

Vergaderjaar 2008–2009

**31 924 XV**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (XV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 8 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	
Kwaliteit van de publieke verantwoording	5	
Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering	8	
Audit Actielijst 2009	9	
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	10	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1	Over dit onderzoek	14
1.1.1	Wettelijke taak	14
1.1.2	Goede publieke verantwoording	15
1.1.3	Leeswijzer	17
1.1.4	Onderzoeksopzet	17
1.2	Over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	17
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>20</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	20
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	21
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	22
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	22
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>24</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	24
3.1.1	Financiële administratie departement	24
3.1.2	Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen	26
3.1.3	Subsidiebeheer	28
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	30
3.3	Departementoverstijgende onderwerpen	32
3.3.1	Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 48 Sociale werkvoorziening	33
3.3.2	Personeelsbeheer	33
3.3.3	Sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden	34
3.3.4	Single information single audit	35
<b>4</b>	<b>Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>39</b>
4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	39
4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	42
4.2.1	Beleidsartikel 47 Re-integratie	42
4.2.2	Beleidsartikel 48 Sociale werkvoorziening	44
<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>47</b>
5.1	Reactie minister	47
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	53
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>62</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>63</b>



## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW, XV)*. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van SZW. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie. Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

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

De uitgaven van het ministerie in 2008 bedroegen € 21,9 miljard. De verplichtingen bedroegen € 20,4 miljard en de ontvangsten € 715,9 miljoen.

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

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

Het Ministerie van SZW werkt bij deze taken samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, adviesorganen, andere departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Voor het succes van het ontwikkelde beleid is het ministerie dus voor een belangrijk deel afhankelijk van prestaties van derden. Ruim 95% van de begroting van het Ministerie van SZW gaat dan ook in de vorm van specifieke uitkeringen en rijksbijdragen naar gemeenten en de zelfstandige bestuursorganen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI)<sup>1</sup> en Sociale Verzekeringsbank (SVB).

### **Kwaliteit van de publieke verantwoording**

*Financiële informatie voldoet, maar is moeizaam tot stand gekomen*  
De financiële verantwoording in het jaarverslag voldoet. De fouten en onzekerheden die wij aantreffen, overschrijden de tolerantiegrenzen van de begrotingsartikelen en saldbalans niet. Wij constateren wel dat het Ministerie van SZW ook in 2008 alleen een juiste en betrouwbare jaarrekening kon leveren dankzij de correcties die zijn gedaan naar aanleiding van de eindejaarscontrole van de auditdienst. Net als in 2006 en 2007 bevatte de *concept*jaarrekening namelijk nog veel fouten. De auditdienst heeft bij de conceptjaarrekening 2008 veel correcties voorgesteld. Deze correcties hebben weliswaar een geringere financiële omvang dan vorig jaar, maar zijn in aantallen meer dan vorig jaar. Hieruit concluderen wij dat de interne controle bij het ministerie nog onvol-

---

<sup>1</sup> Per 1 januari 2009 zijn het CWI en UWV gefuseerd tot het UWV Werkbedrijf.

doende gefunctioneerd heeft in 2008. Het merendeel van de fouten is gecorrigeerd, zodat de definitieve jaarrekening voldoet.

*Interne bedrijfsvoering op onderdelen verbeterd, maar administratieve zorgvuldigheid verdient blijvend aandacht*

De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf transparant over de kwaliteit van de bedrijfsvoering in 2008. In 2008 heeft het ministerie zich ingespannen om de vijf onvolkomenheden, die door ons in eerdere jaren geconstateerd zijn, op te lossen. Wij zien meer aandacht bij de ambtelijke top voor bedrijfsvoering en meer transparantie bij de verantwoording over de voortgang van de verbeteringen. Deze positieve ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het ministerie een aantal problemen heeft opgelost. Zo zijn de achterstanden bij de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen weggewerkt en is het verbeterplan voor de financiële administratie van het Agentschap SZW volledig geïmplementeerd. Ook het betalingsbeheer en de managementinformatie zijn verbeterd ten opzichte van 2007. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet in de verbetering van de bedrijfsvoering. De minister constateert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2008 terecht dat de ingezette verbeteracties niet hebben kunnen voorkomen dat over het hele jaar genomen de kwaliteit van de verschillende processen nog te wensen overliet. De minister noemt het noodzakelijk om in 2009 de nadruk te leggen op het nog beter laten werken van de verbetermaatregelen. Wij onderschrijven deze noodzaak.

Eenzijds zien wij verbeteringen in de bedrijfsvoering, anderzijds constateren wij dat de tekortkomingen in de financiële administratie, het contractbeheer en het subsidiebeheer ondanks de ingezette verbeteracties nog niet zijn opgelost. Deze problemen hebben voor een groot deel betrekking op dossiervorming en interne administratieve handelingen. Zo is gebleken dat de contracten van het ministerie nog niet allemaal geregistreerd zijn, waardoor er geen volledig zicht is op de contracten die zijn afgesloten. Dit vergroot het risico dat onbewust de Europese aanbestedingsdrempel wordt overschreden. Als het ministerie subsidies verstrekt aan instellingen, motiveert het de genomen beslissing onvoldoende in de dossiers of legt het de motivering niet zichtbaar vast. Bij de financiële administratie constateren wij dat verplichtingen en voorschotten te laat of verkeerd geregistreerd worden en dat de interne controle hierop onvoldoende is.

Het gemeenschappelijke kenmerk in de tekortkomingen die wij in de bedrijfsvoering signaleren, is een gebrek aan *administratieve zorgvuldigheid*. Het ministerie voert administratieve handelingen – overigens niet bewust – te laat of niet goed uit, waardoor de dossiers niet volledig zijn en de (financiële) administratie niet juist is. Dit soort manco's heeft zijn weerslag op de interne bedrijfsvoering en verantwoording. De gevolgen voor burgers en bedrijven zijn gelukkig beperkt.

Het ministerie heeft voor deze tekortkomingen in de bedrijfsvoering medio 2008 wel maatregelen getroffen. Maar bij de *eindejaarscontrole* van de auditdienst van het ministerie bleek dat de tekortkomingen zich ook na de implementatie van de maatregelen nog hebben voorgedaan. Wij constateren hierbij een patroon: het Ministerie van SZW is te veel afhankelijk van de *eindejaarscontrole* van de auditdienst om goed zicht te krijgen op het functioneren van de interne bedrijfsvoering. Wij bevelen de minister dan ook aan om de kwaliteit van de administratieve processen te verbeteren en om de bedrijfsvoering vaker tussentijds te (laten) toetsen. Op die manier kan het ministerie gedurende het jaar bijsturen. De directie

FEZ kan hierbij een aanjagende rol spelen. Wij vragen daarom in het bijzonder aandacht voor verdere verbetering van de interne controle-functie en de rol van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als concerncontroller.

*Sturing en toezicht minister op uitvoering beleid door derden voldoet*  
De mate waarin de Minister van SZW «in control» is, manifesteert zich niet alleen in zijn interne bedrijfsvoering, maar ook in zijn sturing en toezicht op de uitvoering van zijn beleid door derden. Wij constateren dat het ministerie voldoende inzicht heeft in zowel de onderbouwing van de *begrote* uitvoeringskosten als in de *realisatie* van de uitvoeringskosten van UWV en de SVB. Het ministerie heeft het principe van «single information, single audit» voor de specifieke uitkeringen in 2008 adequaat geïmplementeerd. Dit betreft de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening met een financiële omvang van circa € 8 miljard (een derde van de begroting). In de «single review» zijn tekortkomingen gesignaleerd bij een viertal accountantsverklaringen. Om zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen door gemeenten adviseren wij de minister om een risicoanalyse uit te voeren op de ontvangen accountantsverklaringen.

*Beleidsinformatie biedt nog niet voldoende inzicht in effectiviteit van handhavingsbeleid en doelmatigheid van re-integratie*  
De niet-financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de verslaggevingseisen. Het Jaarverslag 2008 biedt meer inzicht in de doelrealisatie en de prestaties van het ministerie dan het Jaarverslag 2007. De minister is er nog niet in geslaagd om in het jaarverslag nalevingsniveaus op te nemen. Deze nalevingsniveaus geven inzicht in de mate waarin burgers en bedrijven belangrijke verplichtingen op het terrein van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt naleven. Doordat gegevens over deze niveaus in het jaarverslag ontbreken, is het niet goed mogelijk om te beoordelen of het handhavingsbeleid effectief is geweest. De minister heeft toegezegd in de Begroting 2010 diverse nalevingsniveaus op te nemen. Wij maken ons zorgen over de haalbaarheid van deze toezegging, omdat er de komende maanden nog hard gewerkt moet worden aan het testen van methoden om de nalevingsniveaus te kunnen meten.

Het jaarverslag biedt nog niet voldoende inzicht in de doelmatigheid van re-integratie. Dit geldt voor zowel re-integratieactiviteiten van de gemeenten als die van UWV. In de Begroting 2009 heeft artikel 47 Re-integratie een nieuwe opzet gekregen, die meer inzicht biedt in de activiteiten en resultaten van gemeenten bij re-integratie. Desondanks zijn wij van mening dat de nieuwe opzet nog onvoldoende houvast biedt om de doelmatigheid van de re-integratieactiviteiten van gemeenten te kunnen beoordelen. We kunnen namelijk geen relatie leggen tussen kosten, prestaties en effecten. Datzelfde geldt voor de re-integratieactiviteiten van UWV. Wij bevelen de minister aan om inzichtelijk te maken wat voor de verschillende wettelijke doelgroepen de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten van een re-integratieactiviteit zijn.

Ten slotte maken wij ons zorgen over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over re-integratie, omdat de minister geen zicht heeft op de juistheid van gegevens die gemeenten aanleveren voor de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG).

## Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieelbeheer*	Voldoet met uitzondering van drie onvolkomenheden: – financiële administratie departement; – contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen; – subsidiebeheer.	§ 3.1

\* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.



## Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>2</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>Onvolkomenheid Financiële administratie departement</b>				
2006 Artikelen 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 97 en 98	De voorschotten-, vorderingen- en verplichtingen-administratie zijn niet juist, actueel en volledig. Interne controle op administratie is nog onvoldoende.	Geef een kwaliteitsimpuls aan de financiële administratie. Versterk de interne controle, zowel bij de financiële administratie afdeling zelf als bij de directie FEZ als concern-controller.	Het ministerie voert in 2009 een verbeterplan uit waarin het de resterende aandachtspunten voor de financiële administratie opneemt. De directie FEZ regisseert de uitvoering van de verbetermaatregelen.	§ 3.1.1
<b>Onvolkomenheid Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen</b>				
2001 Artikel 98	Het contractregistratiesysteem is vernieuwd, maar was eind 2008 niet volledig. Ook de kwaliteit van contractdossiers laat nog te wensen over. Verder worden maatregelen om aanbestedingsfouten te voorkomen intern nog onvoldoende gecontroleerd.	Zorg voor een volledig contractenregister. Zorg dat contractdossiers volledig zijn. Blijf structureel aandacht besteden aan het inkoopproces en het contractbeheer. Vul de interne controle hierop goed in om aanbestedingsfouten te voorkomen.	De auditdienst SZW onderzoekt in 2009 de juistheid en volledigheid van de contractregistratie. De minister is voornemens om aanschaffingen groter dan € 15 000 te centraliseren.	§ 3.1.2
<b>Onvolkomenheid Subsidiebeheer</b>				
2007 Artikelen 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 97 en 98	Het subsidiebeheer was in 2008 onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Dit betreft de zorgvuldigheid in het subsidiebeheer bij de verschillende subsidieverlenende directies. Tekortkomingen doen zich voor bij de dossiervorming en in de tijdigheid van vaststellingen. Het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, is onvoldoende vastgelegd.	Tref aanvullende verbetermaatregelen op het niveau van de directies en toets tussentijds of de verbetermaatregelen adequaat worden uitgevoerd en het beoogde effect hebben. Laat de subsidieverlenende directies het reviewbeleid en M&O-beleid voor alle subsidieregelingen vastleggen.	De minister zegt toe het Subsidie Expertise Centrum in 2009 te evalueren, de managementinformatie verder te verbeteren en eventueel ontbrekend review- en M&O-beleid aan te vullen. Op basis van aanvullend onderzoek door de auditdienst, zal de directie FEZ, waar nodig, verbetermaatregelen afspreken met de directies.	§ 3.1.3

<sup>2</sup> De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

## Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van SZW. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beherdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beherdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beherdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beherdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beherdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van SZW blijkt dat bij het Ministerie van SZW 88 beherdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 21 beherdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 88 beherdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van SZW hebben wij en de auditdienst van het Ministerie 28 beherdomeinen extra onderzocht.

Wij hebben drie onvolkomenheden geconstateerd. Van deze drie onvolkomenheden heeft een onvolkomenheid betrekking op een kritisch beherdomein. Twee onvolkomenheden konden niet toegedeeld worden aan een beherdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van SZW blijkt dat 13 artikelen van het Ministerie van SZW geraakt worden door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd bij dit ministerie.

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van SZW**  
**Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel**

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatieonderdelen)													
<b>Cluster SG</b> (5 onderdelen)													
<b>Cluster pSG</b> (4 onderdelen)													
<b>DG Participatie en Inkomenswaarborg</b> (4 onderdelen)													
<b>DG Werk</b> (6 onderdelen)													
<b>DG Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering</b> (2 onderdelen)													
<b>Baten-lastendiensten</b> (2 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel													

Ernstige onvolkomenheid  
 Onvolkomenheid  
 Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid

Kritisch proces  
 Relevant proces  
 Proces van gering belang of komt niet voor

Extra aandacht aan besteed door:  
 Algemene Rekenkamer auditdienst  
 Algemene Rekenkamer en auditdienst

























Financiële administratie departement, zie AAL punt 1

Subsidiebeheer, zie AAL punt 3

Contractbeheer incl. Europese aanbestedingen, zie AAL punt 2

Totaal: 88 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van SZW**  
**Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen**

		Onvolkomen bij:			Tolerantiegrenzen overschreden?
		Financiële administratie departement	Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen	Subsidiebeheer	Artikelniveau (zie bijlage 1)
		Zie AAL punt: 1	2	3	
<p>  artikel dat geraakt wordt door onvolkomenheid (mogelijk gevolgen voor bijv. rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of kwaliteit beleidsinformatie)   artikel waar rechtmatigheidsgevolgen zijn geconstateerd         </p>					
<b>Beleidsartikelen</b>					
Art. nr.	Omschrijving				
41	Inkomensbeleid				nee
42	Arbeidsparticipatie				nee
43	Arbeidsverhoudingen				nee
44	Arbeidsomstandigheden en verzuim				nee
45	Pensioenbeleid				nee
46	Inkomensbescherming met activering				nee
47	Re-integratie				nee
48	Sociale werkvoorziening				nee
49	Overige inkomensbescherming				nee
50	Tegemoetkomingen				nee
51	Rijksbijdragen aan sociale fondsen				nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>					
Art. nr.	Omschrijving				
97	Aflopende regelingen				nee
98	Algemeen				nee
99	Nominaal en onvoorzien				nee
<b>Baten-lastendiensten</b>					
	Agentschap SZW				nee
	Inspectie Werk en Inkomen				nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)					nee

## 1 INLEIDING

### 1.1 Over dit onderzoek

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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

