
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 XVI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE
VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)**

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting		5
Audit-Actielijst 2006		9
1	Inleiding	11
1.1	Rapport bij het jaarverslag	11
1.2	Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12
1.3	Opzet van het onderzoek	14
1.4	Leeswijzer	14
2	Jaarverslag	15
2.1	Financiële informatie en saldibalans	15
2.1.1	Oordeel financiële informatie	16
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	17
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	19
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	19
2.3	Informatie over beleid	19
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	20
2.3.2	VBTB-toets	20
3	Bedrijfsvoering	24
3.1	Onvolkomenheden	24
3.1.1	Subsidies	24
3.1.2	Administraties	26
3.1.3	Informatiebeveiliging	27
3.2	Aandachtspunt: kwaliteit wet- en regelgeving	28
3.2.1	Specifieke uitkeringen	28
3.2.2	Andere wet- en regelgeving	29
3.3	Opgeloste onvolkomenheden en aandachtspunten	30
3.3.1	Specifieke uitkeringen	30
3.3.2	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	30
3.4	Conclusies	31
3.4.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	31
3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	31
3.4.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering	31
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	33
4.1	Reactie minister	33
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	34
	Literatuurlijst	36
Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005	38
Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005	39
Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005	42
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	43
Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	44

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS; begrotingshoofdstuk XVI) 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 belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen en de daaruit voortvloeiende oordelen. De volgende passages vatten deze oordelen en resultaten kort samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie in 2005 bedroegen in 2005 € 11 565,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 11 776,7 miljoen en de ontvangsten € 67,3 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS (begrotingshoofdstuk XVI) heeft de volgende oordelen opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de financiële informatie bij de artikelen 21, 24, 26, 27, 33, 34 en 38:

- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 1,4 miljoen bij artikel 21, «Preventie en gezondheidsbescherming», vanwege diverse onvolkomenheden bij het toekennen van subsidies en een *onzekerheid* van de rechtmatigheid in de verplichtingen van € 19,4 miljoen vanwege het gebruik van een onjuiste wettelijke grondslag;
- een *onrechtmatigheid* van € 5,8 miljoen in de uitgaven bij artikel 24, «Geestelijke gezondheidszorg, verslavingzorg en maatschappelijke opvang», vanwege voornamelijk het ontbreken van de wettelijke grondslag voor de betaling aan de Stichting Koppeling;
- *onrechtmatigheden* van € 0,7 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 1,1 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 26, «Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid», voornamelijk vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer (dossierstukken zoek);
- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 3,3 miljoen voornamelijk vanwege het ontbreken van de juiste wettelijke grondslag van artikel 27, «Verpleging, verzorging en ouderen»; daarnaast een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 0,7 miljoen in de verplichtingen vanwege het ontbreken van dossierstukken voor het toekennen van subsidies en opdrachten;
- een *onzekerheid* over de volledigheid van de ontvangsten ad € 0,1 miljoen bij artikel 33, «Jeugdbeleid». Oorzaak van de onzekerheid is de complexe wijze waarop de volledigheid van deze bijdrage moet worden vastgesteld. Deze werkwijze is met het ingaan van de Wet op de jeugdzorg vervallen. De onzekerheid over de volledigheid betreft nog de afrekening van 2004;
- een *onrechtmatigheid* van € 1,2 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 4,0 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 34 «Lokaal beleid» vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer;
- een *onrechtmatigheid* in de uitgaven van € 14,8 miljoen bij artikel 38, «Tegemoetkoming in zorgkosten», waarvan € 14,7 miljoen betrekking heeft op het niet nauwkeurig controleren van de aanvragen van de zorgtoeslag.

De saldibalans en de toelichting daarop voldoen niet aan de eisen van de CW 2001. Oorzaak is de verkeerde verwerking van de betaling van de Zorgtoeslag aan het Ministerie van Financiën ad € 196,2 miljoen.

Bedrijfsvoering

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer (*ernstige* onvolkomenheid) en
- de administraties (onvolkomenheid).

Het ministerie is voortvarend bezig met het plan van aanpak subsidiebeheer VWS, dat is opgesteld naar aanleiding van het bezwaar, dat de Algemene Rekenkamer maakte begin 2005. Ondanks de nodige inspanningen om het beheer van het subsidieproces (structureel) te verbeteren, zijn in 2005 nog geen concrete zichtbare verbeteringen te constateren. In het plan van aanpak is de verwachting uitgesproken dat in 2007 de eerste effecten zichtbaar zijn.

De onvolkomenheid bij de administraties betreft onder meer het niet tijdig administreren van de verplichtingen, het niet volgen van de juiste procedures bij inkoop (zoals Europees aanbesteden) en een onvoldoende archivering, zodat essentiële stukken niet altijd terug te vinden zijn.

De overige onderzochte bedrijfsvoeringsonderdelen in 2005 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de informatiebeveiliging. Het ministerie heeft in 2005 wel een stappenplan gemaakt voor het invullen, borgen en onderhouden van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de Wet bescherming persoonsgegevens. Maar zolang de informatiebeveiliging niet aan de vereisten voldoet, handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid.

Wij vragen aandacht voor de kwaliteit van wet- en regelgeving. Veel van de onrechtmatigheden bij de subsidies vinden hun oorzaak in een gebrekkige wet- en regelgeving. Uitgangspunt voor de Algemene Rekenkamer is dat de verantwoordings- en controlestructuur zodanig is, dat het ministerie kan beschikken over relevante beleidsinformatie en redelijke zekerheid over de rechtmatigheid.

De onvolkomenheden bij twee specifieke uitkeringen zijn in 2005 weggenomen. Ook aan het aandachtspunt bij het beheer van het agentschap RIVM is in 2005 voldoende gewerkt.

Vanwege de langdurige inspanning die nodig is om het subsidiebeheer te verbeteren, de druk die het ministerie ondervindt als gevolg van (de implementatie van) grote wetgevingstrajecten en de vele interne organisatorische veranderingen, zien wij als risico dat de aandacht voor de bedrijfsvoering in het algemeen, en het subsidiebeheer in het bijzonder verslapt. Wij vragen de minister alert te blijven op het realiseren van de benodigde verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS onderzocht en concludeert dat die op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen. De VBTB-conformiteit laat in 2005 nog veel te wensen over. De VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag, evenals de dossiervorming met de onderbouwing van de gegevens voor het jaarverslag per beleidsartikel blijft een aandachtspunt.

Reactie minister

De minister van VWS heeft op 2 mei 2006 gereageerd op het rapport. De minister is vooral ingegaan op de gemelde (ernstige) onvolkomenheden, aandachtspunten en aanbevelingen in de samenvatting en de Audit-Actielijst 2006.

De minister schrijft dat er reeds vele verbeteracties in gang zijn gezet, mede dankzij onze aanbevelingen.

In reactie op de ernstige onvolkomenheid die wij hebben vastgesteld bij het subsidiebeheer somt de minister nogmaals de in gang gezette activiteiten op, zoals de aanpassing van de subsidieregelgeving per 1 juli 2006, een zakelijker houding richting instellingen en de start van een intern Expertisecentrum subsidies. Dit expertisecentrum, zo schrijft de minister, zal onder andere aandacht besteden aan het verkrijgen van een passende wettelijke grondslag.

Bij de administraties zullen in 2006 de verbeteractiviteiten voortborduren op de in 2005 in gang gezette acties die het inkoopproces, het factuurproces en het vastleggen van de verplichtingen efficiënter en beter beheersbaar moeten maken. De aandacht ligt ook, in navolging van onze aanbeveling, op het zorgvuldiger en strikter naleving van de procedures. Het ministerie heeft in 2005 een stappenplan voor de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de Wet bescherming persoonsgegevens geschreven. Daarbij is, schrijft de minister, bewust gekozen voor risicomanagement. In de periode 2005–2006 worden de meest essentiële maatregelen voor beveiliging van de informatie bij het kerndepartement geïmplementeerd.

De minister is het eens met ons oordeel dat de VBTB-conformiteit in 2005 nog te wensen over laat. Mede op basis van onze kritiek en die van de Tweede Kamer wordt met ingang van de begroting 2007 de artikelindeling aangepast aan de beleidsterreinen van VWS om zo ook vanuit VBTB-optiek verbeteringen te realiseren.

Op twee punten is de minister het niet eens met onze kritiek. Het betreft de verwerking van de voorschotten op de saldibalans en de gevraagde toelichting op de resterende onzekerheid bij de rechtmatigheid van de zorgtoeslag. De minister vindt dat hij op een juiste wijze zich heeft verantwoord in de bedrijfsvoeringsparagraaf en in de saldibalans. De minister besluit zijn reactie met te stellen dat ook in 2006 de verbetering van de bedrijfsvoering nadrukkelijk de aandacht van het departement heeft. Onze aanbevelingen voor verbetering neemt hij daarbij mee.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen het uitgebreide antwoord van de minister. Over de verschillen van inzicht over de verwerking van de voorschotten van de zorgtoeslag op de saldi-balans hebben wij de verwachting dat het Ministerie van Financiën via wet- of regelgeving duidelijkheid zal verschaffen over de verlangde verwerking in het jaarverslag. Het toelichten van de onzekerheid van de rechtmatigheid bij uitgaven die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik is een punt dat wij rijksbreed aan de orde stellen in ons rapport *Rijk verantwoord 2005*, dat tegelijk met dit rapport verschijnt.

Ten aanzien van de ernstige onvolkomenheid bij het subsidiebeheer blijven wij aandacht vragen voor een goede handhaving van de uitvoering van de regelgeving. Daarnaast willen wij de kwaliteit van de wet- en regelgeving nog extra onder de aandacht brengen. Behalve een passende wettelijke grondslag is een heldere controle- en verantwoordingsstructuur van belang.

Wij kijken belangstellend uit naar de nieuwe opzet van de Begroting 2007. Om een VBTB-conforme begroting te realiseren is veel aandacht nodig voor heldere doelstellingen, aansluiting met effectgegevens, de relatie tussen instrumenten en prestaties en de rol (en mogelijkheden) van de minister.

Wij blijven de onvolkomenheden en aandachtspunten zoals opgenomen in de Audit-Actielijst nauwgezet volgen. Het zorgvuldig werken en naleven van de procedures bij de administraties en de uitvoering van het stappenplan bij de informatiebeveiliging zullen ook gedurende het onderzoek naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* de nodige aandacht krijgen.

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				
▶ 1999 Diverse artikelen € 0,8 miljard	Ook in 2005 zijn er onrechtmatigheden in het subsidiebeheer, omdat de subsidievoorwaarden onvoldoende worden nageleefd. Op 8 april 2005 heeft de Algemene Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen deze ernstige onvolkomenheid. In een reactie op dit bezwaar heeft de minister van VWS een plan van aanpak subsidiebeheer opgesteld. Op basis van dit plan van aanpak heeft de Algemene Rekenkamer haar bezwaar opgeheven.	Ernstige onvolkomenheid in het subsidiebeheer. Het subsidiebeheer in 2005 heeft hetzelfde niveau als in 2004. Realisatie van verbeteracties vindt plaats in 2005 en 2006. De effecten van deze verbeteracties zullen in 2007 meetbaar zijn. Naast de verbeteracties subsidiebeheer lopen er ook nog diverse andere veranderingstrajecten bij het ministerie.	We vragen de minister om alert te blijven op het realiseren van de benodigde veranderingen in het subsidiebeheer.	De verbetering van de bedrijfsvoering heeft ook in 2006 nadrukkelijk de aandacht van het ministerie. Naast de in 2005 in gang gezette acties, zoals de aanpassing van de subsidieregelgeving en een zakelijke benadering van de instellingen, komt er in 2006 een Expertisecentrum subsidies. Dit centrum gaat afgewogen integrale adviezen geven met aandacht voor een passende wettelijke grondslag.
▶ 2001 Alle artikelen	De ordelijkheid van financiële processen laat te wensen over. De bedrijfsvoering heeft de voortdurende aandacht van het ministerie. Het Audit Committee wordt over de voortgang gerapporteerd.	Een onvolkomenheid in de administraties.	Zorgvuldiger werken en meer aandacht voor het naleven van de procedures.	Er zijn al maatregelen genomen om de processen efficiënter en beter beheersbaar te maken. Er volgt nog een evaluatie van de pilot Eenheid inkoop. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer wordt opgevolgd.
Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering				
▶ 1998 Diverse artikelen	Voor de verdere implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de Wet bescherming persoonsgegevens hanteert het ministerie een stappenplan. De beveiligingsmaatregelen worden in de komende drie jaar gefaseerd ingevoerd.	Een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging.	Aandacht voor een voortvarende implementatie van integrale informatiebeveiligingsmaatregelen bij alle directies, raden en agentschappen; aansluitend oordelen daarover van onafhankelijke deskundigen.	In de periode 2005-2006 worden de op basis van toegepast risicomanagement meest essentiële maatregelen voor de beveiliging van informatie geïmplementeerd. In 2006 komt er een plan van aanpak voor de informatiebeveiliging bij de agentschappen en raden.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	Aandachtspunten bedrijfsvoering				
1998	Diverse artikelen	De herschikking, bundeling en beëindiging van specifieke uitkeringen alsmede het ontwerpen van nieuwe regelingen (ook bij nieuwe subsidieverlening die om specifieke regelgeving vraagt) is de komende jaren een aandachtspunt.	Aandachtspunt kwaliteit wet- en regelgeving.	Alert zijn op de kwaliteit van wet- en regelgeving. Attentiepunten zijn ondermeer de verantwoordings- en controlestructuur, zodat kan worden voorzien in relevante beleidsinformatie en redelijke zekerheid over de rechtmatigheid.	Nieuwe subsidieregeling moet verplicht een advies krijgen van het Expertisecentrum subsidies om problemen in de uitvoering of reparatie-acties achteraf te voorkomen.
	Aandachtspunten beleidsinformatie				
2004	Diverse artikelen	De dossiervorming bij het totstandkomingsproces van het jaarverslag is niet in alle gevallen volledig.	Aandachtspunt dossiervorming.	Door het jaar heen ordelijk verzamelen van informatie, die van belang is voor de verantwoording.	
2003	Diverse artikelen	Het verwezenlijken van een geheel VBTB-conforme begroting en jaarverslag is nog niet gerealiseerd.	Aandachtspunt VBTB-conformiteit.	Aandacht blijven geven aan aansluiting van effectgegevens op doelstellingen, relatie instrumenten en beoogde prestaties, de kosten van de instrumenten en de beschrijving van de rol van de minister.	De Begroting 2007 krijgt een nieuwe indeling, die aansluit bij de beleids-terreinen van het ministerie. Binnen de artikelen worden de algemene en operationele doelstellingen geconcretiseerd en meetbaar gemaakt door prestatie-indicatoren.
	Afgerond in 2005				
1996	Artikel 33 € 0,1 miljoen	De Wet op de jeugdhulpverlening bood onvoldoende waarborgen om de volledigheid van de ouderbijdragen vast te kunnen stellen.	De Wet op de jeugdhulpverlening is per 1 januari 2005 vervangen door de Wet op de jeugdzorg. De onzekerheid van € 0,1 miljoen betreft bijdragen 2004 gebaseerd op de Wet op de jeugdhulpverlening.		
2001		<i>Saldibalans</i> De Tijdelijke regeling vroegsignalering bood onvoldoende controle-mogelijkheden.	Door het vervallen van de regeling in 2005 is de onvolkomenheid weggenomen.		
2004		<i>Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu</i> Betrouwbare tussentijdse cijfers om tijdig informatie te kunnen verschaffen over	Als onderdeel van het verbeterplan Financieel Beheer 2005 zijn op dit punt verbeteringen doorgevoerd.		
		mogelijke financiële risico's waren niet altijd beschikbaar			

1 INLEIDING

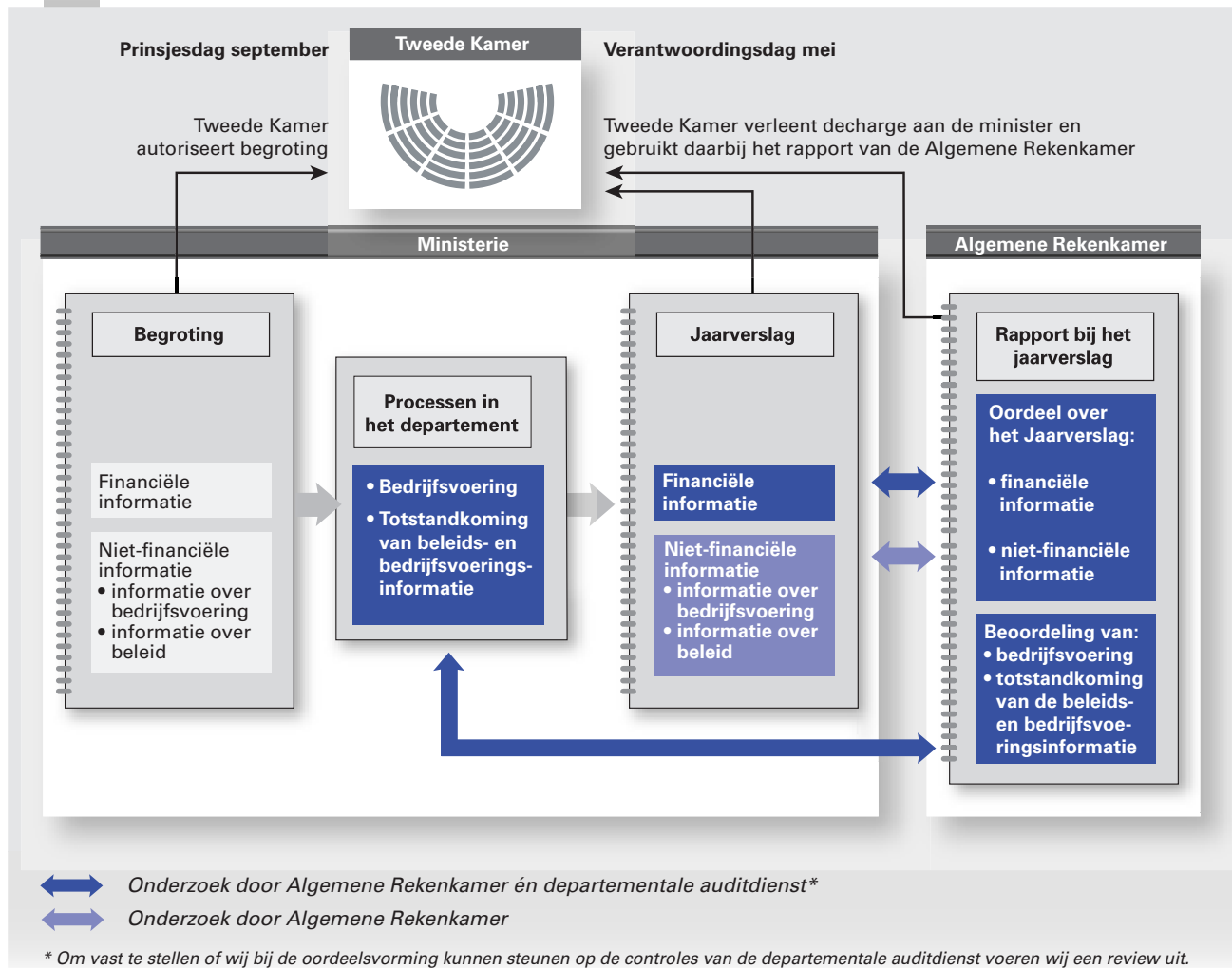
1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS; begrotingshoofdstuk XVI) 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 materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de belangrijkste resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende oordelen.

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het Ministerie van VWS draagt de verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg en de sport.

In 2005 heeft het ministerie een aantal belangrijke wetgevingstrajecten afgerond dan wel verder vormgegeven. Het doel van die trajecten was het ingrijpend herzien van het zorgstelsel. Per 1 januari 2006 is de Zorgverzekeringswet van kracht geworden en is er één wettelijke zorgverzekering voor alle Nederlandse ingezetenen ingevoerd. Om de toegankelijkheid, in financiële zin, voor iedereen te waarborgen is een zogeheten zorgtoeslag ingevoerd. In december 2005 betaalde de Belastingdienst het eerste voorschot op deze zorgtoeslag uit aan 5,3 miljoen huishoudens.

Op 1 januari 2006 trad ook een ander onderdeel van de genoemde wetgevingstrajecten in werking: de Wet toelating zorginstellingen (de opvolger van de Wet ziekenhuisvoorzieningen). Als gevolg daarvan verleent het ministerie nu de toelatingen (weer) zelf.

Als voorlopig sluitstuk van de herziening van het zorgstelsel is in 2005 het voorstel Wet marktordening gezondheidszorg (WMG) ingediend. De WMG treedt vermoedelijk op 1 juli 2006 in werking. Dit wetsvoorstel regelt onder meer de instelling van de Nederlandse Zorgautoriteit, die taken krijgt op het gebied van markttoezicht en marktontwikkeling in de zorg. De minister heeft in mei 2005 zijn visie op de toekomstige taken van uitvoerings- en toezichtorganen in het zorgstelsel bekendgemaakt (Ministerie van VWS, 2005a). Deze krijgen deels andere taken, worden samengevoegd, of verdwijnen op langere termijn. Met ingang van 1 januari 2006 worden deze organen rechtstreeks vanuit de begroting van het ministerie gefinancierd en niet meer via de premie-opbrengsten.