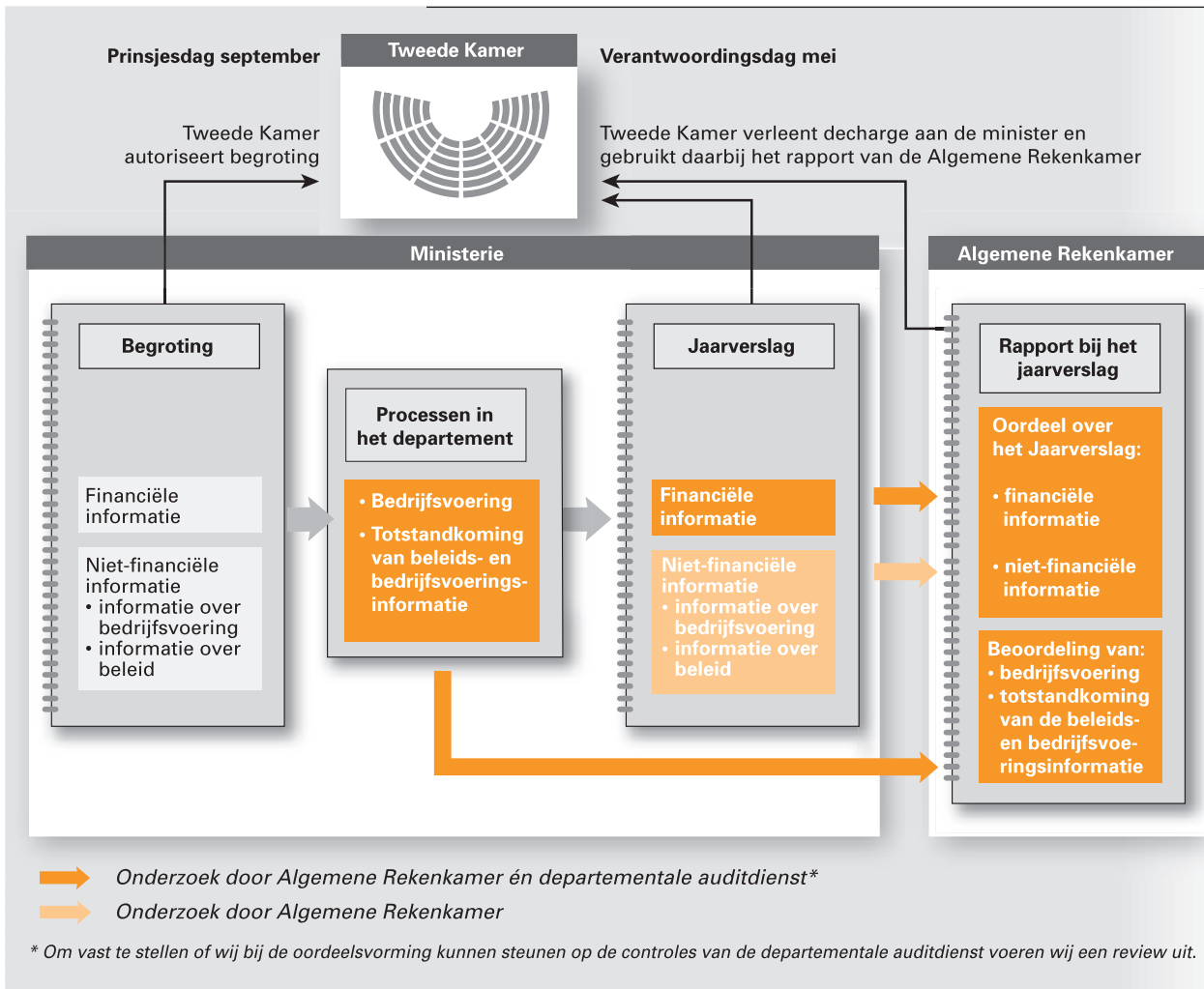
#### 1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

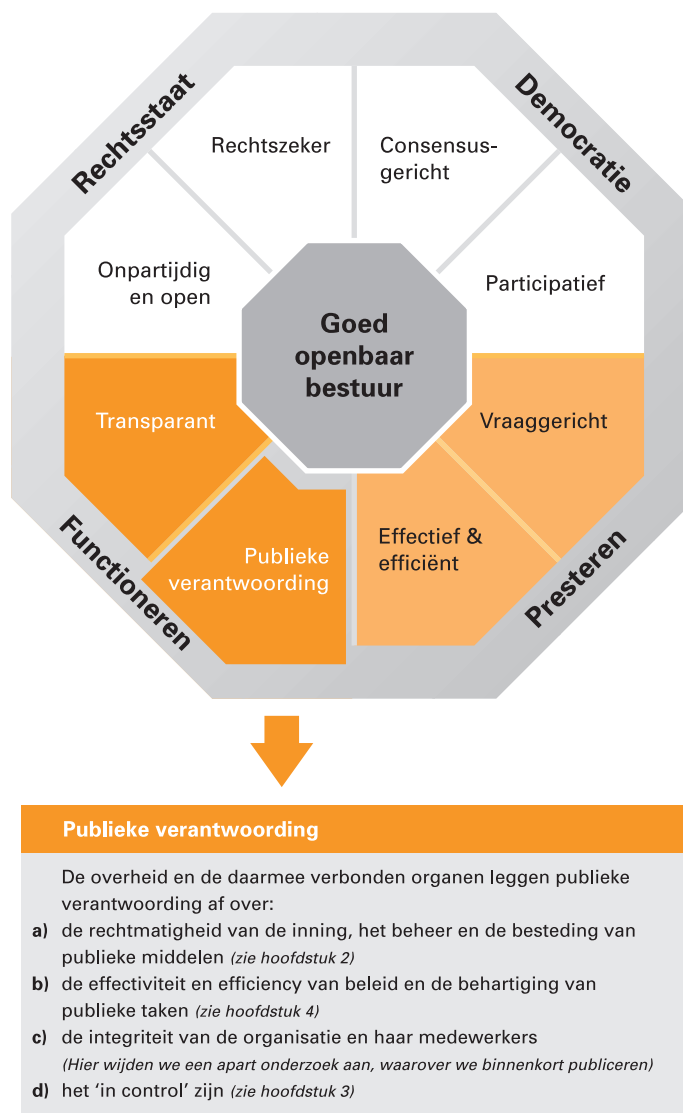
### 1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**



\* Zie de brochures *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*; *strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009* en *Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer*.



### 1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

### 1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van SZW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de betrouwbaarheid van de financiële administratie (Hermes);
- de gevolgen van de implementatie van Hermes (financiële administratie) en Mercurius (managementinformatie) voor het financieel beheer in 2008 bij het ministerie;
- het contractbeheer, inclusief de naleving van Europese aanbestedingsregels;
- het subsidiebeheer;
- het financieel beheer van het Agentschap SZW;
- de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV);
- de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie, waaronder een verdiepend onderzoek bij artikel 47 Re-integratie en artikel 48 Sociale werkvoorziening;
- de gevolgen van de invoering van «single information single audit» (sisa);
- de sturing en het toezicht op de uitvoeringskosten van UWV en SVB;
- het personeelsbeheer en inhuur van externen.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

## 1.2 Over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van SZW (XV).

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

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

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

De kerntaak van het ministerie is beleid ontwikkelen op het terrein van werk en inkomen. Het ministerie werkt daarvoor samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, adviesorganen, andere departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden (voornamelijk gemeenten). Voor het succes van het ontwikkelde beleid is het ministerie dus mede afhankelijk van prestaties van derden zoals gemeenten, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI)<sup>3</sup> en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), en gesubsidieerde organisaties. Ruim 95% van de begroting van het Ministerie van SZW gaat dan ook in de vorm van specifieke uitkeringen, subsidies en rijksbijdragen naar derden.

Omdat de minister bij de uitvoering van het beleid afhankelijk is van derden, moet hij deze goed aansturen. Ook moet hij adequaat toezicht houden op de besteding van het overgedragen geld. De minister heeft om te beginnen draagvlak en inzet van de betrokken organisaties nodig om zijn beoogde beleidsprestaties te bereiken. Verder moet het ministerie een informatiestroom organiseren over hoe het geld wordt gebruikt en welke prestaties geleverd worden. Wij noemen dit een «sluitende keten van verantwoording en toezicht». De toezichthouder Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en externe accountants ondersteunen de minister bij het toezicht en de controle op het overgedragen geld. Omdat derden het grootste deel van het begrotingsgeld uitgeven, controleren wij vooral of de minister goed toezicht houdt op de besteding door derden.

In 2006 heeft de rijksoverheid de Regeling single information single audit (sisa) ingevoerd (BZK, 2006). Dit betekent dat gemeenten niet meer voor iedere uitkering apart verantwoording hoeven af te leggen. De controleprotocollen per specifieke uitkering zijn daarmee vervallen; de controle van de gemeentelijke jaarrekening moet volstaan. Daardoor is er nu een minder intensief systeem van verantwoording en controle. De ministers moeten zich jaarlijks wel tegenover de Staten-Generaal per begrotingsartikel kunnen verantwoorden over de rechtmatige besteding van het geld dat zij beheren. Dit betekent dat de minister, ook met sisa, redelijke zekerheid moet hebben dat de bestedingen voor de afzonderlijke begrotingsartikelen rechtmatig waren. Sisa heeft dus grote gevolgen voor het beheer van specifieke uitkeringen bij het Ministerie van SZW, zoals de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Wij gaan hier in paragraaf 3.3.5 nader op in.

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

---

<sup>3</sup> Per 1 januari 2009 zijn CWI en UWV gefuseerd tot het UWV Werkbedrijf.

**Overzicht 1 Het Ministerie van SZW in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 20,4 miljard
Totaal uitgaven	€ 21,9 miljard
Totaal ontvangsten	€ 715,9 miljoen
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 276,4 miljoen € 190,4 miljoen
Overdrachtsuitgaven	€ 21,9 miljard
– waarvan rijksbijdragen	46,3%
– waarvan overdrachten	17,6%
– waarvan subsidies	0,3%
– waarvan specifieke uitkeringen	35,8%
Aantal begrotingsartikelen	14
– waarvan beleidsartikel	11
– waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	2 587
Aantal directoraten-generaal	SG, 1 PSG, 3 DG's, 1 IG
Aantal baten-lastendiensten	2 (Agentschap SZW en IWI)
– bijdrage van moederdepartement	Respectievelijk 13,2 miljoen/21,1 miljoen
– eigen vermogen	Respectievelijk 2,4 miljoen/1,5 miljoen
Begrotingsfondsen	Spaarfonds AOW (E)
Rechtspersonen met wettelijke taak	UWV Werkbedrijf (voormalig UWV en CWI) Sociale Verzekeringsbank Raad voor Werk en Inkomen Inlichtingenbureau Stichting Kunstenaar & Co
Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van SZW	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Werklozen zonder startkwalificatie. Terugblik 2009.</i></li><li>• <i>Beslistermijnen. Waar blijft de tijd? Terugblik 2009.</i></li><li>• <i>Aanpak harde kern jeugdwerklozen. Begeleiding van bij CWI geregistreerde jongeren (2008)</i></li><li>• <i>Lessen uit ICT-projecten bij overheid: deel B (2008)</i></li><li>• <i>Staat van de beleidsinformatie (2006–2009)</i></li><li>• <i>EU-tendrapport (2006–2009)</i></li><li>• <i>Terugblik handhaven en gedogen (2008)</i></li><li>• <i>Lessen uit ICT-projecten bij overheid; deel A (2007)</i></li><li>• <i>Terugblik fraudebestrijding: stand van zaken (2007)</i></li><li>• <i>Terugblik premie-inning werknemersverzekeringen (2007)</i></li><li>• <i>Terugblik sociale werkvoorziening (2007)</i></li><li>• <i>Werklozen zonder startkwalificatie (2006)</i></li><li>• <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (2006)</i></li></ul>

Bron voor gegevens: Jaarverslag Ministerie van SZW 2008

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden. Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Dit jaar zijn de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave in de *definitieve* jaarrekening sterk afgenomen ten opzichte van vorig jaar.

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

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 50,2 miljoen, respectievelijk € 27,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 46 (inkomensbescherming met activering) en artikel 49 (overige inkomensbescherming). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. De minister van SZW rapporteert in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf transparant dat zich in 2008 nog rechtmatigheidsproblemen hebben voorgedaan. Het ministerie heeft in twee gevallen om bedrijfsvoeringsredenen besloten om een overeenkomst te verlengen, ondanks het feit dat hiermee de Europese aanbestedingsdrempel werd overschreden. Daarnaast hadden nog negen oude contracten onrechtmatige uitgaven in

2008 tot gevolg. Wij constateren dat het Ministerie van SZW in elf gevallen voor een totaalbedrag van circa € 1,8 miljoen de regels niet heeft nageleefd. De aanbestedingen hebben onder andere betrekking op ICT-toepassingen en catering.

## 2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

### Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden. De *toelichting* bij de departementale saldibalans voldoet aan de verslaggevingvoorschriften.

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

In 2008 heeft het Ministerie van SZW voor een bedrag van € 11 154 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

### *Financiële informatie komt moeizaam tot stand*

Er zijn geen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. We zien wel net als in 2006 en 2007 problemen in de kwaliteit van de financiële administratie en gebrekkige interne controle op de administratie. In de *concept*-saldibalans heeft de auditdienst van SZW fouten en onvolledigheden aangetroffen met een financieel belang dat de goedkeuringstolerantie overschreed. Deze fouten werden onder meer veroorzaakt doordat het ministerie de gegevens van het Agentschap SZW nog niet in de conceptjaarrekening had verwerkt. Het ministerie heeft de meeste fouten gecorrigeerd voordat de *definitieve* jaarrekening werd opgesteld.

Wij constateren dat het Ministerie van SZW op basis van de bevindingen van de auditdienst SZW in 2008 in totaal 57 correcties (44 correcties in 2007) uitvoerde in de conceptjaarrekening. Deze correcties vertegenwoordigen een totale absolute waarde van circa € 344 miljoen (€ 843 miljoen in 2007). De correcties betreffen vooral fouten in de standen van de voorschotten met een totale absolute waarde van circa € 292 miljoen (€ 802 miljoen in 2007). Het aantal correcties is dus gestegen, maar de financiële omvang van de correcties is gedaald ten opzichte van 2007. Wij zijn van mening dat het ministerie voor een correcte jaarrekening te veel afhankelijk is van correcties van de auditdienst. De meerderheid van de fouten had in 2008 door interne controle en/of door de directie FEZ geconstateerd moeten zijn.

Naast deze gecorrigeerde rechtmatigheids- en getrouwheidsfouten hebben wij ook nog onzekerheden in de saldibalans geconstateerd (genoemd in bijlage 1). In 2008 betroffen de totale onzekerheden inzake de deugdelijke weergave in de saldibalans € 26,8 miljoen (in 2007 € 25,5 miljoen). De onzekerheden zijn vooral te wijten aan de extracomptabele vorderingenstand (€ 12,2 miljoen) en onzekerheden in de stand van de openstaande verplichtingen (€ 9 miljoen). Deze onzekerheden komen voort uit de onvolkomenheid financiële administratie departement die wij in § 3.1.1 nader toelichten.

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

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

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

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

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

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

#### **Oordeel**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven in hoofdstuk 3.

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

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

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

#### Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer, het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2). In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 3.3).

Wij constateren dat het ministerie zich in 2008 hard heeft ingespannen om de interne bedrijfsvoering te verbeteren. De resterende drie onvolkomenheden betreffen vooral administratieve handelingen die het ministerie zorgvuldiger moet uitvoeren. De mate waarin de Minister van SZW «in control» is, manifesteert zich niet alleen in zijn interne bedrijfsvoering, maar ook in zijn sturing en toezicht op de uitvoering van zijn beleid door derden. Wij constateren dat het ministerie voldoende inzicht heeft in zowel de onderbouwing van de *begrote* uitvoeringskosten als in de *realisatie* van de uitvoeringskosten van UWV en de SVB. Het ministerie heeft het principe van «single information, single audit» voor de specifieke uitkeringen in 2008 adequaat geïmplementeerd. Dit betreft de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening met een financiële omvang van circa € 8 miljard (een derde van de begroting). In de «single review» zijn tekortkomingen gesignaleerd bij een viertal accountantsverklaringen. Om zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen door gemeenten adviseren wij de minister om een risicoanalyse uit te voeren op de ontvangen accountantsverklaringen.