De voorbereiding en de invoering (uiteindelijk per 1 januari 2007) van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) heeft in 2005 ook een grote inspanning van het ministerie gevraagd. Deze wet heeft ten doel mensen, ondanks hun ouderdom, handicap, sociaal-economische klasse of «moeilijkheden thuis», in staat te stellen deel te nemen aan de samenleving.

Het ministerie wil met alle wijzigingen uiteindelijk burgers kritischer maken op hun zorgconsumptie, aan hen meer keuzemogelijkheden bieden en hun eigen (financiële) verantwoordelijkheid vergroten.

De Wet op de jeugdzorg is in 2005 in werking getreden. Doel van de wet is het effectiever en toegankelijker maken van de jeugdzorg. De activiteiten van de Jeugdzorgbrigade¹ en de Operatie Jong² leiden tot veel initiatieven op het terrein van de jeugdzorg en jeugdhulpverlening.

In september 2005 heeft het kabinet de nota *Tijd voor Sport* aan de Tweede Kamer aangeboden. Uitgangspunt en streven van de nota is: een sportieve samenleving waarin zowel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten. Het Sportprogramma 2006–2010, dat in 2006 aan de Kamer wordt aangeboden, is de uitwerking ervan.

De genoemde activiteiten en veranderingen hebben nogal wat gevolgen voor de organisatiestructuur van het ministerie (minder beleidsdirecties onder andere), voor het aantal formatieplaatsen en voor de gewenste competenties van de medewerkers.

Het ministerie telt met ingang van 1 januari 2005 vier baten-lastendiensten, waarvan één met een tijdelijke status:

¹ Doel van deze Jeugdzorgbrigade is het signaleren van onnodige bureaucratie in de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg en van goede voorbeelden van de aanpak ervan. Deze commissie staat onder leiding van mr. F.H.G. de Grave.

² Een initiatief van VWS samen met zes andere ministeries waarbij actie wordt ondernomen om te komen tot een beter jeugdbeleid. Beter jeugdbeleid heeft als doel dat minder jongeren in problemen komen en daardoor de aansluiting met werk en samenleving missen, of dreigen te missen. De Operatie wordt geleid door dr. S.R.A. van Eijck.

- de tijdelijke baten-lastendienst het Nederlands Vaccinstituut;
- het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen;
- het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg;
- het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

In de verantwoording van het ministerie is informatie opgenomen over de premie-uitgaven in de zorg. Het ministerie geeft door het opnemen van deze gegevens een beleidsmatige verantwoording over de uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg³ horen. De premie-uitgaven vallen niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. De minister zendt wel jaarlijks de rapportages van het College van toezicht op de zorgverzekeringen over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, met zijn commentaar naar de Staten-Generaal (Ministerie van VWS, 2006a en 2006b).

Tegelijk met de publicatie van het Jaarverslag 2005 zal het ministerie de Zorgbalans uitbrengen. Dit document biedt inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen van het zorgstelsel, met name ten aanzien van de preventieve, de curatieve en de langdurige zorg. De Zorgbalans geeft een beeld van bereikbaarheid, patiëntveiligheid, kosten en effectiviteit van de zorg, van ervaringen van de consument en van de innovatieve kracht van het zorgsysteem. De Zorgbalans zal iedere twee jaar verschijnen.

De uitgaven van het ministerie in 2005 bedroegen in 2005 € 11 565,2 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 11 776,7 miljoen en de ontvangsten € 67,3 miljoen.

De in het jaarverslag opgenomen premie-uitgaven bedragen € 46,2 miljard (bruto Budgettair Kader Zorg).

Een belangrijke andere ontwikkeling is dat de besluiten van het kabinet naar aanleiding van het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Regeldruk en controletoren» (Ministerie van Financiën, 2006 en Algemene Rekenkamer, 2006) al voor een belangrijk deel zijn toegepast op het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS. Aanleiding om dit reeds voor 2005 toe te passen, was de hierboven gememoreerde invoering van de zorgtoeslag die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorgtoeslag. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsbeheer blijft echter bij de minister van VWS. De programma-uitgaven voor de zorgtoeslag staan dan ook op de begroting van het Ministerie van VWS. De ministers hebben afgesproken dat eventuele fouten en onzekerheden die zich bij de uitvoering van de Wet op de zorgtoeslag 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 XVI (VWS). De minister van VWS 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 VWS (zie ook § 2.1).

³ In het Budgettair Kader Zorg is het bedrag benoemd dat beschikbaar is voor de zorguitgaven. Het betreft de uitgaven die worden gefinancierd via de Rijksbijdragen en via de premies voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (kosten voor de langdurige zorg (care) en de zogeheten onverzekerbare medische risico's) en de Ziekenfondswet (kortdurende geneeskundige zorg). Hierbij worden ook meegeteld de overeenkomstige verstrekkingen die via de particuliere verzekering lopen (plus de eigen bijdragen die voor deze verstrekkingen gelden).

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van een risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van VWS.

We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- subsidiebeheer;
- zorgtoeslag;
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- informatiebeveiliging;
- specifieke uitkeringen;
- financieel beheer en administraties.

Alleen als de uitkomsten van de onderzoeken naar deze onderwerpen leiden tot het maken van kanttekeningen, komen ze terug in deze rapportage.

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

1.4 Leeswijzer

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

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans 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 ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven.

De reactie van de minister 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. 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 VWS (begrotingshoofdstuk XVI) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave. Van een onzekerheid van de rechtmatigheid is sprake wanneer door onvolkomenheden in het financieel beheer de Algemene Rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of deugdelijk zijn weergegeven.

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

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

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

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 6,6 miljoen aan onrechtmatigheden in de verplichtingen, een bedrag van € 20,6 miljoen aan onrechtmatigheden in de uitgaven, een bedrag van € 25,2 in de verplichtingen, waarover onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat en die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Daarnaast bestaat onzekerheid over de volledigheid over een bedrag van € 0,1 miljoen aan ontvangsten. De fouten en onzekerheden doen zich voor bij de artikelen 21, 24, 26, 27, 33, 34 en 38. Daarnaast voldoet de saldibalans niet aan de eisen van de CW 2001, omdat er een onvolledigheid is in de verleende voorschotten voor een bedrag van € 196,2 miljoen dat de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel overschrijdt.

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.

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 de financiële informatie en de saldibalans:

- 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 VWS (begrotingshoofdstuk XVI) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 1,4 miljoen bij artikel 21, «Preventie en gezondheidsbescherming», vanwege diverse onvolkomenheden bij het toekennen van subsidies en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* in de verplichtingen van € 19,4 miljoen vanwege het gebruik van een onjuiste wettelijke grondslag;
- een *onrechtmatigheid* van € 5,8 miljoen in de uitgaven bij artikel 24, «Geestelijke gezondheidszorg, verslavingzorg en maatschappelijke opvang», voornamelijk vanwege het ontbreken van de wettelijke grondslag voor de betaling aan de Stichting Koppeling;
- *onrechtmatigheden* van € 0,7 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 1,1 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 26, «Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid», voornamelijk vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer (er zijn dossierstukken zoek);
- een *onrechtmatigheid* in de verplichtingen van € 3,3 miljoen, voornamelijk vanwege het ontbreken van de juiste wettelijke grondslag van artikel 27, «Verpleging, verzorging en ouderen»; daarnaast een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 0,7 miljoen in de verplichtingen vanwege het ontbreken van dossierstukken voor het toekennen van subsidies en opdrachten;
- een *onzekerheid* over de volledigheid van de ontvangsten ad € 0,1 miljoen bij artikel 33, «Jeugdbeleid». Oorzaak van de onzekerheid is de complexe wijze waarop de volledigheid van deze bijdrage moet worden vastgesteld. Deze werkwijze is met het ingaan van de Wet op de jeugdzorg vervallen. De onzekerheid over de volledigheid betreft nog de afrekening van 2004;
- een *onrechtmatigheid* van € 1,2 miljoen en een *onzekerheid van de rechtmatigheid* van € 4,0 miljoen, beiden in de verplichtingen bij artikel 34, «Lokaal beleid», vanwege onvolkomenheden in het subsidiebeheer;
- een *onrechtmatigheid* in de uitgaven van € 14,8 miljoen bij artikel 38, «Tegemoetkoming in zorgkosten», waarvan € 14,7 miljoen betrekking heeft op het niet nauwkeurig controleren van de aanvragen van de zorgtoeslag. In § 2.1.2.1 wordt dit toegelicht.

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag de (on)rechtmatigheid van de artikelen 21, 24 en 38 toegelicht. Doordat de departementen en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze de overschrijdingen van de toleranties op artikelen bepalen, constateert de Algemene Rekenkamer bij meer artikelen overschrijdingen van de tolerantiegrens dan het departement. De Algemene Rekenkamer telt namelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op, omdat ze met een hoge mate van zekerheid wil kunnen 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.

In hoofdstuk 3 worden de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie beschreven. Veel van de onrechtmatigheden en onzekerheden over de rechtmatigheid vinden hun oorzaak in de bedrijfsvoering.

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 de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 1
Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x € 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	11 776,7	11 565,2	67,3
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	31,8	20,6	–
Overige fouten en onzekerheden ²	10,7	4,1	–
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	42,5	24,7	–
Onzekerheid over de volledigheid ³		–	circa 0,1

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.

³ Het bedrag dat onvolledig is, is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

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 € 531,0 miljoen, respectievelijk € 25,2 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer het positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

2.1.1.2 Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er in de verantwoordingsstaten van de vier baten-lastendiensten van het ministerie (zie de opsomming in § 1.2) geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid, de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 van het Ministerie van VWS en de toelichting daarop voldoen niet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Oorzaak is de verwerking van de voorschotten van de zorgtoeslag. Deze post wordt in § 2.1.2.1 toegelicht.

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

Overzicht 2

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

Totaalsaldo (debet + credit)	53 134
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	26 500
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden (zie bijlage 1)	196
Overige fouten en onzekerheden	–
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	196

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 in de posten van de saldibalans overschrijdt 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 openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 12 159,4 miljoen. We stellen vast dat niet alle afrekeningen (€ 2,7 miljoen, oftewel 0,02%) aan de eisen voldoen. Deze fouten blijven wel onder de tolerantiegrens.

2.1.2.1 Zorgtoeslag

De saldibalans 2005 van het Ministerie van VWS en de toelichting daarop voldoen niet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Oorzaak is, zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven, de verwerking van de voorschotten voor de zorgtoeslag. Het gaat hierbij om een bedrag van € 196,2 miljoen. Naast de verantwoording op het beleidsartikel moet de post namelijk ook in de saldibalans als «voorschotten» verantwoord worden. Dit laatste heeft het ministerie niet gedaan.

In december 2005 heeft de Belastingdienst voor de eerste keer voorschotten voor de zorgtoeslag uitbetaald. De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd de processen moeten inrichten voor het massaal versturen en ontvangen van de aanvragen aan burgers en voor het kunnen verwerken van de geretourneerde ingevulde aanvragen tot voorschotten en beschikkingen. Gezien de korte beschikbare tijd heeft de Belastingdienst bij de uitbetaling van deze voorschotten noodgedwongen keuzes moeten maken. De dienst heeft daarbij voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling boven controle op rechtmatigheid. Deze aanpak is overigens besproken met de Tweede Kamer. Het heeft geleid tot een onrechtmatigheid bij het ministerie in de uitgaven van € 14,7 miljoen bij artikel 38, «Tegemoetkoming in zorgkosten».

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 de mening van de Algemene Rekenkamer door de minister te worden toegelicht. In het geval van de zorgtoeslagen 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.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van VWS heeft de bedrijfsvoeringsparagraaf dit jaar een andere opzet dan voorheen. Naar aanleiding van de kabinetsmaatregelen na het IBO Regeldruk en controletoren (Ministerie van Financiën, 2006 en Algemene Rekenkamer, 2006) heeft dit ministerie de bedrijfsvoeringsparagraaf opnieuw ingericht. Dat geldt ook voor de Ministeries van VROM, SZW en Financiën. Hiermee lopen deze ministeries vooruit op de voorgenomen wijziging in de CW 2001. De betrokken ministers hebben hiervoor gekozen als gevolg van afspraken over de verantwoording over de toeslagregelingen die in 2005 door de Belastingdienst zijn uitgevoerd.

De afspraken houden in dat de minister van VWS dit jaar voor het eerst in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert over belangrijke tekortkomingen die zich ten aanzien van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in 2005 hebben voorgedaan. De auditdienst geeft een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening. De verklaring strekt zich ook uit over:

- het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de CW 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving;
- de financiële toelichtingen;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering.

Andere onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf over 2005 zijn onder meer: subsidiebeheer, garantiebeheer, inkoop en inhuur externen, specifieke uitkeringen, VBTB, taakstellingen, informatiebeveiliging en P-direkt.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

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

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering zelf van het Ministerie van VWS 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».⁴ 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»).

Ten slotte is voor één beleidsartikel (beleidsartikel 29, «Arbeidsmarkt-beleid») onderzocht wat de betekenis is van de *aan- of afwezigheid* van de VBTB-informatie voor de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005.

⁴ Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoorden* (VBTB). Ministeries moeten in de departementale jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Zie verder § 2.3.2.

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De dossiervorming met de onderbouwing van de gegevens voor het jaarverslag per beleidsartikel blijft een aandachtspunt. Deze dossiers zijn van belang voor (controle) op de deugdelijke totstandkoming van het jaarverslag.

2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Nagegaan is of de beleidsinformatie concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- 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 deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Jaarverslag 2005

De resultaten van de het onderzoek 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.

Omdat het ministerie bij de Begroting 2005 de vraag «Wat willen we bereiken?» slechts bij twaalf van de 66 doelstellingen (18%) voldoende had ingevuld, kon ook de vraag «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd» slechts voor een gering aantal doelstellingen positief beoordeeld worden. Bij vijf van de 66 doelstellingen (8%) is in het Jaarverslag 2005 deze vraag concreet beantwoord. Bij 92% van de operationele doelstellingen ontbreekt het in het jaarverslag dus aan concrete informatie over het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten.

De vraag «Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen?» is voor vijftien van de 66 operationele doelstellingen (23%) in het Jaarverslag 2005 concreet beantwoord. Hoewel bij 32 van de 66 doelstellingen (48%) in de Begroting 2005 nog wel concrete informatie over de beoogde prestaties is opgenomen, komt het jaarverslag niet meer terug op een deel van deze voorgenomen prestaties. In enkele gevallen komt een kwantitatieve streefwaarde uit de Begroting 2005 niet meer als kwantitatieve realisatiewaarde terug in het jaarverslag. Er wordt daar dan volstaan met de aanduiding dat het beoogde aantal «wel», «niet» of «deels» is gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer acht het beter dat ook in het jaarverslag in kwantitatieve termen gerapporteerd wordt.

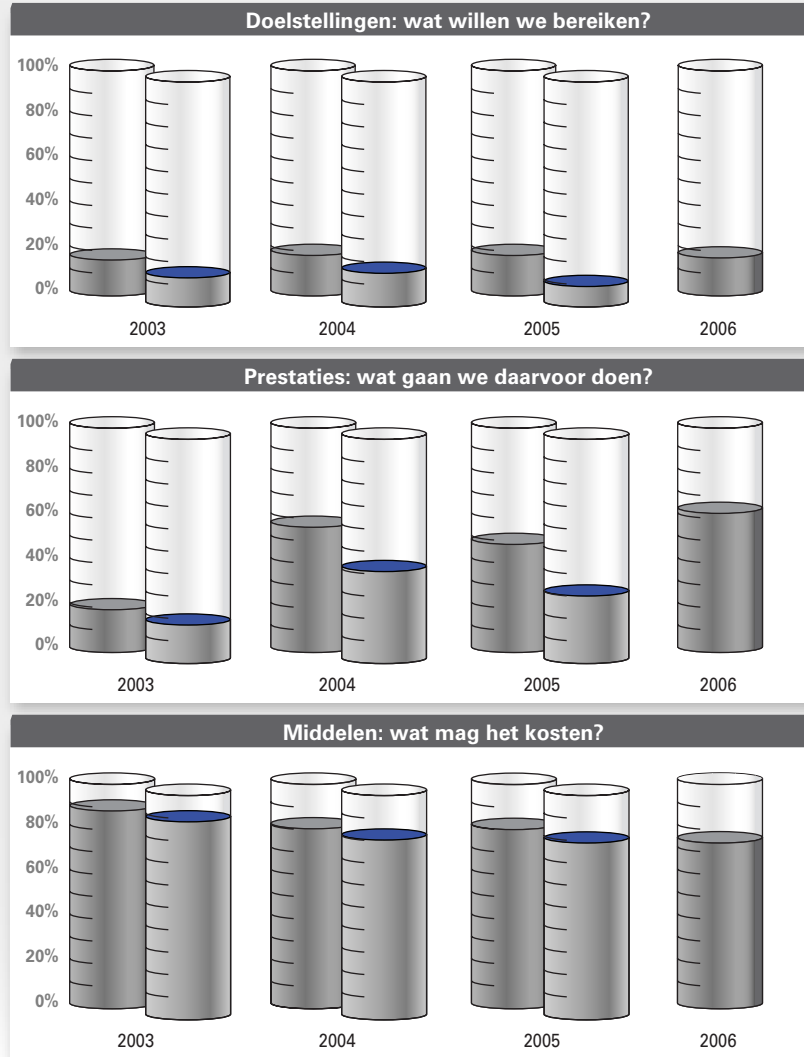
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag
Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen	



De vraag «Heeft het gekost wat het mocht kosten?» is in het Jaarverslag 2005 grotendeels concreet beantwoord (52 maal, oftewel 79%). Deze score is vergelijkbaar met voorafgaande jaren. Bij de informatie over de middelen is er steeds sprake van een goede aansluiting tussen begroting en jaarverslag.

Begroting 2006

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-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De minister van VWS heeft 29 juni 2005 in een brief aan de Tweede Kamer eigenlijk voor de Begroting 2006 een algemene «explain»-uitspraak gedaan zonder verder in te gaan op de afzonderlijke operationele doelstellingen. Hij heeft in deze brief aangekondigd dat het aantal prestatiegegevens (bij de algemene en operationele doelstellingen) in de Begroting 2006 vergelijkbaar zou zijn met dat in de Begroting 2005. Het ministerie had minder aandacht voor de nodige verbeteringen in de Begroting 2006, omdat alle aandacht uitging naar een hernieuwde opzet en artikelindeling voor de Begroting 2007. De minister zou – mede om tegemoet te komen aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer – bezien in hoeverre het opnemen van prestatiegegevens bij de in de Begroting 2007 nieuw te formuleren doelstellingen mogelijk en zinvol was (Ministerie van VWS, 2005b). De minister heeft de «voorbeeldbegroting 2007» in maart 2006 aan de Tweede Kamer verzonden (Ministerie van VWS, 2006c).

Wij hebben beoordeeld in hoeverre de Begroting 2006 VBTB-conform is. Uit figuur 2 blijkt dat er met name bij de antwoorden op de vraag «Wat gaan we ervoor doen?» vooruitgang geboekt is. Daarvoor heeft onder meer het toevoegen van een aantal nieuwe – goed uitgewerkte – operationele doelstellingen gezorgd.

Hoewel er sprake is van een lichte verbetering in de kwaliteit van de beleidsinformatie in de Begroting 2006 concluderen wij dat verdere verbetering mogelijk is. In de nieuwe begroting (2007) moet daarom de aandacht vooral uitgaan naar aansluiting van effectgegevens op doelstellingen, de relatie tussen in te zetten instrumenten en beoogde prestaties en naar de kosten van die instrumenten. Ook de beschrijving van de rol van de minister bij het bereiken van beoogde prestaties zou nog verbeterd kunnen worden. Door de gewijzigde opzet van de Begroting 2007 zal een vergelijking met voorgaande jaren waarschijnlijk zeer lastig worden.

Wij handhaven het realiseren van een geheel VBTB-conforme begroting en jaarverslag dan ook als aandachtspunt op de Audit-Actielijst 2006.

Informatie over artikel 29 Arbeidsmarktbeleid nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de Begroting 2005 een heldere en bondige schets van de actuele situatie op de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn was gegeven. Er stonden onder meer kengetallen in over ziekteverzuim, instroomkans WAO en moeilijk vervulbare vacatures. De informatiewaarde van het beleidsartikel zou overigens vergroot kunnen worden indien de minister concrete cijfers zou geven over de dreigende personeelstekorten op de langere termijn mede als gevolg van de vergrijzing. Uit beleidsstukken van het ministerie (Ministerie van VWS, 2006d) blijkt namelijk dat, om tegemoet te komen aan de stijgende vraag,

het aantal werkenden in zorg en welzijn moet stijgen van ongeveer 1 miljoen nu naar 1,8 miljoen in 2025.