#### 3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van SZW voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- Financiële administratie departement
- Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen
- Subsidiebeheer

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

##### 3.1.1 Financiële administratie departement

In onze rapporten bij de jaarverslagen van 2006 en 2007 constateerden wij een onvolkomenheid in de financiële administratie van het Ministerie van SZW. Tijdens de implementatie van een geïntegreerd financieel administratiesysteem, genaamd Hermes, ontstonden problemen in de belangrijkste processen voor financieel beheer: verplichtingen en betalingen-



beheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en de managementinformatie. In 2007 was er al sprake van een verbetering ten opzichte van 2006. In 2008 is die stijgende lijn voortgezet, maar de gewenste situatie is nog niet bereikt. Daarom handhaven we de onvolkomenheid.

Naar aanleiding van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* heeft de minister toegezegd dat hij het financieel beheer in 2008 verder zal verbeteren. Het Ministerie van SZW heeft hiertoe een verbeterplan opgesteld en dit grotendeels in 2008 gerealiseerd. Zo heeft het ministerie verbeteringen in de managementinformatie doorgevoerd en is de tijdigheid van betalingen fors verbeterd (van 56% in 2007 naar 79% in 2008). Daarnaast heeft het ministerie de autorisaties van de gebruikers van de financiële administratie op een juiste wijze ingericht. Het ministerie heeft bewust aan deze onderwerpen prioriteit gegeven. Hiermee is de minister van SZW zijn toezegging nagekomen om het financieel beheer ten opzichte van 2007 te verbeteren. Wij constateren echter dat belangrijke onderdelen van de financiële administratie gedurende 2008 niet juist, actueel en volledig waren. Het gaat hier om de voorschottenadministratie, de vorderingenadministratie en de verplichtingenadministratie. Voor de financiële omvang van de geconstateerde fouten verwijzen we naar § 2.2 en bijlage 1.

#### *Voorschottenadministratie*

Wij hebben geconstateerd dat het ministerie voorschotten ten onrechte niet registreert of verkeerd boekt. Daarnaast hebben voorschotten ten onrechte opengestaan, omdat het ministerie ze niet tijdig heeft afgeboekt in de financiële administratie. Dit laatste wordt volgens het ministerie veroorzaakt door een technisch probleem. Omdat er een achterstand was in de verwerking in de financiële administratie, beschikte het ministerie gedurende 2008 niet over actuele managementinformatie over de stand van de openstaande voorschotten. Het betreft voorschotten aan UWV en de SVB voor de begrotingsgefinancierde volks- en werknemersverzekeringen en voorschotten aan gemeenten voor de beleidsterreinen werk, bijstand en arbeidsmarktbeleid.

#### *Vorderingenadministratie van overige vorderingen*

De administratie van overige vorderingen (omvang circa € 12 miljoen) is niet ordelijk en controleerbaar. De overige vorderingen zijn divers van aard, bijvoorbeeld te ontvangen rente, terugontvangsten van subsidies en salarisinhoudingen. De overige vorderingen vormen 15% van het totaal aan vorderingen. Het grootste deel (85%) van de vorderingen betreft bestuurlijke boetes die zijn opgelegd door de Arbeidsinspectie. De verantwoordelijke afdeling is niet in staat om de vorderingen uit te splitsen naar buiten invorderinggestelde vorderingen (voorlopig of definitief) en inbare vorderingen. De overige vorderingen staan hierdoor te lang open voordat het ministerie inspanningen verricht om ze te gaan invorderen. De kans op inbaarheid neemt hierdoor sterk af. Het ministerie heeft inmiddels toegezegd dat het in april 2009 zal starten met het opschonen van de vorderingenadministratie. Bij deze opschoningsactie wordt ook de administratie van bestuurlijke boetes betrokken.

#### *Verplichtingenadministratie*

Wij hebben zowel rechtmatigheidsfouten als fouten in de deugdelijke weergave geconstateerd bij het aangaan van verplichtingen. Deze fouten zijn ontstaan doordat het ministerie onvoldoende bewijsstukken

beschikbaar had, onjuiste boekingen heeft gedaan, onjuiste berekeningen heeft uitgevoerd en verplichtingen te laat heeft geboekt.

Bij de conceptjaarrekening is een verplichtingenmatrix bijgevoegd. Dit is een overzicht waarin de beginstand, de mutaties 2008 en de eindstand van de verplichtingen zijn opgenomen. In deze verplichtingenmatrix hebben wij, net als in 2006 en 2007, onjuistheden geconstateerd. Het beginsaldo per 1-1-2008 komt niet overeen met het gecontroleerde eindsaldo per 31-12-2007.

#### *Interne controle*

Bovengenoemde administratieve problemen deden zich ook voor in 2006 en 2007. Dit was voor het ministerie aanleiding om in 2008 de interne controle en de rol van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als concerncontroller te versterken. Wij concluderen dat de getroffen maatregelen in 2008 onvoldoende tot een tijdige analyse en correctie van administratieve fouten hebben geleid. Wij beschouwen de interne controle en het toezicht van de directie FEZ hierop gedurende 2008 als ontoereikend.

De interne controlefunctie verkeerde eind 2008 nog in een groeiproces. Zo had het ministerie in 2008 nog niet alle controles uit het IC-werkplan (interne controle) uitgevoerd en had het de follow-up van de bevindingen nog niet duidelijk geregeld. Het ministerie heeft een beperkte proefafsluiting van de financiële administratie per 30 juni 2008 uitgevoerd. De problemen die hierbij naar voren zijn gekomen, waren grotendeels dezelfde als de problemen die we ook bij de jaarafsluiting 2006 en 2007 geconstateerd hebben. De gevonden fouten zijn niet in 2008 gecorrigeerd, maar pas bij het opstellen van de jaarrekening 2008 in februari 2009. Hierdoor verliest het instrument proefafsluiting zijn toegevoegde waarde.

Een andere maatregel die het ministerie getroffen heeft om de administratieve problemen op te lossen, is de uitvoering van plausibiliteitstoetsen door de directie FEZ. Deze toetsen hebben als doel om periodiek het budgetverbruik en de saldi in de administratie te beoordelen op juistheid en volledigheid. De directie FEZ heeft laat over deze toetsen gerapporteerd (in november en december 2008 en februari 2009). Hierdoor verliezen de toetsen een belangrijk deel van hun toegevoegde waarde. De directie FEZ had de meerderheid van de fouten die de auditdienst heeft gevonden in de conceptjaarrekening met een tijdige plausibiliteitstoets kunnen signaleren en corrigeren.

#### *Aanbevelingen*

Wij bevelen het ministerie aan om op korte termijn een kwaliteitsimpuls te geven aan de financiële administratie, zodat fouten in de administratie voorkomen worden. Daarnaast bevelen wij het ministerie aan om de interne controle te versterken, zodat fouten tijdig gesignaleerd, geanalyseerd en gecorrigeerd kunnen worden. Dit geldt zowel voor de interne controle binnen de financiële administratie als voor de rol van de directie FEZ die als concerncontroller toezicht houdt op de financiële administratie.

#### *3.1.2 Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen*

De Algemene Rekenkamer beoordeelt het contractbeheer al sinds 2001 als een onvolkomenheid. In de afgelopen jaren hebben de opeenvolgende ministers de noodzaak tot verbetering onderschreven en maatregelen

genomen om het contractbeheer te verbeteren. Ook in 2008 heeft het Ministerie van SZW herstel- en verbeteracties uitgevoerd voor het contractbeheer en voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Daarmee is een verbetering ten opzichte van 2007 gerealiseerd. Toch zien wij nog onvoldoende structurele waarborgen om fouten in de toekomst te voorkomen. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

#### *Contractbeheer: registratie en dossiers*

In zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* heeft de minister van SZW toegezegd dat in 2008 contracten zouden worden geregistreerd in een gemoderniseerd contractregistratiesysteem. Het registratiesysteem Planon is in 2008 inderdaad opnieuw ingericht. Per 1 augustus is de nieuwe versie operationeel geworden. Daarnaast heeft het ministerie op het gebied van de dossiervorming van contracten in de tweede helft van 2008 een verbeteringslag gemaakt: vanaf de zomer heeft het ministerie gewerkt om nieuwe contractdossiers uniform in te richten en centraal te beheren.

Hiermee heeft het ministerie in de tweede helft van 2008 randvoorwaarden gerealiseerd om het contractbeheer op orde te brengen. Maar uit de eindejaarscontrole van de auditdienst is gebleken dat het ministerie veel contracten ten onrechte nog niet in het vernieuwde Planon had geregistreerd. De auditdienst oordeelt dat de contractdossiers beter zijn ingericht dan in voorgaande jaren, maar nog steeds tekortschieten. Dit geldt niet alleen voor oude dossiers, maar ook voor dossiers van contracten uit 2008.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2008 schrijft de minister dat in 2009 uitsluitend nog aandacht nodig is voor de kwaliteit van de contractdossiers. Wij zijn van mening dat ook de juistheid en volledigheid van de contractregistratie in Planon nog aandacht behoeven. Het goed registreren van contracten is immers een belangrijke randvoorwaarde om tijdig te signaleren wanneer contracten verlengd of opnieuw aanbesteed moeten worden.

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

De minister heeft in zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* aangegeven terughoudend te zijn met het bewust afwijken van Europese aanbestedingsregels. Het ministerie heeft maatregelen genomen om het inkoopproces beter te beheersen en daarmee onbewuste afwijking van Europese aanbestedingsregels te verminderen. Zo heeft het ministerie eind 2007 een inkoopadvies verplicht gesteld bij contractverlengingen en heeft het in 2008 voor veel structurele inkoopbehoeften nieuwe raamcontracten gesloten. Ook is de volgende afspraak gemaakt: als het om de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen nodig is om af te wijken van de regelgeving, moeten de directies daarvoor vóóraf goedkeuring vragen aan de ambtelijke top.

Het ministerie weet echter onvoldoende in hoeverre deze maatregelen worden nageleefd en wat de uitwerking ervan is. Verscheidene directies hebben een controllersrol ten aanzien van contractbeheer en Europese aanbestedingen, maar zij vullen deze rol beperkt in. Het ministerie toetst namelijk niet op centraal niveau of de verplichte inkoopadviezen daadwerkelijk in alle noodzakelijke gevallen worden aangevraagd. Het ministerie heeft ook geen totaaloverzicht van het aantal verzoeken tot afwijking van de regelgeving. Wij constateren dat het ministerie de naleving en de werking van de maatregelen om fouten te voorkomen onvoldoende toetst.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2008 schrijft de minister dat onrechtmatigheden in de naleving van de (Europese) aanbestedingsregels zich uitsluitend nog voordoen als gevolg van expliciete en zichtbaar gemaakte keuzen en fouten met (Europese) aanbestedingen in vorige jaren.

#### **Inzicht in overtreding Europese aanbestedingsregels**

Om grip te krijgen op Europese aanbestedingsfouten heeft het ministerie begin 2008 alle contracten boven € 50 000 op het gebied van bedrijfsvoering geïnventariseerd. Aanvankelijk bleek dat achttien reeds bestaande contracten zouden leiden tot onrechtmatige uitgaven in 2008. Een aantal van deze contracten kon in de loop van 2008 worden hersteld of afgerond. Uiteindelijk resteren negen oude contracten die leiden tot onrechtmatige uitgaven in 2008 van circa € 1,6 miljoen. Het is positief dat het ministerie negen van de achttien contracten heeft kunnen herstellen of afronden.

In 2008 zijn binnen het ministerie twee gevallen gemeld waarin een overeenkomst bewust is verlengd, ondanks het feit dat hiermee de Europese aanbestedingsdrempel werd overschreden. Het is niet zeker of alle gevallen zijn gemeld waarin bewust is afgeweken van de Europese aanbestedingsplicht, omdat dit niet wordt gecontroleerd.

Vanaf medio 2009 worden inkoop en contractbeheer boven € 15 000 binnen het Ministerie van SZW gecentraliseerd, met uitzondering van de inkoop van onderzoek. Deze organisatiewijziging biedt volgens ons perspectief als een structurele oplossing voor de beheersproblemen bij directies en de invulling van de controllersfunctie.

#### *Aanbeveling*

Het is belangrijk dat het ministerie de registratie van contracten compleeteert. Daarnaast bevelen we aan om structureel aandacht te blijven besteden aan het inkoopproces, het contractbeheer en de interne controle hierop om aanbestedingsfouten te voorkomen. Bijvoorbeeld door regelmatig de kwaliteit van de contractdossiers en de aanwezigheid van de inkoopadviezen te controleren. De naleving van de (Europese) aanbestedingsregels gedurende het jaar kan gecontroleerd worden door centraal te registreren welke verzoeken tot afwijkingen zijn gedaan en of dit verzoek is toegewezen of afgewezen. Hiermee krijgt het ministerie beter inzicht in de werking van de beheersmaatregelen en kan indien nodig worden bijgestuurd.

#### *3.1.3 Subsidiebeheer*

Het subsidiebeheer was in 2008 onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Wij beoordelen dit evenals in 2007 als een onvolkomenheid. Het gaat hierbij om het beheer van een beperkt deel van de totale uitgaven van het ministerie: circa € 64 miljoen.<sup>4</sup> Deze uitgaven zijn verspreid over verschillende artikelen. De onvolkomenheid betreft vooral de tekortschietende zorgvuldigheid en onvoldoende beheersing van het subsidieproces bij de verschillende subsidieverlenende directies. De minister schrijft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2008 dat de randvoorwaarden zijn gecreëerd om ervoor te zorgen dat de tekortkomingen zich ultimo 2009 niet meer zullen voordoen. Wij zien bij de subsidieverlenende directies echter nog geen toereikende maatregelen om voor 2009 een aanzienlijke verbetering te verwachten.

<sup>4</sup> Dit bedrag wijkt af van het subsidieoverzicht bij het Jaarverslag SZW 2008 (bijlage 6). Dit wordt veroorzaakt doordat de auditdienst in zijn controle van het subsidiebeheer ook enkele specifieke uitkeringen en overdrachtsuitgaven meeneemt die niet onder de subsidie definitie van de Algemene wet bestuursrecht vallen. De auditdienst betreft deze uitgaven in de controle van het subsidiebeheer, omdat deze grotendeels via het subsidieproces worden afgehandeld.

### *Tekortkomingen subsidiebeheer*

In het subsidiebeheer doen zich regelmatig de volgende tekortkomingen voor:

- Bij subsidievaststellingen motiveren de subsidieverlenende directies de genomen beslissingen onvoldoende of leggen ze de motivering niet zichtbaar vast.
- Dossiers zijn onvolledig.
- Subsidies worden niet op tijd verleend en vastgesteld.
- Subsidiebeschikkingen worden niet op tijd in het financieel systeem geboekt. Dit leidt tot getrouwheidsfouten in de administratie van verplichtingen. Door deze fouten beschikken de subsidieverlenende directies niet over juiste managementinformatie om te bewaken dat de subsidies op tijd worden vastgesteld.
- Het reviewbeleid en het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O-beleid) zijn onvoldoende vastgelegd (zie hieronder).

De genoemde problemen spelen in het bijzonder (maar niet uitsluitend) bij subsidies die worden verstrekt op basis van de Kaderwet SZW-subsidies en de Algemene Regeling SZW-subsidies.

De auditdienst SZW heeft rechtmatigheidsfouten met een gering financieel belang aangetroffen en getrouwheidsfouten aangetroffen met een aanzienlijk financieel belang. De rechtmatigheidsfouten worden veroorzaakt door het niet juist toepassen van de regelgeving en onzorgvuldigheden in het verlenings- of vaststellingsproces. De getrouwheidsfouten zijn meestal te wijten aan het niet verwerken van de vaststelling in het financieel systeem. In de definitieve jaarrekening zijn deze fouten grotendeels gecorrigeerd.

### *Reviewbeleid en M&O-beleid onvoldoende vastgelegd*

Wij constateren dat het ministerie het reviewbeleid en het M&O-beleid onvoldoende heeft vastgelegd. Het ministerie voert wel M&O-maatregelen uit, maar heeft het beleid voor diverse subsidieregelingen niet vastgelegd. In 2008 betrof dit onder meer de Algemene Regeling SZW-subsidies. In februari 2009 heeft het ministerie een reviewbeleid en een M&O-beleid voor de Algemene Regeling SZW-subsidies vastgesteld. Bij een aantal specifieke subsidieregelingen blijkt dat de subsidieverlenende directies het M&O-beleid laten bepalen door het Agentschap SZW, dat de regelingen uitvoert. Wij vinden dit geen wenselijke situatie, omdat de subsidieverlenende directie als opdrachtgever zou moeten bepalen hoe de regeling moet worden uitgevoerd. Daarbij hoort ook dat de directie ten minste de supervisie heeft over het opstellen van een M&O-beleid.

### *Verbetermaatregelen*

Het ministerie heeft in 2008 diverse verbetermaatregelen voor het subsidiebeheer uitgevoerd. De voornaamste maatregel betrof het instellen van het Subsidie Expertise Centrum (SEC). Het SEC heeft echter geen directe invloed op het wegnemen van de hiervoor genoemde tekortkomingen in het subsidiebeheer door de directies (zie kader).

#### **Subsidie Expertise Centrum**

Op 1 juli 2008 is het SEC van start gegaan. Dit is een samenwerkingsverband van diverse organisatieonderdelen, waaronder FEZ en de auditdienst. Het SEC geeft advies over voorgenomen subsidieregelingen en beschikkingen en reikt daarvoor standaarden en modellen aan. De subsidieverlenende directies moeten alle voorgenomen subsidieregelingen en alle voorgenomen subsidieverleningen die zijn gebaseerd op de Algemene

Regeling SZW-subsidies voorleggen aan het SEC. Bestaande subsidieregelingen en daarop gebaseerde beschikkingen hoeven zij niet aan het SEC voor te leggen. Uit een eerste, interne evaluatie blijkt dat het SEC naar verwachting functioneert (SZW, 2008a). De subsidieverlenende directies weten het SEC te vinden en de weerslag van de adviezen van het SEC is te zien in de uiteindelijke subsidiebeschikkingen. In de evaluatie wordt ook geconstateerd «dat het SEC een rol kan spelen bij de verbetering van de kwaliteit van het subsidiebeheer, maar alleen qua opzet, aan de voorkant. Het SEC heeft geen directe invloed op de achterkant, de uitvoering. Zaken als de kwaliteit van de dossiers en de kwaliteit en tijdigheid van de subsidievaststellingen onttrekken zich aan de invloed van het SEC. De door het SEC ontwikkelde checklist bevat echter wel handvatten voor de uitvoering.»

De directie FEZ (concerncontroller) heeft in augustus 2008 een notitie opgesteld met algemene aandachtspunten voor de verbetering van het subsidiebeheer. Het ministerie kan echter niet aangeven in hoeverre de subsidieverlenende directies aan de hand van deze aandachtspunten concrete verbetermaatregelen hebben doorgevoerd.

In 2008 heeft de directie FEZ ook gewerkt aan het verbeteren van de managementinformatie waarmee directies de tijdigheid van de vaststellingen kunnen bewaken. In 2009 zal moeten blijken of het lukt om deze informatie actueel te houden en of dit daadwerkelijk leidt tot verbeteringen in de tijdigheid van vaststellingen.

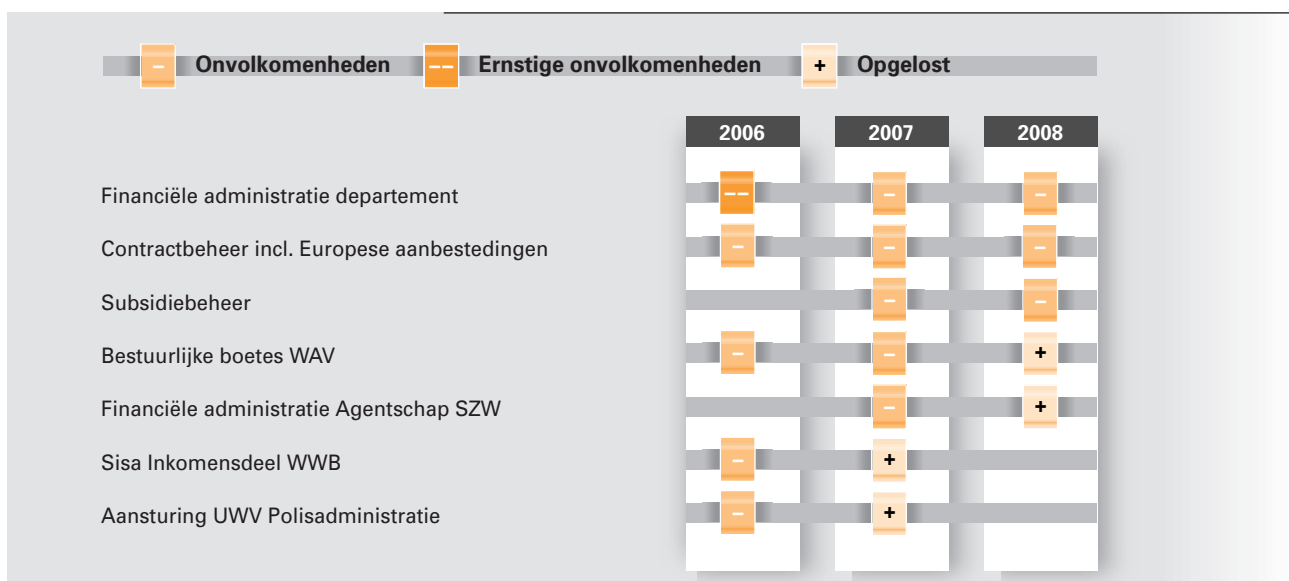
#### *Aanbevelingen*

Wij bevelen de minister aan om in 2009 voor het subsidiebeheer aanvullende verbetermaatregelen te treffen op het niveau van de directies. Wij vinden het belangrijk dat de minister gedurende het jaar toetst of de directies de verbetermaatregelen adequaat uitvoeren en of deze het beoogde effect hebben. Wij bevelen de minister aan om het reviewbeleid en M&O-beleid voor alle subsidieregelingen te laten vastleggen door de subsidieverlenende directie.

### **3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en ook welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
Ministerie van SZW**



Wij constateren dat het ministerie zich in 2008 hard heeft ingespannen om de bedrijfsvoering te verbeteren. Hierdoor zijn twee onvolkomenheden opgelost. De resterende drie onvolkomenheden betreffen vooral administratieve handelingen die zorgvuldiger uitgevoerd moeten worden. Het ministerie heeft voor deze tekortkomingen medio 2008 wel maatregelen getroffen. Maar bij de *eindejaarscontrole* van de auditdienst van het ministerie bleek dat de tekortkomingen zich ook in de tweede helft van 2008 nog hebben voorgedaan. Wij constateren hierbij een patroon: het Ministerie van SZW is te veel afhankelijk van de *eindejaarscontrole* van de auditdienst om goed zicht te krijgen op het functioneren van de interne bedrijfsvoering. Wij bevelen de minister aan om de kwaliteit van de administratieve processen te verbeteren en om de bedrijfsvoering vaker tussentijds te laten toetsen. Op die manier kan het ministerie gedurende het jaar bijsturen. De directie FEZ kan hierbij een aanjagende rol spelen. Wij vragen daarom in het bijzonder aandacht voor verdere verbetering van de interne controlefunctie en de rol van de directie FEZ als concern-controller.

### **Opgeloste onvolkomenheden**

#### *Boetes Wet arbeid vreemdelingen*

Het ministerie is erin geslaagd de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) in 2008 aanzienlijk te verbeteren, zodat wij deze onvolkomenheid (daterend uit 2006) als opgelost beschouwen.

De onvolkomenheid betrof het opleggen van boetes en het afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures. In beide processen waren in voorgaande jaren grote achterstanden ontstaan, waardoor het ministerie zaken niet tijdig kon afhandelen. In 2008 is de situatie verbeterd doordat het ministerie de vaste formatie voor deze processen heeft uitgebreid en tijdelijk extra capaciteit heeft ingezet.

Bij het opleggen van boetes WAV heeft het ministerie de achterstand in 2008 aanzienlijk teruggedrongen en ligt een normale werkvoorraad binnen bereik. Ook wordt inmiddels bijna 80% van de boetes op tijd opgelegd. Bij het afhandelen van bezwaarschriften heeft het ministerie de achterstand volledig weggewerkt. Het percentage bezwaarschriften dat op tijd wordt afgehandeld, blijft echter nog achter bij de streefwaarde, al is ook daarbij een verbetering zichtbaar. De streefwaarde wordt nog niet bereikt doordat het grote aantal afgehandelde bezwaarschriften heeft geleid tot hoge werkvoorraden beroepszaken en hoger beroepszaken. De afhandeling van deze werkvoorraden zal in 2009 en 2010 extra werkdruk met zich mee zal brengen. Het ministerie zal extra capaciteit inzetten om dit op te vangen.

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

Vorig jaar constateerden wij dat de financiële administratie van het Agentschap SZW ontoereikend was, omdat het verbeterplan onvoldoende geïmplementeerd was. Wij hebben vastgesteld dat het Agentschap SZW eind 2008 alle verbetermaatregelen uit het verbeterplan heeft geïmplementeerd. Daarnaast heeft het Agentschap SZW aanvullende maatregelen genomen (personeelbeleid en technisch onderhoud financiële administratie) om het beheer van financiële processen op een meer gestructureerde wijze te waarborgen in de organisatie. Het Agentschap SZW heeft al toegezegd dat de financiële processen ook in 2009 nog de nodige aandacht krijgen. Wij concluderen dat het beheer van de financiële processen bij het Agentschap SZW voldoende gewaarborgd is. De onvolkomenheid is hiermee opgelost.

#### **Speerpunten voor Agentschap SZW in 2009**

Om de financiële administratie en het jaarrekeningproces in de toekomst verder te optimaliseren heeft het Agentschap SZW het initiatief genomen om het jaarrekeningproces 2008 intern te evalueren. Daarnaast heeft het Agentschap SZW een verzoek bij de auditdienst SZW ingediend om (in april 2009) te toetsen of de verbetermaatregelen werken. Dit verzoek is inmiddels ingewilligd. Om het beheer van de financiële processen binnen het Agentschap SZW structureel te waarborgen, is blijvende aandacht van essentieel belang.

### **3.3 Departementoverstijgende onderwerpen**

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.1), en naar het personeelsbeheer (§ 3.3.2). We staan in deze paragraaf ook stil bij het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden. De uitvoering van subsidies en de uitvoering van beleid verschuiven steeds meer van het Rijk naar uitvoeringsorganisaties en andere derden. Deze decentralisatie gaat vaak gepaard met de bundeling van verschillende geldstromen en leidt tot de vraag of en hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en de begrotingsuitvoering waar kan (blijven) maken. We hebben daarom onderzoek gedaan naar de via de begroting gefinancierde uitvoeringskosten van UWV en SVB (§ 3.3.3) en naar het principe van single information single audit (§ 3.3.4).



### 3.3.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 48 Sociale werkvoorziening

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van SZW in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor beleidsartikel 48 (Sociale werkvoorziening) de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

Wij constateren dat het ministerie voldoende beleidsinformatie verzamelt om inzicht te hebben in de mate waarin de doelen van de sociale werkvoorziening gerealiseerd zijn (zie § 4.2). Het ministerie gebruikt de beleidsinformatie om het beleid zo nodig bij te stellen. Zo bleek, onder meer uit de groei van de wachtlijst, dat er steeds vaker een beroep gedaan wordt op de sociale werkvoorziening. Dit was aanleiding voor het ministerie voor een fundamentele herbezinning op de sociale werkvoorziening in 2008. Wij stellen vast dat de planning & controlcyclus goed functioneert en aansluit op het beleid. Wij hebben vastgesteld dat de voorschotten die het ministerie in 2008 aan gemeenten verstrekt heeft en de vaststellingen over 2006 die het in 2008 heeft uitgevoerd, rechtmatig zijn. Ook heeft het ministerie deze op een juiste wijze in de financiële administratie verwerkt.

### 3.3.2 Personeelsbeheer

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

#### *Digitalisering van personeelsdossiers*

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe de digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Economische Zaken (EZ), van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben we ook gekeken naar de kwaliteit van de personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

Uit ons onderzoek naar het digitaliseringproces bij het Ministerie van SZW blijkt dat de digitalisering van circa drieduizend personeelsdossiers eind 2006 was afgerond. De medewerkers van SZW krijgen in 2009 toegang tot hun digitale dossiers via een portal. De auditdienst SZW controleert bij de salariscontrole ook de kwaliteit van de personeelsdossiers.

### *Inhuur van externen*

In het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van EZ en van Financiën hebben we ook een aantal facturen onderzocht. Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie invulling geeft aan zijn coördinerende rol.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van SZW een gedragscode heeft opgesteld om inhuur te beperken en om draaideurconstructies te vermijden. Er is geen interne procedure waarin een zichtbare toets aan de gedragscode is opgenomen. De auditdienst SZW controleert de totstandkoming van de bijlage externe inhuur in het jaarverslag. De auditdienst doet geen apart onderzoek naar de inhuur van externen. De financiële omvang van de inhuur in 2008 is gedaald ten opzichte van 2007.

### *3.3.3 Sturing en toezicht op uitvoeringskosten van derden*

De uitvoering van beleid wordt in toenemende mate op afstand van het Rijk geplaatst. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. De organisaties die het beleid uitvoeren rekenen daar uitvoeringskosten voor. De Algemene Rekenkamer heeft bij vier ministeries onderzocht in hoeverre deze ministeries inzicht hebben in de uitvoeringskosten van organisaties die taken uitvoeren voor het ministerie. Het gaat om de Ministeries van EZ, LNV, SZW en VWS. De organisaties ontvangen een bijdrage voor de uitvoeringskosten die hoofdzakelijk bestaat uit «apparaatskosten» (personele en materiële kosten). Bij het Ministerie van SZW hebben we de via de begroting gefinancierde uitvoeringskosten onderzocht van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

### *Inzicht in onderbouwing en realisatie van uitvoeringskosten*

UWV voert in opdracht van de minister van SZW de werknemersverzekeringen uit. De uitvoeringskosten van UWV voor 2008 waren begroot op € 1 672 miljoen en de realisatie 2008 is € 1 625 miljoen. De SVB voert in opdracht van de minister van SZW de volksverzekeringen uit. De

uitvoeringskosten van de SVB voor 2008 waren begroot op € 234 miljoen en de realisatie 2008 is € 218 miljoen.

Wij concluderen dat de minister van SZW voldoende inzicht heeft in de *totstandkoming en onderbouwing* van de uitvoeringskosten. UWV en SVB berekenen de begrotings- en premiegefinancierde uitvoeringskosten in samenspraak met het ministerie aan de hand van kostenmodellen. Hierbij berekenen zij eerst kosten per wet. Dit gebeurt op twee manieren: gedeeltelijk via een directe toerekening van kosten (van specifieke afdelingen en systemen) en gedeeltelijk via een indirecte toerekening op basis van een vaste verdeelsleutel (van gemeenschappelijke afdelingen/voorzieningen en overhead). Nadat de kosten per eenheid (aanvraag of uitkeringsjaar) per wet zijn bepaald, worden deze vermenigvuldigd met de volumeramingen per wet. Deze volumeramingen bepalen het ministerie, UWV en SVB ook samen.