De genoemde inzichtelijke kengetallen over de knelpunten op de arbeidsmarkt uit de begroting komen noch in het Jaarverslag 2005, noch in de Begroting 2006 terug. Er is alleen informatie over het wel of niet realiseren van de beoogde beleidsprestaties (bijvoorbeeld *specials* in themanummers, uitvoeren van onderzoek, verlenen van subsidies, organiseren van regionale themabijeenkomsten). Dit is het gevolg van het intern voorgeschreven nieuwe format voor de Begroting 2006. De kengetallen komen als beleidsinformatie echter wel in andere beleidsstukken van het ministerie terug. Deze nota's, zoals de Arbeidsmarktbrief (Ministerie van VWS, 2006e), zijn naar de Tweede Kamer gestuurd.

Voor beleidsartikel 29 staat in de Begroting 2005 duidelijk welk operationeel doel en welke (drie) evaluatie-onderzoeken op welk moment uitgevoerd worden. In het Jaarverslag 2005 wordt inhoudelijk niet meer ingegaan op de uitkomsten van deze drie onderzoeken. Ook dit had, naar onze mening, de informatiewaarde kunnen vergroten.

Op andere punten is juist het Jaarverslag 2005 weer concreter dan de Begroting 2005. Zo geeft de minister in het Jaarverslag 2005 precies aan welke innovatieprojecten zijn uitgevoerd om de arbeidsproductiviteit op de agenda te krijgen, zoals bijdragen aan themanummers in vakbladen en het verspreiden van informatie over goede voorbeeldprojecten.

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 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 § 3.2 wordt ingegaan op de aandachtspunten en in § 3.3 op de opgeloste onvolkomenheden en aandachtspunten. In de conclusies (§ 3.4) 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 met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 Subsidies

De Algemene Rekenkamer heeft het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS de afgelopen drie jaar als een ernstige onvolkomenheid gekwalificeerd. Tijdens het onderzoek naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* van het ministerie heeft de Algemene Rekenkamer bezwaar gemaakt tegen het subsidiebeheer. In reactie op dit bezwaar heeft de minister in zijn brief van 4 mei 2005 een plan van aanpak voor het subsidiebeheer van VWS opgesteld. Op basis van de voorgenomen activiteiten heeft de Algemene Rekenkamer op 10 mei 2005 het bezwaar tegen het subsidiebeheer ingetrokken, de ernstige onvolkomenheid bleef staan.

Voortgang plan van aanpak subsidiebeheer

Het plan van aanpak subsidiebeheer VWS richt zich op beleid, regelgeving, sanctieregels, uitvoeringsproces en op het vergroten van expertise over subsidieverlening en het geven van voorlichting aan de medewerkers van het ministerie over het belang van goed subsidiebeheer. De activiteiten in het plan vinden plaats in de jaren 2005 tot 2007 en moeten effect hebben in 2007.

Het ministerie heeft de geplande activiteiten in 2005 voortvarend ter hand genomen. Vrijwel alle voorgenomen activiteiten zijn in 2005 volgens planning uitgevoerd of liggen daar zelfs iets op voor. De inventarisatie van de meest voorkomende overtredingen heeft wegens tijdgebrek niet plaatsgevonden. Deze inventarisatie moest de basis vormen van uit te werken sanctieregels van het sanctiebeleid. Bij nadere beschouwing bleken echter de sanctieregels uit 1997 (Ministerie van VWS, 1997) nog

goed bruikbaar. Het consequent toepassen ervan is een groter knelpunt. Zo is nu aan de ontvangers van instellingssubsidies in 2006 per brief meegedeeld dat het niet tijdig aanvragen van de instellingssubsidies kan leiden tot het opschorten van het verstrekken van voorschotten in 2006. Deze brief heeft ertoe geleid dat meer aanvragers voor instellings-subsidies dan voorheen hun stukken tijdig hebben opgestuurd. Bij tien instellingen is de bevoorschotting opgeschort omdat de stukken te laat werden ingediend.

Eén van de andere belangrijke activiteiten uit het plan van aanpak was het aanpassen van de regelgeving (door het invoeren van de Kaderwet VWS-subsidies) met als doel de vereenvoudiging ervan, grotere flexibiliteit en het terugdringen van administratieve lasten voor subsidie-aanvrager en -verstrekker. Uiteindelijk moeten deze aanpassingen ook leiden tot minder rechtmatigheidsfouten en minder fouten in het financieel beheer. De invoering van de nieuwe Kaderwet VWS-subsidies valt samen met de inwerkingtreding van de WMO, waarschijnlijk 1 januari 2007. De daarmee samenhangende Subsidieregeling VWS gaat reeds op 1 juli 2006 in. De Welzijnswet 1994 vervalt.

De minister had in het plan van aanpak al geschreven dat het niet realistisch zou zijn om substantiële verbeteringen in het subsidiebeheer in 2005 al te verwachten. Het zwaartepunt van activiteiten ligt immers in 2006. In 2006 vindt namelijk de implementatie plaats van activiteiten die in 2005 zijn voorbereid, zoals de introductie van workflowmanagement, de introductie van nieuwe regelgeving en het «nieuwe» sanctiebeleid, de start van het expertisecentrum subsidies en de start van de herziene subsidie cursus. Het effect van al deze activiteiten zal – naar verwachting – in 2007 zichtbaar worden.

Subsidiebeheer VWS in 2005

Uit ons onderzoek, het onderzoek van de auditdienst en dat van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) komt naar voren dat de kwaliteit van het subsidiebeheer in 2005 in vergelijking met 2004 toch niet wezenlijk is verbeterd. Nog steeds wordt een belangrijk deel van de problematiek bij het subsidiebeheer veroorzaakt door het niet voldoen aan wettelijke termijnen door het ministerie en/of de subsidiënten. Andere onvolkomenheden zijn: het niet naleven van de regelgeving; onvoldoende aansluiting tussen begroting en activiteiten; het tolereren van onvoldoende onderbouwing en/of onvoldoende verantwoording. De transparantie van de besluitvorming door het ministerie is niet altijd duidelijk; nog steeds is de archivering onvoldoende, waardoor stukken uit dossiers of hele dossiers zoekraken. Deze punten maken dat er bij een aantal vaststellingen en verleningen sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid of zelfs van een onrechtmatigheid. Het ontbreken van een wettelijke grondslag of het gebruik van de verkeerde grondslag is ook een belangrijke oorzaak van onrechtmatigheden. In § 3.2 krijgt dit punt nog afzonderlijk aandacht. In § 2.1.1 zijn de artikelen genoemd, waarbij de combinatie van fouten heeft geleid tot het overschrijden van de tolerantiegrens.

Deze bevindingen komen overeen met die uit 2004 en leiden daarom niet tot andere actiepunten voor het ministerie dan de reeds bestaande punten uit het plan van aanpak subsidiebeheer VWS.

Het ministerie zet een systeem op dat inzicht verschaft in de doorlooptijden, zodat het subsidieproces beter gestuurd kan worden. FEZ zal ook in 2006 een extra onderzoek doen om meer sturingsinformatie te verzamelen

die de kwaliteit van het subsidiebeheer kan verbeteren. Dergelijk onderzoek kan naar onze mening een gunstig effect hebben op de gewenste cultuurverandering bij de uitvoering van het subsidiebeheer.

Samengevat constateren wij dat ondanks de nodige inspanningen van het ministerie in 2005 om het beheer van het subsidieproces te verbeteren, het nog niet mogelijk is om in 2005 al concrete resultaten te zien. Wij zullen de voortgang van de activiteiten uit het plan van aanpak subsidiebeheer ook in 2006 nauwlettend blijven volgen. Wij handhaven voor 2005 het oordeel «ernstige onvolkomenheid».

3.1.2 Administraties

Onder het begrip *administraties* worden verschillende financiële processen bij het ministerie verstaan. Het betreft onder meer:

- het betalen van facturen;
- het vastleggen van verplichtingen;
- het betalen van wettelijke rente;
- de inkoopprocedure, zoals Europees aanbesteden;
- de opzet, bestaan en werking van departementsbrede processen;
- de opzet, bestaan en werking van afzonderlijke administraties, zoals de garantieadministratie.

De ordelijkheid van deze financiële processen laat al een aantal jaren te wensen over. De Algemene Rekenkamer constateert sinds 2001 ieder jaar weer onvolkomenheden bij de administraties. Evenals in 2004 zijn ook in 2005 bij het tijdig administreren van de verplichtingen, het tijdig betalen van facturen, het volgen van de juiste procedures bij inkoop (zoals Europees aanbesteden) tekortkomingen geconstateerd. En evenals bij het subsidiebeheer ontbreken bij een aantal inkoopfacturen essentiële stukken (zoals de betreffende mantelovereenkomsten), waardoor controle achteraf van de kosten niet meer mogelijk is.

Deze onvolkomenheden hebben in een aantal gevallen geleid tot onzekerheid over de rechtmatigheid of zelfs tot onrechtmatigheid. In § 2.1.1 zijn de artikelen opgenomen, waarbij dat geleid heeft tot overschrijding van de tolerantiegrens.

Wij beoordelen de tekortkomingen bij de administraties ook in 2005 als een onvolkomenheid in het beheer.

Het ministerie heeft veel aandacht besteed aan het versnellen van de betalingen. Ongeveer 80% van alle facturen wordt binnen dertig dagen betaald. Bij het niet binnen dertig dagen betalen van de facturen berekent en betaalt het ministerie de wettelijk verschuldigde rente aan de crediteur. In 2005 is bijna € 27 000 aan rente betaald.

In voorgaande jaren is over de garantie-administratie opgemerkt dat die niet ordelijk werd bijgehouden. Door achterstanden in de administratie zag de Algemene Rekenkamer risico's bij het tijdig opleveren van garantiestaten voor de financiële verantwoording. Door het overdragen van het beheer van de garantieportefeuille van het ministerie aan het Waarborgfonds voor de Zorgsector zijn de achterstanden weggenomen. Problemen voor de toekomst kan zijn dat het waarborgfonds door een andere wijze van administreren niet meer de garantiestaten kan aanleveren conform de modellen van de Rijksbegrotingsvoorschriften. De auditdienst van het ministerie heeft hiervoor aandacht gevraagd van de directie FEZ.

In 2005 kwam aan het licht dat er bij het verlenen van garanties in de jaren 2001–2003 is gefraudeerd, door samenspanning van een werknemer met een derde. De zaak is nog onder de strafrechter. De Tweede Kamer is geïnformeerd (Ministerie van VWS, 2006f). Het ministerie is door de bank aangesproken voor de gegarandeerde geldlening ad € 23,3 miljoen. Dit bedrag is in 2005 betaald en ten laste van het artikel 22, «Curatieve zorg» gebracht. Via de slotwet beoogt het ministerie de benodigde begrotingsruimte te krijgen. Het ministerie doet nog de nodige moeite om het bedrag terug te halen.

3.1.3 Informatiebeveiliging

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) lang op zich laat wachten. Wij drongen er bij de minister op aan een tijdspad aan te geven, waarbinnen hij de volledige implementatie wil bereiken.

Op 8 juli 2005 kwam de minister tegemoet aan onze wens door het opstellen van een stappenplan. In dit plan wordt beschreven op welke wijze het ministerie in de komende periode invulling gaat geven aan het verder invoeren, borgen en onderhouden van het VIR en de Wbp. Het plan schetst drie stappen, te weten:

- Stap 1: het opstellen van informatiebeveiligingsplannen en het invoeren van de meest essentiële beveiligingsmaatregelen.
- Stap 2: het opzetten van een VIR- en Wbp-infrastructuur (kennis en expertise) binnen VWS en het actualiseren van het *Beleidsdocument Informatiebeveiliging en Bescherming Persoonsgegevens*.
- Stap 3: het inventariseren van aanvullende maatregelen voor een meer volledige invoering van noodzakelijke maatregelen in de komende drie jaar.

De minister meldde in zijn brief van 8 juli 2005 aan de Algemene Rekenkamer dat voor het einde van 2005 een geactualiseerd *Beleidsdocument Informatiebeveiliging en Bescherming Persoonsgegevens* zou worden vastgesteld, gebaseerd op een evaluatie van het gevoerde beveiligingsbeleid uit 2001. Het beleidsdocument was begin 2006 nog niet vastgesteld. Het concept beleidsdocument (versie januari 2006) biedt ons inziens nog onvoldoende aanknopingspunten om de implementatie van het VIR en de Wbp in het hele ministerie nu wel te laten slagen – iets wat in de periode 2001–2005 niet lukte. Recent is het strategisch beveiligingsberaad VWS opgericht, voorzitter van dit beraad is de pSG. Dit beraad heeft onder meer ten doel de centrale aansturing van de implementatie van het VIR en Wbp te bevorderen.

In 2006 zullen alle directies van het kerndepartement worden betrokken bij de uitvoering van het stappenplan. Voor de raden en agentschappen maakt het ministerie in de loop van 2006 een plan van aanpak voor de implementatie van het VIR en de Wbp. Uitzonderingen zijn de agentschappen Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Zij beschikken over een groot aantal registraties waarin gevoelige informatie is opgenomen. De minister schrijft in de al genoemde brief van 8 juli 2005 dat deze agentschappen al vergevorderd zijn met het invoeren en toepassen van een beveiligingsbeleid.

Wij concluderen dat met de aanpak van de implementatie van het VIR en de Wbp voor het kerndepartement een stap in de goede richting wordt gezet. Aan de «beveiligingsbewustwording» van de medewerkers en het organisatorisch goed verankeren van de contactpersonen voor de informatiebeveiliging dient nog wel aandacht te worden besteed. Verder vragen wij aandacht voor periodieke evaluaties van het beveiligingsbeleid, voor centrale aansturing en voor de aanpak en planning van de implementatie van VIR en Wbp bij de raden en agentschappen. Daar waar wel beveiligingsmaatregelen zijn getroffen is volgens ons een oordeel van een onafhankelijke deskundige over de maatregelen gewenst. Zolang de informatiebeveiliging nog niet voldoet aan de eisen van het VIR en het Wbp handhaven wij de onvolkomenheid.

3.2 Aandachtspunt: kwaliteit wet- en regelgeving

3.2.1 Specifieke uitkeringen

Een belangrijke uitgavenstroom bij het Ministerie van VWS is de stroom van de specifieke uitkeringen. Volgens de Begroting 2005 gaat het om € 1,3 miljard en betreft het twaalf regelingen. Rond specifieke uitkeringen zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In oktober 2004 heeft de stuurgroep-Brinkman het rapport uitgebracht *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht*. Wij hebben naar aanleiding van dit rapport op 13 januari 2005 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2005). En het kabinetsstandpunt is in een brief op 1 april 2005 door minister Pechtold aan de Tweede Kamer verzonden (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005).

Het kabinet stelt in deze brief dat het instrument van de specifieke uitkering in veel gevallen niet past bij sturing op hoofdlijnen door het Rijk. Het kabinet vindt dat financiële bevoegdheden logisch moeten aansluiten op beleidsmatige verantwoordelijkheden. De vraag naar informatie van het Rijk over de uitvoering en effecten van het beleid dient dus gerelateerd te zijn aan de manier waarop de beleidsmatige en financiële sturing is vormgegeven. Gedetailleerde verantwoordingsinformatie hoort niet bij de verantwoordelijkheid van het Rijk op hoofdlijnen. De stuurgroep doet vergaande voorstellen voor «single audit» en «single information». Het kabinet neemt de voorstellen van de stuurgroep-Brinkman over en hevelt een aantal specifieke uitkeringen over naar de fondsen (Gemeentefonds, Provinciefonds) en bundelt een aantal regelingen of bouwt ze af.

Bij het Ministerie van VWS liggen als gevolg daarvan voorstellen om in de komende jaren vijf regelingen af te bouwen (meest tijdelijke regelingen) en drie regelingen over te hevelen naar de fondsen (bij twee van de drie is dat in het kader van de invoering van de WMO). De specifieke uitkering Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is reeds voor 27 gemeenten gebundeld in de sociale pijler van het grotestedenbeleid (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). Voor zestien gemeenten blijft het een specifieke uitkering op basis van de WMO. Bezien wordt wanneer ook de uitkering van die 27 gemeenten onder de WMO gebracht kan worden. Uiteindelijk blijven er dan drie specifieke uitkeringen bij het ministerie over. Het Ministerie van VWS heeft al aangekondigd dat er de komende jaren weer drie nieuwe specifieke uitkeringen bijkomen.

Wij zijn niet onverdeeld positief over de ontwikkelingen naar aanleiding van de stuurgroep-Brinkman. In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, van 23 maart 2006 schrijven wij daarover onder meer dat wij het uitgangspunt van «single audit» en «single information» onderschrijven. Wij zien echter als praktisch probleem bij het realiseren van «single information» dat de informatiebehoefte van decentrale overheden en die van het Rijk niet altijd gelijk zijn. De beleidsinformatie die de vakminister op grond van de VBTB-uitgangspunten aan de Tweede Kamer moet verschaffen is voor decentrale overheden niet perse relevante informatie. Indien de vakminister dergelijke informatie niet uit de jaarrekeningen en jaarverslagen van de lagere overheden kan halen, heeft hij een probleem in de Tweede Kamer.

Ook bij het realiseren van «single audit» doen zich praktische problemen voor. De jaarrekeningen bieden vaak nog te weinig inzicht in de wijze waarop de voorwaarden van specifieke uitkeringen worden nageleefd en de kans is aanwezig dat het op het totaal van de rekening om een te klein bedrag gaat om voldoende (controle)aandacht te krijgen en kan de aanpak van de gemeenten (rechtmatigheidscriteria/goedkeuringstoleranties) onderling verschillen, hetgeen de controle op rijksniveau zou kunnen frustreren. Met controleprotocollen kunnen dergelijke risico's onderzocht worden. Maar het kabinet is van mening dat de huidige controleprotocollen per specifieke uitkering kunnen vervallen. Het laten vervallen van de controleprotocollen betekent volgens ons, evenals de voorgestelde beperking van de reviewmogelijkheden, een verzwakking van de controlestructuur voor specifieke uitkeringen. Het verkrijgen van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen door het Rijk wordt daarmee lastiger.

3.2.2 Andere wet- en regelgeving

Verschillende onrechtmatigheden in de financiële informatie worden veroorzaakt door een gebrekkige wettelijke grondslag voor de betreffende verplichting of uitgave. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag is onder meer opgenomen dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid van de verplichting van € 19,4 miljoen voor de Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg. Het door de staatssecretaris van het Ministerie van VWS gehonoreerde verzoek van de Tweede Kamer om € 50 per kind beschikbaar te stellen heeft als rechtsgrond de Kaderwet Volksgezondheidssubsidies, maar deze wet biedt minder bestedingsmogelijkheden dan het kamerbesluit beoogde. Er is daarom onzekerheid over de rechtmatige besteding van de middelen.

Er zijn nog meer voorbeelden te noemen van regelgeving die niet strookt met de voorschriften. Zo zijn voor het jeugdbeleid in 2005 extra middelen beschikbaar gesteld, bestemd voor de *flexforce* van de advies- en meldpunten kindermishandeling en voor de grootstedelijke regio's als bijdrage in de extra bestuurskosten in verband met de invoering van de Wet op de jeugdzorg. De gekozen grondslagen voor deze uitgaven kloppen echter niet.

De specifieke uitkering ter stimulering van lokale opvoed- en gezinsondersteuning valt nu nog onder de Welzijnswet en het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid. Het ministerie heeft echter besloten dat het passender is (ook conform het gedachtegoed van de stuurgroep-Brinkman) om een eigen specifieke regeling te maken.

Voor de subsidiëring van de Stichting Koppeling (de stichting biedt eerstelijns zorgverleners en kraamzorginstellingen een financieel vangnet voor onbetaalde zorgkosten van illegalen) ontbreekt de wettelijke basis.

Daarnaast moeten met de stichting opnieuw afspraken worden gemaakt over de verantwoording over en toezicht en controle op de kosten.

Tot slot vragen wij aandacht voor het tijdig zorgen voor een wettelijke grondslag van de uitgaven. Nu vraagt het ministerie in de slotwet bij twee transacties alsnog expliciet aan de Staten-Generaal om toestemming. Het betreft de bijdragen aan heroïneprojecten en de stipendiumregeling voor de topsporters. Wij vinden het op deze manier gebruiken van de slotwet niet zorgvuldig.

Samengevat willen wij dat het ministerie aandacht besteedt aan de kwaliteit van de regelgeving, in het bijzonder die van de specifieke uitkeringen. Herschikking, bundeling en afloop van de specifieke uitkeringen vragen om zorgvuldig handelen. Wij wijzen nogmaals op de volgens ons geldende uitgangspunten voor de verantwoordings- en controlestructuur, zodat kan worden voorzien in relevante beleidsinformatie en redelijke zekerheid over de rechtmatigheid. Wanneer het ministerie besluit om in de toekomst nog nieuwe specifieke uitkeringen of andere «bijzondere» subsidieregelingen te ontwerpen, moet het ministerie alert zijn op die structuur.