Daarnaast constateren wij dat de minister voldoende inzicht heeft in de *realisatie* van de begrotingsgefinancierde uitvoeringskosten. Bij de realisatie van de uitvoeringskosten controleert de minister of UWV en SVB binnen het totale uitvoeringskostenbudget zijn gebleven. De laatste jaren doen zij dat inderdaad en nemen zij na goedkeuring van de minister bestemmingsfondsen mee naar het volgende jaar. Dit wordt gecontroleerd door de accountants van UWV en SVB. De Inspectie Werk en Inkomen voert jaarlijks een review uit op de accountantscontrole UWV en SVB. Deze review is bedoeld om de beleidsdirecties te adviseren over de vaststelling van de rijksbijdragen uitvoeringskosten voor via de begroting gefinancierde wetten.

#### **Planning & controlcyclus**

Om een zelfstandig bestuursorgaan goed te kunnen aansturen, heeft een ministerie een goed werkende planning & controlcyclus (P&C-cyclus) nodig. In het verleden sloten de P&C-cycli van het ministerie en UWV en SVB onvoldoende op elkaar aan. Bijvoorbeeld op het moment dat in het rijksbegrotingsproces de budgettaire kaders voor het ministerie vastgesteld werden, moesten UWV en SVB hun eigen jaarplan en bijbehorende begroting nog opstellen. Daarnaast raamden beide partijen de uitvoeringskosten afzonderlijk en op eigen wijze. De onderhandelingen over de hoogte van de begroting verliepen daardoor moeizaam. Vanaf 2006 en 2007 zijn het ministerie en UWV en SVB twee projecten gestart om de P&C-cycli beter op elkaar aan te sluiten en om de samenwerking te intensiveren. In deze projecten zijn de kostenmodellen voor de uitvoeringskosten gezamenlijk opgesteld (Wassenaar, 2008).

#### *Informatie over uitvoeringskosten in jaarverslag*

UWV en de SVB hanteren als zelfstandige bestuursorganen een ander boekhoudstelsel dan de Rijksoverheid. Dit leidt ertoe dat de uitvoeringskosten die per wet in het jaarverslag van het ministerie zijn opgenomen, niet per definitie gelijk zijn aan de uitvoeringskosten die UWV en SVB per wet in hun jaarverslag opnemen. UWV stelt in opdracht van het ministerie een aansluitingstabel op waarin de verschillen verklaard worden. Zowel de accountant van UWV als de Inspectie Werk en Inkomen beoordelen deze aansluitingstabel. Voor de SVB heeft het ministerie zo'n aansluitingstabel niet voorgeschreven, omdat de aansluitingsverschillen minder groot zijn dan bij UWV.

#### *3.3.4 Single information single audit*

Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door

gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Het kabinetsbeleid is gericht op een drastische reductie van deze uitkeringen en op het toepassen van het principe *single information single audit* (sisa), met als doel het verminderen van de administratieve lasten.

Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Sisa is van toepassing sinds het verantwoordingsjaar 2006: gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. In het kader van sisa wordt ook *single review* toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk. Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze voorzien worden van informatie over specifieke uitkeringen.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid en het financieel beheer van specifieke uitkeringen en naar de toepassing van sisa en single review.

#### *Toepassing sisa*

Het aantal specifieke uitkeringen van het Ministerie van SZW loopt terug van 22 in 2007, naar 10 in 2008 en naar 6 in 2009. Het financieel belang van de specifieke uitkeringen bedraagt in 2007 € 8 260,5 miljoen en in 2008 € 7 854,7 miljoen. Dit is ongeveer een derde van de begroting van het Ministerie van SZW. Over het verantwoordingsjaar 2007<sup>5</sup> is sisa voor alle specifieke uitkeringen van het Ministerie van SZW van toepassing. In alle gevallen zijn ook indicatoren bepaald en is voor zover relevant de «aard van de controle» voor de accountantscontrole aangegeven. Wij stellen vast dat bij het Ministerie van SZW het principe van «single information, single audit» in 2008 adequaat is geïmplementeerd.

#### *Rechtmatigheid en financieel beheer*

We zijn voor de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening nagegaan of minister voldoende informatie heeft om de specifieke uitkeringen aan gemeenten te kunnen vaststellen. Daarnaast zijn we nagegaan of de financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven en of het beheer van de specifieke uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Hieronder geven we onze conclusies per wet weer.

#### *Wet werk en bijstand*

De Wet werk en bijstand (WWB) is al sinds 2006 onder sisa gebracht. De WWB staat uit twee onderdelen: het inkomensdeel en het werkdeel. Het verantwoordingsarrangement verschaft de minister voldoende informatie over de rechtmatigheid van het WWB-werkdeel. De indicatoren van het WWB-werkdeel die daarvoor nodig zijn, maken deel uit van de sisabijlage. De gemeentelijke accountant betreft deze indicatoren bij zijn rechtmatigheidsonderzoek. Het verantwoordingsarrangement sisa verschaft de minister onvoldoende informatie over de rechtmatigheid van het WWB-inkomensdeel. De minister ontvangt wel op een andere wijze informatie over de rechtmatigheid van het WWB-inkomensdeel. De Inspectie Werk en Inkomen houdt namelijk toezicht op de uitvoering van de WWB. In dat kader houdt IWI ook toezicht op de rechtmatigheid van het WWB-inkomensdeel. Wij hebben vastgesteld dat de financiële

<sup>5</sup> Provinciaal en gemeentelijk verantwoordingsjaar 2007, aangeleverd in verantwoordingsjaar 2008 van het Rijk.

informatie over de WWB rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven en dat het beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

In opdracht van het kabinet heeft de commissie-Oosting in december 2007 een advies gegeven over Interbestuurlijk Toezicht. Het kabinet heeft in april 2008 aangegeven dat het toezicht van IWI op de WWB in de toekomst zal vervallen als gevolg van de implementatie van de voorstellen van de commissie-Oosting. Wij zijn in overleg met het ministerie over de wijze waarop het toezichtsarrangement en de verantwoordelijkheid van de minister in de toekomst op elkaar afgestemd kunnen worden.

#### *Wet sociale werkvoorziening*

Sisa is vanaf 1 januari 2008 ook van toepassing op de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Hierbij is de verantwoordingsinformatie over 2007 ook (met terugwerkende kracht) onder het sisa-principe gebracht. De gemeentelijke accountant hoeft de indicatoren in de sisabijlagen over 2007 alleen op deugdelijke totstandkoming te toetsen. Dit betekent dat de gemeentelijke accountant niet de juistheid van de indicatoren hoeft vast te stellen en dus geen rechtmatigheidscontrole hoeft uit te voeren. Bij een controle op de deugdelijke totstandkoming toetst de accountant of het proces van de uitvoerder voldoet aan de wet- en regelgeving. Zo controleert de accountant of er een procedure is waarbij getoetst wordt of personen met een Wsw-indicatie beschikbaar zijn voor werk. Deze controle ligt dicht tegen een rechtmatigheidscontrole aan. Uit de verantwoordingsinformatie die het ministerie heeft ontvangen, blijkt dat een aantal gemeentelijke accountants wel een (beperkte) rechtmatigheidscontrole heeft uitgevoerd. Hierdoor achten wij de kans gering dat de minister over 2007 onvoldoende informatie over de rechtmatigheid van de uitvoering ontvangt. Voor de verantwoordingsinformatie over 2008 is wel een rechtmatigheidscontrole op de Wsw-sisa-indicatoren voorgeschreven. Wij hebben vastgesteld dat de financiële informatie over de Wsw rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven en dat het beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

#### *Single review*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* rapporteerden wij dat de accountantscontroles van 74 gemeenten over de rechtmatigheid van de WWB, IOAW, IOAZ en BBZ in 2006 tekortkomingen bleken te hebben. Wij adviseerden het ministerie om de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden te verbeteren en waar nodig op een andere manier redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van deze bestedingen te verkrijgen. Het ministerie heeft in 2008 een risicoanalyse uitgevoerd op de ontvangen accountantsverklaringen over 2006. Uit deze analyse bleek dat er geen sprake was van materiële risico's. Wij concluderen dat het ministerie voldoende heeft gedaan om redelijke zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen door gemeenten. Wij hebben vastgesteld dat de rijksoverheid afspraken heeft gemaakt met het betreffende accountantskantoor om de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden in de toekomst te verbeteren.

In 2008 hebben de departementale accountantsdiensten 26 reviews uitgevoerd bij accountants van gemeenten en provincies die in 2007 specifieke uitkeringen ontvingen van de rijksoverheid. In vier gevallen zijn de rijksaccountants van mening dat de controle door de accountants van de medeoverheden ontoereikend was. Dit werd veroorzaakt doordat er

sprake was van een ontoereikende risicoanalyse, onvoldoende onderbouwing waarom gesteund kon worden op de werkzaamheden van andere accountants of het niet zelfstandig toegankelijk zijn van de dossiers. Het risico bestaat dus dat onrechtmatigheden niet aan het licht zijn gekomen. Wij adviseren het Ministerie van SZW om, net als in 2008, een risicoanalyse uit te voeren op de ontvangen accountantsverklaringen. Bij het Ministerie van SZW vertegenwoordigen de specifieke uitkeringen circa € 8 miljard (een derde van de begroting) en daarom vinden wij het belangrijk dat de minister middels een risicoanalyse aanvullende zekerheid krijgt indien uit de single review negatieve bevindingen over de accountantsverklaringen komen.

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

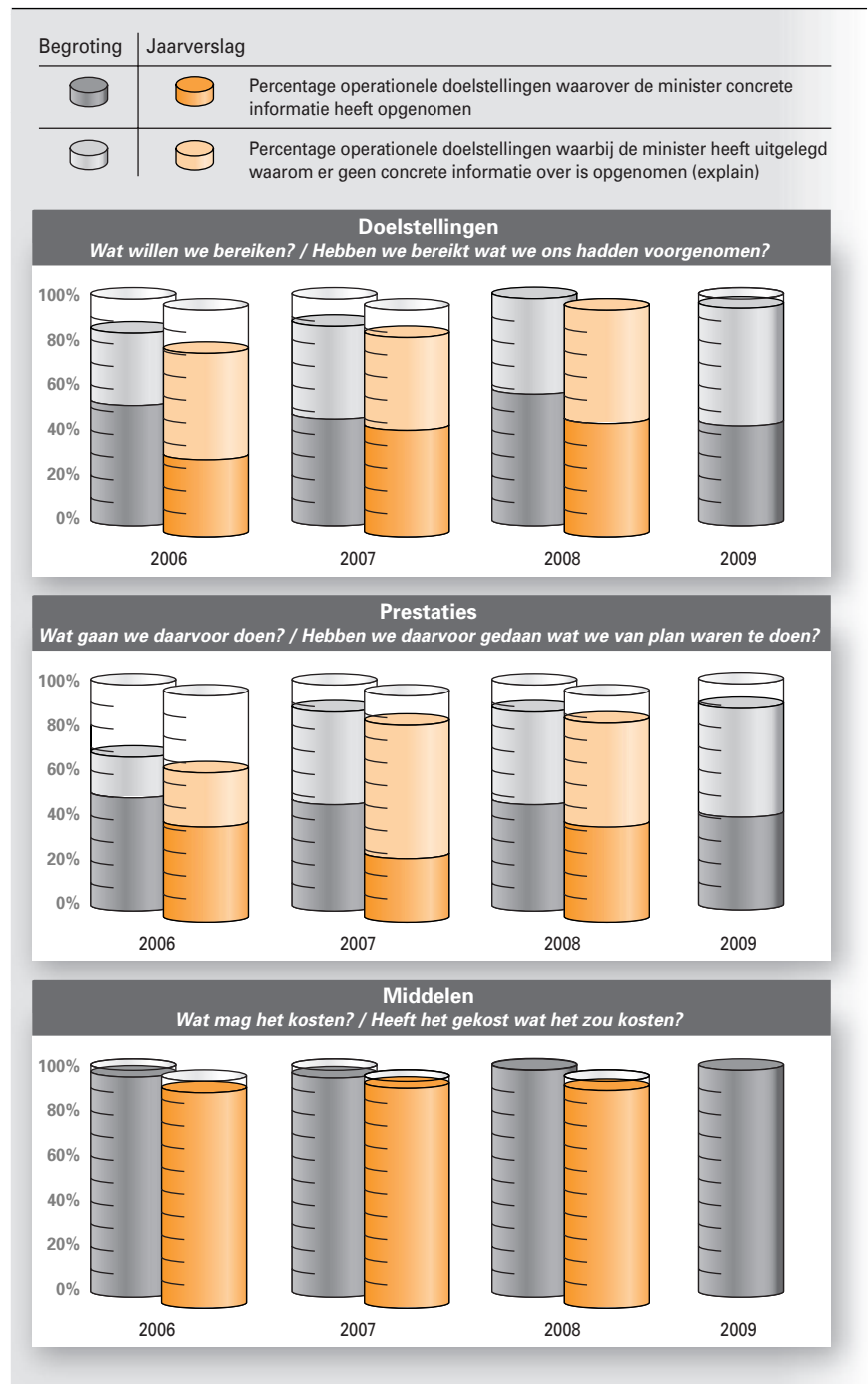
Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)? Wij constateren dat het Jaarverslag 2008 in vergelijking met het Jaarverslag 2007 meer inzicht geeft in de realisatie van de doelen en de prestaties. Doordat nalevingsniveaus (indicatoren voor de mate waarin burgers en bedrijven wettelijke plichten naleven) ontbreken, biedt het jaarverslag nog niet voldoende inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Ook biedt het jaarverslag nog niet voldoende inzicht in de doelmatigheid van re-integratie. Daarnaast signaleren wij een risico voor de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over re-integratie, omdat de minister geen zicht heeft op de juistheid van gegevens die gemeenten aanleveren voor de Statistiek Re-integratie Gemeenten.

##### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006, 2007 en de begroting van 2009.

**Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van SZW**



<sup>6</sup> Sinds de Begroting 2008 heeft het ministerie de artikelindeling en de onderliggende operationele doelstellingen op onderdelen gewijzigd. Hierdoor is het niet goed mogelijk om verschillen in de scores tussen 2007 en 2008 te verklaren.

In het Jaarverslag 2008 heeft het ministerie voor 50% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Concrete informatie over de prestaties is bij 42% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het jaarverslag biedt daarmee meer inzicht in de doelrealisatie en de prestaties dan het Jaarverslag 2007.<sup>6</sup> Voor 50% van de operationele doelstellingen geldt dat de minister



toelicht («explain») waarom er geen prestatiegegevens beschikbaar zijn voor het jaarverslag.

Eén van de oorzaken voor het ontbreken van informatie over het behalen van de operationele doelstellingen is dat vrijwel alle nalevingsniveaus ontbreken. Dat was ook in 2007 het geval. De nalevingsniveaus geven een indicatie in hoeverre burgers en bedrijven wettelijke verplichtingen naleven. Het gaat om nalevingsniveaus voor diverse sociale zekerheidswetten, de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de Arbeidsomstandighedenwet.

#### **Voorbeelden nalevingsniveaus**

Nalevingsniveaus kunnen bijvoorbeeld inzicht bieden in:

- de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichting naleven om inkomsten uit arbeid te melden bij de uitkeringsinstantie;
- de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichting naleven om mee te werken aan re-integratie naar werk;
- de mate waarin werkgevers het verbod op illegale tewerkstelling van vreemdelingen naleven.

Doordat er geen inzicht is in de naleving kunnen we niet goed beoordelen of de handhaving en fraudebestrijding effectief zijn geweest. Het ministerie heeft voor de periode 2007–2010 een handhavingsprogramma (SZW, 2006) vastgesteld dat erop gericht is de naleving te verbeteren. Doordat vrijwel alle nalevingsniveaus over 2007 en 2008 ontbreken, kan het ministerie de effectiviteit van dit handhavingsprogramma niet vaststellen.