3.3 Opgeloste onvolkomenheden en aandachtspunten

3.3.1 Specifieke uitkeringen

Ouderbijdragen

De ouderbijdragen voor de jeugdzorg worden door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) vastgesteld en geïnd. In eerdere rapporten bij het jaarverslag is beschreven dat de Wet op de Jeugdhulpverlening onvoldoende waarborgen bood om de volledigheid van de te ontvangen ouderbijdragen vast te kunnen stellen. Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 is het risico dat jeugdigen niet (tijdig) worden aan- en afgemeld bij het LBIO afgenomen. In plaats van de individuele instellingen zijn nu de Bureaus voor de Jeugdzorg verantwoordelijk voor het melden van aanvang en beëindiging van de jeugdzorg aan het LBIO. De verwachting is dat de onvolkomenheid door deze organisatiewijziging wordt weggenomen. De verantwoording, inclusief accountantsverklaring, over de werking in 2005 komt uiterlijk 1 mei 2006 beschikbaar. Het ministerie zal dit in 2006 bij de controle betrekken.

Door de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de onvolkomenheid, die voortvloeide uit de oude wet, komen te vervallen.

Tijdelijke regeling vroegsignalering

Deze regeling bood onvoldoende controlemogelijkheden en de Algemene Rekenkamer heeft dit punt daarom als een onvolkomenheid in het beheer aangemerkt. Per 1 januari 2004 is de regeling opgeheven en zijn de gelden overgeheveld naar het Gemeentefonds. In 2004 zijn de laatste afrekeningen verwerkt.

Deze onvolkomenheid is hiermee komen te vervallen.

3.3.2 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Op de Audit-Actielijst 2005 hebben wij aandacht gevraagd voor de administratie van de projecten bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Niet altijd waren er betrouwbare tussentijdse cijfers beschikbaar om tijdig informatie te kunnen verschaffen over de financiële

positie en mogelijke financiële risico's van projecten. In 2005 is het Verbeterplan financieel beheer 2005 afgerond. De in de controle 2004 van de auditdienst geconstateerde tekortkomingen zijn hiermee voor een belangrijk deel weggenomen. Het RIVM heeft bovendien belangrijke stappen gezet om het projectenbeheer op orde te brengen. De auditdienst heeft bij de jaarrekening van het RIVM een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

In 2006 krijgt het RIVM er veel taken bij. Zo is onder meer de subsidieverlening voor de landelijke preventieprogramma's van het College voor zorgverzekeringen overgeheveld naar het RIVM. Wij zullen de ontwikkelingen nauwgezet volgen.

3.4 Conclusies

3.4.1 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 VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer (*ernstige* onvolkomenheid);
- de administraties (onvolkomenheid).

De onvolkomenheden bij twee specifieke uitkeringen zijn in 2005 weggenomen. Ook het aandachtspunt bij het beheer van het agentschap RIVM heeft in 2005 voldoende aandacht gekregen.

3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering

De overige onderzochte bedrijfsvoeringsonderdelen in 2005 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de informatiebeveiliging.

Wij vragen nog aandacht voor de kwaliteit van wet- en regelgeving en de VBTB-conformiteit van begroting en jaarverslag (zie paragraaf 2.3.2).

3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Het aantal onvolkomenheden en aandachtspunten is in 2005 afgenomen (zie hierna figuur 3). De ernstige onvolkomenheid bij het subsidiebeheer blijft echter nog gehandhaafd. Wij hebben geconstateerd dat de minister voortvarend aan de slag is gegaan met de verbeteringen in het subsidiebeheer. De voorgenomen en deels al gerealiseerde structurele maatregelen leiden echter in 2005 nog niet tot een concreet resultaat.

Door de lange duur van dit verbeterproces en de druk die het ministerie ondervindt als gevolg van (de implementatie van) grote wetgevings-trajecten en de vele interne organisatorische veranderingen, zien wij een risico voor het verslappen van de aandacht voor de bedrijfsvoering in het algemeen en het subsidiebeheer in het bijzonder. Wij vragen de minister alert te blijven op het realiseren van de benodigde verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Figuur 3



4.1 Reactie minister

Op 25 april hebben wij het concept van dit *Rapport bij het Jaarverslag 2005* aan de minister van VWS voorgelegd met het verzoek om met name te reageren op de gemelde (ernstige) onvolkomenheden, aandachtspunten en aanbevelingen in de samenvatting en de Audit-Actielijst 2006. De minister heeft op 2 mei 2006 zijn reactie toegezonden. Hieronder volgt een samenvatting van deze reactie. Een integrale weergave van de brief is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister schrijft dat er reeds vele verbeteracties in gang zijn gezet, mede dankzij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Over de onvolkomenheden en de aandachtspunten op de Audit-Actielijst 2006 schrijft de minister het volgende:

Subsidies

In 2005 is de verbetering van het subsidiebeheer krachtig ter hand genomen. De minister noemt nogmaals de ontwikkelingen: een zakelijker houding richting instellingen (zoals het opschorten van de betaling van het voorschot aan de instelling bij een onvolledige subsidieaanvraag), de aanpassing van de subsidieregelgeving per 1 juli 2006 (sluit beter aan bij het nieuwe subsidiebeleid, zorgt voor een doelmatiger procesgang en vermindert de administratieve lasten voor de subsidieontvangers), de invoering van een workflow-managementsysteem voor subsidies medio 2006 (draagt bij aan verbetering van het dossierbeheer) en de start van een intern Expertisecentrum subsidies. Dit expertisecentrum, zo schrijft de minister, gaat op vrijwillige basis aan de budgethouders adviseren, maar bij nieuwe subsidieregelgeving is een advies verplicht. Er zal onder andere aandacht zijn voor het verkrijgen van een passende wettelijke grondslag.

Administraties

De minister schrijft dat in 2005 de inkoopexpertise binnen het departement gebundeld is in de pilot Eenheid Inkoop, teneinde de inkoop en inhuur te verbeteren. Gedurende de looptijd van de pilot zijn al maatregelen genomen om het inkoopproces efficiënter en beter beheersbaar te maken. In 2006 zal de pilot Eenheid Inkoop worden geëvalueerd en zal het inkoopproces inclusief het factuurproces en de vastlegging van verplichtingen worden doorgelicht. Op basis van de uitkomsten van de pilot en de doorlichting zal de minister zich beraden op mogelijke verbeterpunten. In 2006 zullen de verbeteractiviteiten voortborduren op de in gang gezette acties en ligt de aandacht ook, in navolging van onze aanbeveling, op het zorgvuldiger en strikter naleven van de procedures. In het Audit Committee zal hierover gerapporteerd worden.

Voor het gesignaleerde toekomstige risico van het niet kunnen leveren van de voorgeschreven garantiestaten door het Waarborgfonds voor de Zorgsector zijn inmiddels passende maatregelen getroffen.

Informatiebeveiliging

Het ministerie heeft in 2005 een stappenplan voor de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst en de Wet bescherming persoonsgegevens geschreven. Daarbij is, schrijft de minister, bewust gekozen voor risicomanagement. In de periode 2005–2006 worden de

meest essentiële maatregelen voor beveiliging van de informatie bij het kerndepartement geïmplementeerd.

Beleidsinformatie

De minister is het eens met ons oordeel dat de VBTB-conformiteit in 2005 nog te wensen over laat. Mede op basis van onze kritiek en die van de Tweede Kamer wordt met ingang van de begroting 2007 de artikelindeling aangepast aan de beleidsterreinen van VWS. De nieuwe begroting zal ook vanuit de VBTB-optiek verbeteringen laten zien. Elke doelstelling wordt meetbaar gemaakt door prestatie-indicatoren op te nemen. De samenhang in en tussen de artikelen wordt verbeterd.

Saldibalans en zorgtoeslag

De minister is het niet eens met onze opmerkingen over de verwerking van de voorschotten op de saldibalans. Het ministerie, zo schrijft hij, verantwoordt de betaling van de zorgtoeslag aan het Ministerie van Financiën op de saldibalans bij de rekening-courant Rijkshoofdboekhouding. Deze wijze van verantwoorden past, naar zijn mening, het beste bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Financiën en de minister van VWS. Er is ook geen sprake van tegenstrijdigheid met de Comptabiliteitswet 2001. Omdat het ministerie geen voorschotbetalingen uit hoofde van de zorgtoeslag aan derden verstrekt (zie de definitie van het begrip voorschot in de regeling verlening voorschotten uit 2004), en daarover dus geen beheersadministratie voert, heeft het ook geen toegevoegde waarde om over de per einde begrotingsjaar openstaande bedragen verantwoording af te leggen. Het Ministerie van Financiën voert beheershandelingen uit en verantwoordt zich conform de afspraken over de openstaande voorschotten zorgtoeslag per einde begrotingsjaar. Als zowel het Ministerie van VWS als Financiën zich zouden verantwoorden over de voorschotten, leidt dit bovendien tot een dubbele verantwoording van de openstaande voorschotten en extra controle- en administratieve lasten.

Ook op het punt van het toelichten van de resterende onzekerheid bij de rechtmatigheid van de zorgtoeslag is de minister het niet eens met onze kritiek. De minister schrijft dat hij in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, in het onderdeel dat specifiek bedoeld is om rechtmatigheidsfouten toe te lichten, duidelijk en gekwantificeerd heeft aangegeven welk deel van de uitgaven voor zorgtoeslag in december 2005 te hoog is bevoorschot. Dit bedrag wordt mogelijk verrekend met latere voorschotten of moet wellicht zelfs worden teruggevorderd. De minister is van mening dat er geen onzekerheid over de rechtmatigheid resteert.

De minister besluit zijn reactie met te stellen dat ook in 2006 de verbetering van de bedrijfsvoering nadrukkelijk de aandacht van zijn departement heeft. Onze aanbevelingen voor verbetering neemt hij daarbij mee.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben waardering voor de uitgebreide reactie van de minister op de punten waar de meningen over verschillen. Wij vinden dat het Ministerie van Financiën – na evaluatie van de voor 2005 gemaakte afspraken – door middel van wet- of regelgeving duidelijkheid moet verschaffen over de verwerking van de voorschotten op de saldibalans van de ministeries. Voor nu blijven wij van mening dat het Ministerie van VWS zich niet

conform de afspraken voor 2005 heeft verantwoord over de voorschotten. Het ministerie heeft een andere uitleg van de afspraken. Het toelichten van de onzekerheid van de rechtmatigheid van de zorgtoeslag is een punt dat wij rijksbreed aan de orde stellen in ons rapport *Rijk verantwoord 2005*, dat tegelijk met dit rapport verschijnt. De minister van VWS heeft de onrechtmatigheid van de zorgtoeslag in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf goed toegelicht. Die onrechtmatigheid was het gevolg van het feit dat de Belastingdienst was afgeweken van de gegevens op het aanvraagformulier. Zonder af te wijken van de gegevens van de aanvraag hadden de toeslagen niet tijdig uitbetaald kunnen worden. Daarnaast zijn er echter ook aanvragen gehonoreerd, waarbij het risico bestaat dat ze tot materiële terugbetaling of verrekening zullen leiden. Wij zouden dit risico toegelicht willen zien.