De nalevingsniveaus ontbreken doordat het ministerie sinds de Begroting 2007 op zoek is naar nieuwe meetmethoden. De oude meetmethoden hadden namelijk methodologische problemen. Vorig jaar hebben wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* onze zorgen geuit over de voortgang van het ontwikkelen van alternatieve meetmethoden waarmee het ministerie over de nalevingsniveaus kan rapporteren. In zijn reactie op ons rapport sprak de minister de verwachting uit in de Begroting 2009 een aantal nalevingsniveaus te kunnen opnemen. In de loop van 2008 bleek dat het ministerie meer tijd nodig had om nalevingsniveaus op te nemen dan was voorzien. Daardoor ontbreken de nalevingsniveaus ook in de Begroting 2009. In een algemeen overleg met de Tweede Kamer op 5 februari 2009 zegde de staatssecretaris toe dat in de Begroting 2010 de volgende nalevingsniveaus worden opgenomen:

- de naleving van de inlichtingenplicht voor de WAO, WW en de AOW;
- de naleving van de re-integratieplicht;
- de naleving van kernbepalingen uit de WAV;
- de naleving van kernbepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet.

De moeizame voortgang bij het ontwikkelen van alternatieve meetmethoden voor de nalevingsniveaus baart ons zorgen. De komende maanden moet er voor alle nalevingsniveaus die het ministerie in de Begroting 2010 wil opnemen, nog hard worden gewerkt aan het testen van de meetmethoden.

#### *Aanbevelingen*

Wij bevelen de minister aan om prioriteit te geven aan het ontwikkelen van de alternatieve meetmethoden, zodat in de begroting van 2010 nalevingsniveaus kunnen worden opgenomen en de minister zich de

daaropvolgende jaren kan verantwoorden over de effectiviteit van de handhaving en fraudebestrijding.

#### **Onduidelijke toelichting op onderuitputting handhavingsbudget**

Het ministerie geeft geen duidelijke toelichting op de onderuitputting van het handhavingsbudget op artikel 98. Het ministerie meldt structureel in de jaarverslagen vanaf 2005 op artikel 98 een onderuitputting van het handhavingsbudget. Op artikel 98 worden apparaatsuitgaven toegelicht die het ministerie niet direct kan toerekenen aan een van de beleidsartikelen. Het beleidsbudget voor handhaving staat deels op de beleidsartikelen en deels op artikel 98. Over 2008 is er een bedrag van € 6,8 miljoen niet besteed. Het jaarverslag geeft hiervoor – net als in voorgaande jaren – als reden dat «projecten vertraging hebben opgelopen en projecten niet zijn uitgevoerd». Uit deze toelichting blijkt niet welke projecten niet uitgevoerd zijn en welke consequenties dit heeft voor de te leveren prestaties. Wij merkten de onderuitputting en de beknopte toelichting ook vorig jaar op in ons rapport bij het jaarverslag. Overigens hebben wij van het ministerie begrepen dat de middelen uit artikel 98 die bestemd waren voor de uitvoering van het handhavingsprogramma in 2008 volledig benut zijn.

## **4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie**

We hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar beleidsartikel 47 Re-integratie en beleidsartikel 48 Sociale werkvoorziening.

### *4.2.1 Beleidsartikel 47 Re-integratie*

#### *Inzicht in doelmatigheid re-integratie*

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* constateerden wij dat de informatie die in de begroting en het jaarverslag was opgenomen bij artikel 47 Re-integratie onvoldoende was om te kunnen beoordelen of de re-integratiebudgetten voor UWV en gemeenten doelmatig begroot en besteed worden. De minister gaf in zijn reactie aan dat hij de kengetallen en prestatie-indicatoren beter wilde laten aansluiten bij de gestelde doelen. Dit zou voor een belangrijk deel zijn beslag moeten krijgen in de Begroting 2009. De minister zou, daarop vooruitlopend, ook nagaan in hoeverre hij in het Jaarverslag 2008 al beter inzicht kon geven. Wij zijn nagegaan wat de minister heeft gedaan om deze toezeggingen na te komen. Wij constateren dat de minister initiatieven heeft genomen die (in de toekomst zullen) leiden tot meer inzicht in de activiteiten en resultaten bij de re-integratie. Dit leidt naar ons oordeel echter nog niet tot voldoende inzicht in de doelmatigheid van re-integratie.

De minister heeft in het *Plan van aanpak Re-integratie* (SZW, 2008b) initiatieven aangekondigd om de effectiviteit van re-integratie door gemeenten en UWV te bevorderen en de informatievoorziening daarover te verbeteren. Het plan van aanpak is opgesteld naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer over de Beleidsdoorlichting re-integratie. De volgende initiatieven uit het plan zijn van belang voor de wijze waarop de begroting en het jaarverslag inzicht geven in de doelmatigheid van re-integratie. We noemen de initiatieven in de volgorde waarin ze worden gerealiseerd (Jaarverslag 2008 – Begroting 2009 – Jaarverslag 2009):

*Besteding werkbudget gemeenten.* In het Jaarverslag 2008 (tabel 47.3) geeft de minister op basis van informatie van Divosa<sup>7</sup> inzicht in de wijze waarop gemeenten het werkbudget (W-deel) verdelen over verschillende categorieën re-integratieactiviteiten.

Overigens hebben gemeenten een grote beleids- en bestedingsvrijheid binnen het kader van de Wet werk en bijstand (WWB). De informatie over de besteding van het werkbudget is dus niet van belang als verantwoording over de besteding, maar om duidelijk te maken aan welke activiteiten gemeenten het geld uitgeven.

*Indeling artikel 47.* De indeling van artikel 47 is met ingang van de Begroting 2009 gewijzigd (zie kader). (Het Jaarverslag 2008 sluit aan bij de indeling van de Begroting 2008.) Met deze nieuwe indeling wordt het eenvoudiger om onderscheid te maken in de activiteiten en resultaten voor de verschillende groepen werklozen. Ook verduidelijkt de minister hiermee dat het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt een doel is met een eigen maatschappelijke meerwaarde, hoewel het einddoel blijft dat mensen uiteindelijk regulier werk vinden.

**Nieuwe indeling doelstellingen artikel 47 Re-integratie**

In de Begroting SZW 2009 is de algemene doelstelling als volgt geformuleerd:

*Arbeidsinpassing in regulier werk voor uitkeringsgerechtigden en werklozen.*

De daarbij behorende operationele doelstellingen zijn:

1. *Dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden en werklozen die op eigen kracht regulier werk kunnen vinden.*
2. *Bevorderen van arbeidsinpassing in regulier werk van uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.*
3. *Ondersteuning bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.*

*Re-integratieposities.* De Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) is uitgebreid met een module waarin de verschillende re-integratieposities zichtbaar worden gemaakt (de «re-integratieladder»). De minister beoogt op basis hiervan vanaf het Jaarverslag 2009 inzicht te geven in de afstand die uitkeringsgerechtigden en werklozen hebben tot de arbeidsmarkt. Ook de bewegingen van de populatie tussen re-integratieposities moet daarin duidelijk worden.

Het is niet de bedoeling om de re-integratieposities ook voor de UWV-populatie te gaan meten.

De bovengenoemde initiatieven zorgen voor meer inzicht in de activiteiten en resultaten van gemeenten bij de re-integratie. Desondanks biedt de nieuwe opzet van de begroting en het jaarverslag (vanaf 2009) naar ons oordeel nog weinig houvast bij het beoordelen van de doelmatigheid van de re-integratie. Zo blijkt uit de nieuwe opzet niet wat de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten daarvan zijn (bijvoorbeeld kans op uitstroom naar werk). Wij achten het wenselijk dit voor de verschillende wettelijke doelgroepen inzichtelijk te maken.

Ook voor de re-integratieactiviteiten van UWV bestaat er nog niet voldoende inzicht in de doelmatigheid. In het *Plan van aanpak Re-integratie* staat dat UWV vanaf 2009 in het jaarplan en jaarverslag zal rapporteren op welke wijze een effectieve inzet van middelen is geborgd. In zijn Jaarplan 2009 beschrijft UWV op hoofdlijnen welke maatregelen het gaat nemen om de effectiviteit van re-integratie te vergroten (UWV, 2008). Het jaarplan biedt echter geen cijfermatig of financieel inzicht in de

<sup>7</sup> Divosa is de vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken.

(beoogde) doelmatigheid. De (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit en de resultaten daarvan zijn ook niet af te leiden uit het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 van het Ministerie van SZW of uit het Jaarverslag 2008 van UWV.

Ten slotte speelt bij het gebrek aan inzicht in de doelmatigheid ook mee, dat het budget voor artikel 47 niet wordt toegerekend aan de drie operationele doelstellingen en de daarbij behorende activiteiten en resultaten.

Wij bevelen de minister aan om inzichtelijk te maken wat voor de verschillende wettelijke doelgroepen de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten van een re-integratieactiviteit zijn.

#### *Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie*

Wij hebben ook onderzoek gedaan naar de (waarborgen voor de) betrouwbaarheid van de informatie in het Jaarverslag 2008 bij artikel 47. We hebben daarbij gekeken naar de informatie die is ontleend aan de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) en onderzoek van Divosa.

*Statistiek Re-integratie Gemeenten.* Voor de SRG leveren gemeenten het CBS informatie over de uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid. IWI constateerde in juli 2007 dat de betrouwbaarheid van diverse gegevens uit de SRG te wensen overlaat (IWI, 2007), onder meer doordat gemeenten de begrippen in de SRG verschillend interpreteren. Wij hebben bij het ministerie geïnformeerd naar de gevolgen hiervan voor de betrouwbaarheid van de indicatoren en kengetallen in de begroting en het jaarverslag. Het ministerie geeft aan dat de betrouwbaarheidsmarges voor de cijfers in de begroting en het jaarverslag niet worden overschreden, omdat het CBS voldoende kwaliteitsborgen in acht neemt. Zo voert het CBS onder meer plausibiliteitstoetsen uit op de databestanden die de gemeenten aanleveren. Maar het CBS doet geen onderzoek om de gegevens van de gemeenten te valideren (IWI, 2005). De minister heeft daardoor geen inzicht in de betrouwbaarheid van de gegevens die de gemeenten leveren. Dit is een risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de begroting en het jaarverslag. Het ministerie streeft ernaar de kwaliteit van de SRG te verbeteren en heeft hierover afspraken gemaakt met het CBS. Het verbetertraject moet uiterlijk in het najaar van 2009 worden afgerond.

*Onderzoek Divosa.* In het Jaarverslag 2008 staan gegevens van Divosa over de besteding van het werkbudget per uitgavencategorie. Het zou goed zijn als in het jaarverslag wordt vermeld dat deze zijn ontleend aan een enquête. Daarmee kan de lezer zich een beter beeld vormen van de betrouwbaarheid. De gegevens zijn ontleend aan een enquête onder managers van sociale diensten (Divosaleden). Bij een gegeven zoals de besteding van het werkbudget zullen respondenten vermoedelijk niet meer dan een schatting geven. De cijfers uit de enquête kunnen een globaal beeld geven, maar moeten verder met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

#### *4.2.2 Beleidsartikel 48 Sociale werkvoorziening*

##### *Inzicht in doelrealisatie sociale werkvoorziening*

De indicatoren en kengetallen bij artikel 48 Sociale werkvoorziening geven

naar ons oordeel voldoende inzicht in de mate waarin de doelstellingen van beleidsartikel 48 worden gerealiseerd.

Het rijksbeleid voor de sociale werkvoorziening heeft tot doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen van mensen die door lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

**Doelstellingen artikel 48 Sociale werkvoorziening**

In het Jaarverslag SZW 2008 is de algemene doelstelling als volgt geformuleerd:  
«Het faciliteren van de arbeidsparticipatie van personen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperkingen, die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.»

De daarbij behorende operationele doelstelling luidt:

«Het realiseren van aangepaste arbeid voor personen met een Wsw-indicatie, waar mogelijk in een zo regulier mogelijke werkomgeving.»

Uit de formulering van de algemene doelstelling komt duidelijk naar voren dat de rol van het Rijk faciliterend is. Het Rijk stelt middelen beschikbaar voor indicatie door het UWV Werkbedrijf (in 2008: CWI) en voor de realisatie van arbeidsplaatsen door gemeenten.

Het macrobudget voor de realisatie van arbeidsplaatsen is gemaximeerd en dus niet afhankelijk van het aantal personen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening. De beschikbare middelen zijn een gegeven. Vervolgens bepaalt het ministerie hoeveel Wsw-plekken gemeenten daarvoor minimaal dienen te realiseren (de landelijke taakstelling).

Bij de algemene doelstelling is in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van SZW het volgende kengetal opgenomen: aantal personen in het Wsw-werknemersbestand als percentage van de totale doelgroep (werknemersbestand plus wachtlijst). Dit kengetal geeft een indruk van de mate waarin het macrobudget toereikend is om de maatschappelijke doelstelling van de sociale werkvoorziening te realiseren. Het Jaarverslag 2008 geeft bij dit kengetal een voorlopig realisatiecijfer van 85%. Dit betekent dat van alle personen met een Wsw-indicatie 85% in 2008 een arbeidsplaats in het kader van de Wet de sociale werkvoorziening had, terwijl voor 15% nog geen arbeidsplaats beschikbaar was.

Bij de operationele doelstelling is in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van SZW onder meer de volgende indicator opgenomen: realisatie van arbeidsplaatsen in relatie tot het aantal waarvoor subsidie is toegekend. Deze indicator geeft weer in hoeverre gemeenten het minimumaantal te realiseren arbeidsplaatsen daadwerkelijk hebben gerealiseerd. Uit het jaarverslag blijkt dat in 2008 het aantal Wsw-plaatsen waarvoor subsidie is verstrekt, voor 105% is gerealiseerd. Gemeenten hebben dus meer Wsw-plaatsen gerealiseerd dan de taakstelling was. De toelichting bij deze indicator in het jaarverslag kan verduidelijkt worden door te vermelden wat de taakstelling in 2008 was. Op basis daarvan kan de lezer dan eenvoudig afleiden hoeveel arbeidsplaatsen in absolute zin zijn gerealiseerd en wat de kosten per arbeidsplaats zijn.

Gegeven de systematiek van het beleidsartikel, waarbij het macrobudget het uitgangspunt is, vinden we dat de indicatoren en kengetallen voldoende inzicht geven in de mate waarin de doelen van de Wet sociale werkvoorziening gerealiseerd zijn.

### *Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie*

Het ministerie heeft het verzamelen van de niet-financiële beleidsinformatie over de Wsw uitbesteed. Via de Wsw-statistiek leveren gemeenten gegevens over de uitvoeringspraktijk.

Het ministerie heeft met de uitvoerder van de Wsw-statistiek afspraken gemaakt over het proces van gegevensverzameling en -bewerking. Net als bij de Statistiek Re-integratie Gemeenten (zie § 4.2.1) zijn deze afspraken vooral gericht op het *proces* van totstandkoming van de beleidsinformatie en niet zozeer op de juistheid van de (bron)gegevens. Anders dan bij de SRG zijn er echter geen signalen dat er problemen zijn bij de aanlevering van gegevens door gemeenten. Ook is er een aanvullende waarborg voor de betrouwbaarheid omdat het ministerie de beleidsinformatie uit de Wsw-statistiek vergelijkt met de financiële verantwoordingsinformatie die de gemeenten aanleveren. De gemeentelijke accountant controleert of deze financiële verantwoordingsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen. Tot nog toe zijn bij deze vergelijking volgens het ministerie geen opmerkelijke discrepanties naar voren gekomen.

#### **Beter inzicht in wachtlijst sociale werkvoorziening**

In 2008 is het aantal personen dat op de wachtlijst staat voor een Wsw-plaats afgenomen (van 19 925 in 2007, naar 17 675 in 2008; voorlopig cijfer).