Ten aanzien van de ernstige onvolkomenheid bij het subsidiebeheer zijn wij ons bewust van het feit dat de ingezette activiteiten niet direct tot een zichtbaar resultaat kunnen leiden. Wij dringen er niettemin op aan dat het ministerie aandacht blijft houden voor een goede handhaving van de uitvoering van de regelgeving. Daarnaast willen wij de kwaliteit van de wet- en regelgeving nog extra onder de aandacht brengen. In de reactie van de minister blijft dat enigszins onderbelicht. Wij vragen behalve om een passende wettelijke grondslag van het ministerie ook om een heldere controle- en verantwoordingsstructuur.

Wij kijken belangstellend uit naar de nieuwe opzet van de Begroting 2007. Om een VBTB-conforme begroting te realiseren, is er veel aandacht nodig voor heldere doelstellingen, aansluiting met effectgegevens, de relatie tussen instrumenten en prestaties en de rol (en verantwoordelijkheden) van de minister.

Voor het overige blijven wij de onvolkomenheden en aandachtspunten zoals opgenomen in de Audit-Actielijst nauwgezet volgen. Het zorgvuldig werken en naleven van de procedures bij de administraties en de gemaakte keuzes bij de informatiebeveiliging ten gevolge van het toegepaste risicomanagement zullen ook gedurende het onderzoek naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* de nodige aandacht krijgen.

LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005*. Brief van de Algemene Rekenkamer. Reactie op conclusies stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman). Brief 13 januari 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 13. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Regeldruk en controletoren*. Brief van de Algemene Rekenkamer. Gewijzigde bedrijfsvoeringsparagraaf in 2005 voor de departementen Financiën, VROM, SZW en VWS. Brief 23 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 950, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005*. Brief van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Reactie van het kabinet op bevindingen en aanbevelingen van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman). Brief 1 april 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005*. Brief van de minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voortgang implementatie kabinetsstandpunt over de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman). Brief 22 november 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 B, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2006). *Evaluatie VBTB – IBO Regeldruk en controletoren*. Brief van de minister van Financiën. Gewijzigde bedrijfsvoeringsparagraaf in 2005 voor de departementen Financiën, VROM, SZW en VWS. Brief 20 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949 en 29 950, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997). *Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS*. Minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 7 mei 1997. Staatscourant 1997, nr. 94/pag. 10. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005a). *Herziening Zorgstelsel*. Brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Brief over toekomstige taken en posities van uitvoerings- en toezichtorganen in het zorgstelsel. Brief 27 mei 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 689, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005b). *Evaluatie VBTB*. Brief van de minister van van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Brief over de maatschappelijke effecten bij de algemene beleidsdoelstellingen in de Begroting 2006. Brief 29 juni 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 929, nr. 31. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Aanbieding Algemeen rapport uitvoering

Ziekenfondswet 2004 van het College van toezicht op de zorgverzekeringen. Brief 27 januari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XVI, nr. 118. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006b). *Modernisering AWBZ*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Aanbieding Algemeen rapport uitvoering AWBZ 2004 van het College van toezicht op de zorgverzekeringen. Brief 15 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 631, nr. 163. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dummy begroting 2007. Brief 6 maart 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XVI, nr. 127. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006d). *Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Beschrijving arbeidsmarktbeleid. Brief 4 november 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 282, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006e). *Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Aanbieding van het rapport Arbeid in Zorg en Welzijn (oktober 2005). Brief 4 november 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 282, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006f). *Vragen gesteld door leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vragen van de leden Heemskerk, van Dijk en Arib aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de miljoenenfraude bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (Ingezonden 3 februari 2006, antwoord van minister Hoogervorst ontvangen 2 maart 2006). Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, Aanhangsel 997. Den Haag: Sdu.

BIJLAGE 1

OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
(bedragen x € 1000)

	Verplichtingen				Uitgaven				
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)		Verantwoording 2005 (€)		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)		Verantwoording 2005 (€)		
	abs (€)	%	abs (€)	%	abs (€)	%	abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen</i>									
21 Preventie en gezondheidsbescherming	303 433		528 651	74,2	225 218	521 888	489 625	-32 263	-6,2
22 Curatieve zorg	45 912		45 206	-1,5	-706	38 747	58 579	19 832	51,2
23 Geneesmiddelen en medische technologie	19 155		19 650	2,6	495	21 880	20 913	-967	-4,4
24 Geestelijke gezondheids-, verslavingszorg en maatschappelijke opvang	287 349	1,3	291 110	3,761	3 761	298 992	295 062	-3 930	-1,3
25 AWBZ-brede zorg	175 052		136 908	-38 144	-38 144	175 052	180 124	5 072	2,9
26 Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid	11 809	3,6	12 235	426	426	12 676	11 103	-1 573	-12,4
27 Verpleging, verzorging en ouderen	31 016	20,1	37 247	6 231	6 231	31 852	25 195	-6 657	-20,9
28 Wet voorzieningen gehandicapten	74 275	20,7	89 644	15 369	15 369	74 275	68 729	-5 546	-7,5
29 Arbeidsmarktbeleid	42 758		7 924	-34 834	-34 834	34 853	32 513	-2 340	-6,7
30 Marktordening, opleidingen, informatie-, kwaliteits- en patiëntenveiligheidsbeleid	217 954	41,7	308 765	90 811	90 811	263 904	257 309	-6 595	-2,5
31 Zorgverzekeringen	19 788	10,5	21 869	2 081	2 081	19 933	16 339	-3 594	-18,0
32 Rijksbijdrage volksgezondheid	8 186 251	0,0	8 186 251	0	0	8 186 251	8 186 251	0	0,0
33 Jeugdbeleid	932 416	13,4	1 057 068	124 652	124 652	920 611	919 479	-1 132	-0,1
34 Lokaal beleid	36 229	11,5	40 413	4 184	4 184	37 697	38 011	314	0,8
35 Sportbeleid	76 733	3,6	79 533	2 800	2 800	67 467	67 147	-320	-0,5
36 Oorlogsgetroffenen en Herinnering WO II	411 446	-0,1	411 153	-293	-293	413 696	406 207	-7 489	-1,8
37 Inspecties	45 707		39 827	-5 880	-5 880	45 707	43 852	-1 855	-4,1
38 Tegemoetkoming buitengewone uitgaven	299 649		260 698	-38 951	-38 951	299 649	260 698	-38 951	-13,0
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
98 Algemeen	188 108	7,7	202 528	14 420	14 420	188 808	188 098	-710	-0,4
99 Nominaal en onvoorzien	-40 566		0	40 566	40 566	2 424	0	-2 424	-100,0
Totaal	11 364 474	3,6	11 776 680	412 206	412 206	11 656 362	11 565 234	-91 128	-0,8
Totaal overschrijdingen				531 014	531 014			25 218	

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

A: Verplichtingen

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)		
21	Preventie en gezondheids- bescherming	528,7	1,4	19,4	20,8	3,9	Ja		Onvolkomenheden subsidiebeheer en onjuiste wettelijke grondslag
23	Geneesmiddelen en medische technologie	19,7	0,3	-	0,3	1,5	Nee		
24	Geestelijke gezondheids-, verslavings- zorg en maatschappelijke opvang	291,1	3,3	-	3,3	1,1	Nee		
26	Gehandicapten- en hulpmiddelen- beleid	12,2	0,7	1,1	1,8	14,6	Ja		Onvolkomenheden subsidiebeheer Ontbreken wettelijke grondslag
27	Verpleging, verzorging en ouderen	37,2	3,3	0,7	4,0	10,7	Ja		
28	Wet voorzieningen gehandicapten	89,7	-	0,7	0,7	0,8	Nee		
31	Zorgverzekeringen	21,9	1,0	-	1,0	4,7	Nee		
33	Jeugdbeleid	1 057,1	4,9	-	4,9	0,5	Nee		
34	Lokaal beleid	40,5	1,2	4,0	5,2	13,0	Ja		Onvolkomenheden subsidiebeheer
35	Sportbeleid	79,5	0,4	-	0,4	0,5	Nee		
Totaal fouten en onzekerheden			16,5	26,0	42,5				

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)		
22	Curatieve zorg	58,6	0,2	-	0,2	0,4	Nee		
23	Geneesmiddelen en medische technologie	20,9	0,6	-	0,6	2,9	Nee		
24	Geestelijke gezondheids-, verslavings- zorg en maatschappelijke opvang	295,0	5,8	-	5,8	2,0	Ja		Ontbreken wettelijke grondslag
26	Gehandicapten- en hulpmiddelen- beleid	11,1	-	0,1	0,1	1,1	Nee		
30	Marktordening, opleidingen, informatie-, kwaliteits- en patiënten- veiligheidsbeleid	257,3	0,1	-	0,1	0,0	Nee		
33	Jeugdbeleid	919,5	0,8	0,1	0,8	0,1	Nee		
35	Sportbeleid	67,1	0,6	-	0,6	0,9	Nee		
37	Inspecties	43,9	0,5	0,1	0,6	1,4	Nee		
38	Tegemoetkoming buitengewone uitgaven	260,7	14,8	-	14,8	5,7	Ja		Onvolledig controleren aanvragen zorgtoeslag
98	Algemeen	188,1	0,7	0,1	0,9	0,5	Nee		
Totaal fouten en onzekerheden			24,2	0,5	24,7				

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)		
33	Jeugdbeleid	12,0	-	-	-	-	Nee	0,1	Ouderbijdragen
Totaal		12,0						0,1	

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln. €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens overschre- den?	Onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
D	Voorschotten	11 042,9	196,2		196,2	1,8	Ja		Voorschotten zorgtoeslag
Totaal		11 042,9	196,2		196,2	1,8			

E: Agentschappen

	Totaal verant- woord bedrag (€ x 1000)	Fout (€ x 1000)	Onzekerheid (€ x 1000)	Totaal F+O (€ x 1000)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzekerheid over volledig- heid (€ x 1000)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Nederlands Vaccininstituut								
Lasten	95,3	0,6						
Kapitaaluitgaven	6,7							
Baten	98,3		0,6	0,6	0,6	Nee		Niet Europees aanbesteed
Kapitaalontvangsten	25,4							
Totaal		0,6		0,6	0,6			

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel	Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
Overdrachtsuitgaven				
Subsidies	1999	Diverse artikelen	Ongeveer 800	3.1.1
Administratieve en uitvoeringssystemen				
Administraties	2001	Diverse artikelen		3.1.2

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 Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit-Actielijst
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FEZ	Financieel-Economische Zaken
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SMART	Specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WMG	Wet marktordening gezondheidszorg
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZFW	Ziekenfondswet

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%.