In het Jaarverslag 2008 beschrijft de minister duidelijk dat hij deze afname toeschrijft aan een opschoonactie van de wachtlijst. Met de wetswijziging van de Wsw per 1 januari 2008 is namelijk vastgelegd dat mensen die op de wachtlijst staan, beschikbaar moeten zijn (Wsw art. 12). Ook is geregeld wanneer een geïndiceerde als beschikbaar geldt (Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken 2008, art. 4). Hierdoor geven de wachtlijstcijfers over 2008 beter dan voorheen inzicht in het aantal personen dat daadwerkelijk beschikbaar is voor een Wsw-plaats.

## 5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van SZW heeft op 21 april 2009 gereageerd op onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van SZW (XV) en van het Spaarfonds AOW (E). Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). Zijn reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2). De reactie staat ook op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 5.1 Reactie minister

«Met uw bovengenoemde brieven bood u mij uw conceptrapporten aan naar aanleiding van uw rechtmatigheidsonderzoek over 2008 bij het ministerie van SZW en het Spaarfonds AOW. U stelt mij in de gelegenheid daarop te reageren. Ik heb uw conceptrapporten met belangstelling gelezen. Onderstaand treft u mijn reactie aan.

#### **Algemeen**

Een van uw belangrijkste conclusies is dat het jaarverslag van SZW voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Zo valt het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel. Ook het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. Voorts constateert u dat de informatie over de bedrijfsvoering én over het gevoerde beleid op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingvoorschriften.

Daarnaast zijn in 2008, zo blijkt uit uw rapport, belangrijke stappen gezet in de verbetering van de bedrijfsvoering. Zo zijn de achterstanden bij het opleggen van boetes en het afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen weggewerkt en is het verbeterplan voor de financiële administratie van het Agentschap SZW volledig uitgevoerd. Hiermee zijn twee van de door u in 2007 geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering opgelost. Ook op andere onderdelen van de bedrijfsvoering is een stijgende lijn zichtbaar, zo blijkt uit uw rapport. Zo constateert u dat het betalingsbeheer en de managementinformatie zijn verbeterd ten opzichte van 2007. Ook zijn volgens u in 2008 de randvoorwaarden gerealiseerd om het contractbeheer op orde te brengen. U merkt het onderwerp «contractbeheer en Europese aanbestedingen» echter ook dit jaar nog aan als onvolkomenheid. Dit doet mijns inziens geen recht aan de in 2008 gerealiseerde verbeteringen in het contractbeheer. Ik ga hier later in deze brief nader op in.

Ik wil graag benadrukken dat het ministerie zich in 2008 hard heeft ingespannen om de bovengenoemde verbeteringen in de bedrijfsvoering te realiseren; u onderkent dit ook in uw rapport. Desalniettemin blijft er, zo heb ik ook reeds opgemerkt in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag, nog aanleiding voor verbetering. In uw rapport benoemt u hiertoe een aantal belangrijke verbeterpunten. Ik ga hier in het onderstaande op in.

#### **Financiële administratie departement**

Ik deel uw conclusie dat in 2008 de stijgende lijn in de verbetering van de financiële administratie van het departement is voortgezet. U merkt op dat in 2008 verbeteringen in de managementinformatie zijn doorgevoerd en dat de tijdigheid van betalingen fors is verbeterd. Ook valt te constateren dat de autorisaties van de gebruikers van de financiële administratie in 2008 op juiste wijze zijn ingericht. Het stemt mij tevreden dat u in uw rapport concludeert dat ik hiermee mijn toezegging van vorig jaar, om het financiële beheer ten opzichte van 2007 te verbeteren, ben nagekomen.

Ik deel echter ook uw constatering dat de gewenste situatie nog niet is bereikt. Zoals ik ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heb aangegeven, zullen de bereikte resultaten in 2009 moeten worden geconsolideerd. Tevens dienen de puntjes op de i te worden gezet om te borgen dat de aangebrachte verbeteringen ook structureel in de organisatie worden verankerd. De directie Gemeenschappelijke Organisatie Bedrijfs-

voering (GOB) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) zullen daartoe in 2009 specifiek aandacht besteden aan het beheer van voorschotten, vorderingen en verplichtingen, alsook aan de totstandkoming van de jaarrekening. De genoemde directies werken hiertoe momenteel aan een verbeterplan, waarin alle resterende aandachtspunten ten aanzien van de financiële administratie zullen worden opgenomen. Ook de verbetering van de interne controle binnen de financiële administratie zal in het verbeterplan worden meegenomen.

De directie FEZ zal de regie voeren op de uitvoering van het verbeterplan; zij zal de voortgang van de verbetermaatregelen bewaken en zal (laten) toetsen of de uitvoering van de verbetermaatregelen in overeenstemming is met het verbeterplan. De directie FEZ zal over de voortgang van de verbetermaatregelen rapporteren aan het Audit Committee van SZW. Met de regievoering van FEZ op het verbeterplan beoog ik eveneens tegemoet te komen aan uw aanbeveling om de rol van de directie FEZ als toezichthouder op de financiële administratie verder te versterken. Uiteraard zal de directie FEZ ook het periodiek toetsen van het budgetverbruik, het beoordelen van posten die onderdeel uitmaken van de saldbalans en het periodiek toetsen van rekeningen buiten begrotingsverband voortzetten.

Wel wil ik u er op wijzen dat fouten in de administratie, ondanks een verbetering van de interne controle en de rol van FEZ als concerncontroller, nooit geheel kunnen worden voorkomen. Dit betekent dat de auditdienst van SZW ook in 2010 haar gebruikelijke controle van de concept jaarcijfers, mede ten behoeve van het opstellen van een correcte definitieve jaarrekening, zal uitvoeren.

#### **Contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen**

Ik ben verheugd dat u met mij constateert dat het contractbeheer en de naleving van Europese aanbestedingsregels in 2008 verder zijn verbeterd als gevolg van de uitgevoerde herstel- en verbeteracties. Hiermee zijn in 2008, zo constateert u, de randvoorwaarden gerealiseerd om het contractbeheer op orde te brengen. U merkt het onderwerp «contractbeheer en Europese aanbestedingen» echter ook dit jaar nog aan als een onvolkomenheid.

Ik deel uw oordeelsvorming op dit punt niet. Het contractbeheer is in 2008 nadrukkelijk onderwerp van aandacht geweest. Ook de auditdienst van SZW heeft als onderdeel van de controle van de aangegane verplichtingen specifiek aandacht besteed aan de aspecten contractbeheer en Europese aanbesteding; zij heeft daarbij geen substantiële fouten meer aangetroffen. In uw rapport geeft u aan dat u nog onvoldoende structurele waarborgen ziet om fouten in de toekomst te voorkomen. Ik schaar het gebruik van het instrument raamcontracten en de verplichte inkoopadviesaanvraag echter wel degelijk onder de waarborgen die een structureel karakter dragen. Een vorm van centralisering heeft zich hiermee al ontwikkeld. Ik wil daarbij opmerken dat deze instrumenten hun uitwerking op de rechtmatigheid van inkopen zeker hebben gehad. De omvang van de onrechtmatigheid is aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2007. Het gaat hierbij bovendien nog om een beperkt aantal oude contracten, die in 2008 waar mogelijk zijn hersteld of opgeheven.

Daarnaast bent u van mening dat de controlrol ten aanzien van contractbeheer en Europese aanbesteding beperkt wordt ingevuld en dat het ministerie de naleving van de maatregelen om fouten te voorkomen onvoldoende toetst. Ik vind uw oordeel op dit punt geen recht doen aan alle activiteiten die zijn en worden ondernomen om toe te zien op de juistheid van het contractbeheer en de naleving van de Europese aanbestedingsplicht. Elke inkoop die mogelijk een Europese aanbesteding vraagt, wordt aan de afdeling Coördinatie Inkoopbeleid en -advies (CIBA) van de directie Facilitaire Zaken (FZ) voorgelegd voor advies. Daarbij wordt duidelijk of het contract aan de Europese aanbestedingsregels voldoet. Ook wordt een dergelijk contract aan de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) voorgelegd voor een juridische toets. Bij de managementrapportages in januari, mei en september wordt daarnaast door de Directeuren-Generaal (DG) expliciet aan de directeuren gevraagd of het contractbeheer op orde is en of de Europese aanbestedingsverplichting en de inkoopadviesaanvraag-



verplichting worden nageleefd. Hierbij dient de desbetreffende directie met redenen omkleed aan te geven waarom een inkoopadvies niet is ingewonnen en/of de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Ook in de managementrapportage die op DG-niveau wordt opgesteld, komt het contractbeheer aan de orde. Aan de hand van deze DG-rapportage stelt de directie FEZ het onderwerp, waar nodig, aan de orde tijdens het gesprek tussen de SG en DG. De directie FEZ legt de DG-rapportage hiertoe ter verificatie voor aan de afdeling CIBA; zodoende vindt ook op centraal niveau een toets plaats op de naleving en de werking van de maatregelen om fouten te voorkomen.

In uw ogen ontbreekt daarnaast een overzicht waarin alle verzoeken om met reden te mogen afwijken van de aanbestedingsplicht, worden vastgelegd. Dat SZW geen registratie bijhoudt van verzoeken om te mogen afwijken, heeft mede te maken met de administratieve last die een dergelijke registratie met zich meebrengt. Tevens is de toegevoegde waarde van deze registratie niet duidelijk. Als een verzoek tot afwijking wordt toegewezen, wordt aan het inkoopdossier een door de ambtelijke leiding ondertekende verklaring met de reden van de afwijking toegevoegd. Als een verzoek voor afwijking wordt afgewezen, moet alsnog volgens de regels Europees worden aanbesteed. Uit het inkoopdossier kan derhalve altijd worden afgeleid of al dan niet van de Europese aanbestedingsregels is afgeweken. Van een voornemen om een dergelijke registratie te gaan invoeren, is dan ook geen sprake.

In het kader van uw zorg om de juistheid en volledigheid van de contractregistratie in Planon kan ik u tenslotte mededelen dat de auditdienst van SZW, op verzoek van de directie FEZ, in 2009 onderzoek zal gaan doen naar het contractregistratiesysteem Planon. Daarnaast ben ik, zoals u reeds in uw rapport benoemt, voornemens om vanaf 1 juni 2009 inkoophandelingen, contractbeheer en contractregistratie van aanschaffingen groter dan € 15 000 te organiseren binnen één centrale afdeling binnen mijn ministerie. Deze organisatiewijziging biedt naar mijn mening een structurele oplossing voor de resterende, beperkte, beheersproblemen bij de directies en voor de invulling van de controllersfunctie.

#### **Subsidiebeheer**

In 2008 is een aantal verbetermaatregelen doorgevoerd in het subsidiebeheer. De belangrijkste betrof de oprichting van het Subsidie Expertise Centrum, dat advies geeft over alle voorgenomen subsidieregelingen en beschikkingen en dat standaarden en modellen aanreikt voor het opzetten van een subsidieregeling, beschikking en de uitvoering. Ondanks deze en andere verbetermaatregelen, merkt u het onderwerp subsidiebeheer echter ook dit jaar aan als onvolkomenheid. U geeft aan dat de door u geconstateerde onvolkomenheid met name nog betrekking heeft op tekortschietende (administratieve) zorgvuldigheid en onvoldoende beheersing van het subsidieproces bij de verschillende subsidieverlenende directies. Het gaat hierbij overigens, zo blijkt uit uw rapport, om het beheer van een beperkt deel (0,3%) van de totale begrotingsuitgaven van het ministerie.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag heb ik aangegeven dat in 2008 de randvoorwaarden zijn gecreëerd om ervoor te zorgen dat de tekortkomingen in het subsidiebeheer zich ultimo 2009 niet meer zullen voordoen; u ziet echter bij de subsidieverlenende directies nog geen toereikende maatregelen om voor 2009 een aanzienlijke verbetering te verwachten. U beveelt dan ook aan om aanvullende verbetermaatregelen te treffen op het niveau van de directies. Ook adviseert u om tussentijds te toetsen of de verbetermaatregelen adequaat worden uitgevoerd en of deze het beoogde effect hebben. Tenslotte beveelt u aan om het reviewbeleid en het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (het M&O-beleid) te laten vastleggen door de subsidieverlenende directies.

Ik kan u mededelen dat het Subsidie Expertise Centrum in 2008 en in de eerste maanden van 2009 voor een aantal subsidieverlenende directies voorlichtingsbijeenkomsten heeft georganiseerd om hen te informeren over de thans nog resterende tekortkomingen en over de noodzaak en de mogelijkheden om de gewenste verbeteringen in hun processen

aan te brengen. Deze voorlichtingsactiviteiten zullen worden voortgezet zolang dit noodzakelijk is om de gewenste administratieve zorgvuldigheid tot stand te brengen. Ook wat betreft de dossiervorming is en wordt vanuit het Subsidie Expertise Centrum in 2009 advies en ondersteuning aangeboden. In de loop van 2009 zal een evaluatie van het functioneren van het Subsidie Expertise Centrum aan het MT SZW worden voorgelegd.

Daarnaast zal de directie FEZ de managementinformatie op het gebied van subsidies verder verbeteren, zodat de subsidieverlenende directies beter in staat zijn om te sturen op bijvoorbeeld de tijdigheid van de vaststellingen. Ook zal in 2009, aan de hand van de inventarisatie van de bestaande subsidieregelingen, worden bekeken waar nog sprake is van ontbrekend review- en M&O-beleid, waarna eventueel ontbrekend beleid alsnog zal worden aangevuld. De genoemde acties zullen worden ondersteund door aanvullend onderzoek van de auditdienst van SZW. De directie FEZ zal de uitkomsten van dit onderzoek gebruiken om, waar nodig, aanvullende afspraken te maken met directies over verbetermaatregelen.

#### **Gemeenschappelijk kenmerk tekortkomingen bedrijfsvoering**

Het gemeenschappelijke kenmerk in de resterende tekortkomingen in de bedrijfsvoering, zo luidt uw conclusie, is een gebrek aan administratieve zorgvuldigheid. Ik deel uw constatering dat de resterende tekortkomingen in de bedrijfsvoering veelal een administratieve achtergrond hebben. Ik wil echter wel benadrukken dat in 2008 vele verbetermaatregelen zijn doorgevoerd om deze problemen te ondervangen en om meer bewustzijn te creëren voor de administratieve processen. Ik zal hiervoor ook in 2009 aandacht blijven vragen. Uw aanbeveling om de kwaliteit van de administratieve processen verder te verbeteren, heb ik meegenomen in mijn bovenstaande reactie op de afzonderlijk onvolkomenheden.

U constateert eveneens dat het ministerie te afhankelijk is van in het bijzonder de eindejaarscontrole van de auditdienst om goed zicht te krijgen op het functioneren van de interne bedrijfsvoering. Aan uw aanbeveling om vaker tussentijds een toets op de bedrijfsvoering uit te laten voeren, om zodoende gedurende het jaar te kunnen bijsturen, heb ik reeds voldaan. De directie FEZ heeft vanuit haar (aanjagende) rol als concern-controller in februari 2009 een viertal verzoeken voor een tussentijds onderzoek ingediend bij de auditdienst van SZW. Het gaat hierbij om een onderzoek naar de procesgang en administraties van voorschotten en vorderingen, een onderzoek naar het contractregistratie-systeem Planon, een onderzoek naar de tijdigheid van de subsidievaststellingen en de dossiervorming en tenslotte om een onderzoek naar de werking van de verbetermaatregelen uit het verbeterplan financiële administratie van het Agentschap SZW.

In het Audit Committee van 11 maart 2009 heeft de auditdienst aangegeven dat zij de door de directie FEZ aangedragen onderwerpen voor onderzoek dermate belangrijk vindt, dat zij alle gevraagde onderzoeken zal uitvoeren. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk onderzoeken voor de zomer af te ronden, opdat vroegtijdige bijsturing mogelijk is. De directie FEZ zal de uitkomsten van de onderzoeken gebruiken om, waar nodig, aanvullende verbeteracties in gang te (laten) zetten. Indien de directie FEZ daartoe aanleiding ziet, zal zij in 2009 ook op andere onderwerpen tussentijds onderzoek (laten) uitvoeren. Op deze wijze beoog ik eveneens invulling te geven aan uw aanbeveling om de rol van de directie FEZ als concerncontroller verder te verbeteren.

#### **Publieke verantwoording**

U hebt onderzoek gedaan naar enkele aspecten van de bedrijfsvoering die u van belang acht voor een goede publieke verantwoording. Op de onderzochte aspecten ben ik over het algemeen, zo blijkt uit uw rapport, «in control». Zo constateert u dat het ministerie voldoende beleidsinformatie verzamelt om inzicht te hebben in het doelbereik van de sociale werkvoorziening. Naar aanleiding van uw onderzoek naar de begrotingsgefinancierde uitvoeringskosten van het UWV en de SVB stelt u vast dat ik eveneens voldoende inzicht heb in de totstandkoming en onderbouwing van de uitvoeringskosten en in de realisatie van deze uitvoeringskosten. Ook merkt u op dat het ministerie een Audit

Committee heeft; in de agenda van het Audit Committee is volgens u de toegenomen aandacht voor bedrijfsvoering zichtbaar.

Op het gebied van personeelsbeheer hebt u onderzoek gedaan naar de digitalisering van personeelsdossiers en de inhuur van externen. Uit uw onderzoek blijkt dat het digitaliseringsproces bij het ministerie van SZW eind 2006 al was afgerond. Ook merkt u op dat de financiële omvang van de inhuur van externen bij het ministerie in 2008 is gedaald ten opzichte van 2007. Tevens kent SZW een gedragscode om inhuur te beperken en om draaideurconstructies te vermijden. Het ministerie heeft echter geen interne procedure waarin een zichtbare toets aan de gedragscode is opgenomen, zo blijkt uit uw rapport. Ik wijs u er op dat het management bij de afweging om externen in te huren ook het aspect van de draaideurconstructies meeneemt. Volledigheidshalve zal ik de gedragscode draaideurconstructies expliciet in de gedragscode inhuur van externen integreren. Uit uw onderzoek blijkt ook dat de auditdienst van SZW geen apart onderzoek doet naar de inhuur van externen. Ik kan u meedelen dat dit aspect door de auditdienst van SZW wel is beoordeeld als onderdeel van de reguliere steekproef van de materiële uitgaven; er was echter geen reden om aan dit onderwerp in 2008 afzonderlijk aandacht te besteden.

Tot slot stelt u vast dat het ministerie van SZW het principe van «single information single audit» adequaat heeft geïmplementeerd. In uw rapport gaat u in op de reviews die de departementale accountantsdiensten hebben uitgevoerd bij accountants van gemeenten en provincies die in 2007 specifieke uitkeringen ontvingen van de rijksoverheid. In een aantal gevallen, zo merkt u op, waren de rijksaccountants van mening dat de controle door de accountants van de medeoverheden ontoereikend was. U adviseert SZW om, net als in 2008, een risicoanalyse uit te voeren op de ontvangen accountantsverklaringen. Aan de hand van de nog te ontvangen reviewrapportage zal ik beoordelen of het uitvoeren van een risicoanalyse noodzakelijk is. Overigens wijs ik u op de wettelijke kaders van de WBB en Wsw, welke geen ruimte bieden voor het betrekken van uitkomsten van een review in de vaststellingen.

#### **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

U beoordeelt de *beschikbaarheid* van de beleidsinformatie in het jaarverslag over het algemeen als goed. Zo constateert u dat het Jaarverslag 2008 in vergelijking met het Jaarverslag 2007 meer inzicht biedt in de doelrealisatie en de prestaties.

U signaleert echter wel dat vrijwel alle nalevingniveaus ontbreken in het Jaarverslag 2008. Door het ontbreken van inzicht in de naleving, zo merkt u op, kan de effectiviteit van de handhaving en fraudebestrijding niet goed worden beoordeeld. SZW is momenteel nieuwe meetmethoden aan het ontwikkelen; de oude meetmethoden hadden namelijk methodologische problemen. U vindt de moeizame voortgang bij het ontwikkelen van alternatieve meetmethoden voor nalevingniveaus zorgelijk. U beveelt dan ook aan om prioriteit te geven aan het ontwikkelen van alternatieve meetmethoden, zodat in de begroting van 2010 nalevingniveaus kunnen worden opgenomen en SZW zich de daarop volgende jaren kan verantwoorden over de effectiviteit van de handhaving en fraudebestrijding.

Ik wijs u er op dat het in het ontwikkelingstraject om tot bruikbare naleving-niveaus te komen gaat om een buitengewoon complexe onderzoeksmaterie, waarbij het belang van de resultaten bovendien noodzaakt tot een zorgvuldige aanpak. Het ontbreekt daarbij zowel op nationaal als op internationaal vlak aan bruikbare voorbeelden van soortgelijke trajecten. Het betreft daarmee fundamenteel onderzoek, waarbij SZW momenteel interdepartementaal voorop loopt. Het traject kent daarbij de volgende onderdelen:

- Het opdoen van kennis van alternatieve methoden, die veelal slechts bekend zijn van toepassingen in het buitenland en dan nog op andere terreinen dan waar SZW middels het jaarverslag verantwoording over aflegt;
- Het uitvoeren van de nodige tests om de gebruikswaarde van de in potentie bruikbaar lijkende methoden op SZW-terrein vast te stellen;
- Het uitvoeren van validatietoetsen om de waarheidsgetrouwheid van de verkregen resultaten vast te stellen;

- Het voeren van het nodige overleg aan de hand van de verkregen resultaten met de uitvoering (UWV en SVB), onderzoeksbureaus (o.a. CBS) en deskundigen uit wetenschappelijke kring.

Over de voortgang van het ontwikkelingstraject zal in september a.s. weer aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd via de Integrale Rapportage Handhaving 2008. Ik verwacht bij de begroting 2010 de beschikbare nalevingniveaus te kunnen presenteren. Op dit moment bestaat wel gereede twijfel over de haalbaarheid van de metingen op het vlak van de WWB, gezien de geringe bereidheid van bijstandontvangers om mee te werken aan een op verzoek van SZW uitgevoerde CBS-meting. Voor het nalevingsniveau van de Arbowet zal gebruik worden gemaakt van de uitvoeringsgegevens van de Arbeidsinspectie. Ook deze indicator zal in de begroting 2010 worden opgenomen.

#### **Bruikbaarheid beleidsinformatie**

U hebt tevens onderzocht of de beleidsinformatie in het jaarverslag *bruikbaar* is voor de Tweede Kamer. Hiertoe hebt u gekeken naar beleidsartikel 47 Re-integratie en beleidsartikel 48 Sociale werkvoorziening.

Ten aanzien van beleidsartikel 47 Re-integratie constateert u tot mijn genoegen dat het Plan van aanpak Re-integratie initiatieven bevat die zorgen voor meer inzicht in de activiteiten en resultaten van gemeenten bij de re-integratie. Desondanks bent u van mening dat de nieuwe opzet van de begroting en het jaarverslag (vanaf 2009) nog weinig houvast bieden bij het beoordelen van de doelmatigheid van de re-integratie, omdat uit de nieuwe opzet niet blijkt wat de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten daarvan zijn. U beveelt dan ook aan om inzichtelijk te maken wat voor de verschillende wettelijke doelgroepen de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten daarvan zijn.

Ik wijs u er op dat via de tertaalverslagen van het UWV reeds informatie over de resultaten van re-integratie voor de verschillende wetsdoelgroepen beschikbaar is. De in het Plan van aanpak Re-integratie aangekondigde uitbreiding van de Statistiek Re-integratie Gemeenten, zorgt ervoor dat deze informatie ook voor het gemeentelijke domein beschikbaar komt.

Ik wil daarbij opmerken dat, gezien de fluctuaties in de samenstelling van de doelgroep en de daarop meefluctuerende mix van re-integratieactiviteiten, het benodigde bedrag voor re-integratie per uitkeringsgerechtigde sterk kan verschillen. Een gemiddeld bedrag geeft dan geen adequaat inzicht in de doelmatigheid. Die beoordeling kan mijns inziens beter gemaakt worden aan de hand van periodieke evaluaties van de verschillende instrumenten. Daarbij wordt het element van maatwerk voor de re-integratiecliënt meegenomen. Overigens wil ik hierbij opmerken dat gemeenten op lokaal niveau verantwoording afleggen over de inrichting van het gemeentelijke re-integratiebeleid.

Om de gerealiseerde gemeentelijke uitgaven toe te kunnen rekenen aan de twee operationele doelstellingen, zal de inrichting van de gemeentelijke administraties fundamenteel moeten worden gewijzigd. Voorlopig zal deze informatie via een alternatieve wijze moeten worden vergaard. In het jaarverslag is daarvoor de DIVOSA-enquête gebruikt. De aansluiting met de twee operationele doelstellingen is op dit moment inderdaad nog niet optimaal. Ik zal de mogelijkheden voor verbetering van de aansluiting tussen trajectinformatie en financiële informatie onderzoeken.

Daarnaast plaatst u kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van gegevens over het gemeentelijk domein, zowel voor wat betreft de SRG als de Divosa-monitor. Voor wat betreft de SRG geeft u aan dat er een risico is voor de betrouwbaarheid van de gemeentelijke gegevens. Ik benadruk hierbij dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de betrouwbaarheid van de gemeentelijke gegevens ten behoeve van beleidsverantwoording. De informatie die ten behoeve van de SRG door gemeenten wordt aangeleverd, zo beschrijft u ook in uw rapport, wordt getoetst door het CBS en bij twijfel teruggelegd bij gemeenten. De gegevens die vanuit CBS aan SZW ter beschikking worden gesteld zijn

daarom van voldoende kwaliteit voor beleidsverantwoording. Overigens onderneemt SZW met CBS in samenspraak met gemeenten en hun vertegenwoordigers (VNG, Divosa) stappen om de kwaliteit te documenteren en het gemak van aanleveren van de SRG-informatie verder te verbeteren. Het laatste moet ervoor zorgen dat de informatie sneller beschikbaar kan komen.

Tevens adviseert u in het jaarverslag te vermelden dat de gegevens van Divosa zijn ontleend aan een enquête. Op deze wijze kan de lezer zich een beter beeld vormen van de betrouwbaarheid van de gegevens. Ik begrijp uw opmerking, maar wijs u er op dat ik geen voorstander ben om bij een cijfer naast de bron ook een indicatie van betrouwbaarheid aan te geven. De maatstaf voor het melden van een cijfer in het jaarverslag is immers dat het cijfer voldoende betrouwbaar is om inzicht te geven in de resultaten van beleid. Overigens worden de uitkomsten van dit overzicht bevestigd door de door SZW recentelijk ontvangen gemeentelijke gegevens (Beeld van de uitvoering) en de resultaten van de enquête de Divosa monitor 2008.

Ten aanzien van beleidsartikel 48 Sociale werkvoorziening concludeert u dat, gegeven de systematiek van het beleidsartikel waarbij het macrobudget het uitgangspunt is, de indicatoren en kengetallen voldoende inzicht geven in het doelbereik van de Wet sociale werkvoorziening. U merkt wel op dat de toelichting bij de indicator «realisatie van arbeidsplaatsen in relatie tot het aantal waarvoor subsidie is toegekend» in het jaarverslag kan worden verduidelijkt door te vermelden wat de taakstelling in 2008 was. De lezer kan dan, zo constateert u in uw rapport, eenvoudig afleiden hoeveel arbeidsplaatsen in absolute zin zijn gerealiseerd en wat de kosten per arbeidsplaats zijn. Ik neem deze aanbeveling over en zal de gevraagde toelichting opnemen in het Jaarverslag 2009.

Ook de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie beoordeelt u als voldoende. Zo merkt u op dat de wachtlijstcijfers over 2008 beter dan voorheen inzicht bieden in het aantal personen dat daadwerkelijk beschikbaar is voor een Wsw-plaats. Ik onderschrijf uw mening en ben verheugd over uw positieve oordeel.

#### **Kwaliteitskaart bedrijfsvoering**

Met de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 beoogt u de uitkomsten van uw onderzoek op een aansprekende manier te presenteren en de geconstateerde onvolkomenheden te plaatsen in het licht van de gehele bedrijfsvoering van het departement. Voor een reactie op de invoering van de kwaliteitskaart verwijs ik naar de rijksbrede reactie op het rapport «Rijk Verantwoord».

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is blij dat de minister van SZW zich op hoofdlijnen kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen. Wij zijn verheugd over de toezeggingen die de minister doet om de drie onvolkomenheden in 2009 verder aan te pakken, al is hij het niet eens met onze kwalificatie met betrekking tot contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen. Ook stemt het ons positief dat de minister de administratieve zorgvuldigheid wil vergroten en dat hij initiatieven neemt om de controllersfunctie te versterken.

#### **Controle op contractbeheer blijft aandachtspunt**

De minister is het niet eens met ons oordeel over het contractbeheer inclusief de Europese aanbestedingen. De minister beschrijft hoe de controle in 2008 is ingevuld. Wij herkennen de controlevormen op dit onderwerp die de minister noemt. Toch denken we dat het ministerie hiermee in 2008 op centraal niveau nog onvoldoende zicht heeft gehad op de werking van de beheersmaatregelen. Wij delen de mening van de minister over de centralisatie van de inkoopfunctie: deze kan de reste-

rende beheersproblemen bij de directies oplossen en invulling geven aan de controllersfunctie.

Wij zijn ons bewust van de in 2008 in gang gezette verbeteringen, maar over het gehele jaar beoordeeld zien wij nog onvoldoende waarborgen om de onvolkomenheid dit jaar als opgelost te beschouwen. Een verdere voortzetting van de verbeteringen kan de onvolkomenheid in 2009 wegnemen.

#### **Aandacht voor risicoanalyse specifieke uitkeringen**

Wij vinden het positief dat de minister heeft toegezegd dat hij de noodzaak van een risicoanalyse gaat beoordelen. Dit gebeurt aan de hand van de reviewrapportage in het kader van «single information single audit», die hij nog moet ontvangen. De minister merkt op dat hij de uitkomsten van deze *review* niet kan betrekken bij de vaststellingen van de WWB en de Wsw. Beide wetten bieden ons inziens echter wel ruimte om *nieuwe accountantsverklaringen op te vragen*, als daar gegronde redenen voor zijn. Wij zijn van mening dat de minister voldoende zekerheid moet krijgen over de verantwoordingsinformatie (waar de accountantsverklaring een onderdeel van is) die hij ontvangt, voordat hij de specifieke uitkeringen kan vaststellen. Als de reviewrapportage en een eventuele risicoanalyse daartoe aanleiding geven, kan de minister nieuwe accountantsverklaringen opvragen. Hierna kunnen de specifieke uitkeringen alsnog worden vastgesteld. Wij wijzen de minister hierbij op de grote financiële invloed van deze uitkeringen op de begroting van zijn ministerie.

Wij waarderen ook de toezeggingen die de minister doet om in zijn begroting en jaarverslag meer inzicht te bieden in de prestaties en effecten van zijn beleid.

#### **Inzicht in kosten en resultaten**

Wij hebben in ons rapport aanbevolen om bij beleidsartikel 47 inzichtelijk te maken wat de gemiddelde kosten van een re-integratieactiviteit zijn. De minister neemt deze aanbeveling niet over. Hij vindt dat de gemiddelde kosten geen adequaat inzicht bieden in de doelmatigheid van re-integratie. Deze kosten kunnen namelijk sterk verschillen, onder meer doordat de samenstelling van de doelgroep varieert. Wij zijn het met de minister eens dat periodieke evaluaties van de verschillende instrumenten een grondiger beeld kunnen geven van de doelmatigheid. Dat neemt niet weg dat wij het wenselijk achten dat de minister ook in het jaarverslag op enigerlei wijze de resultaten relateert aan de kosten. Daarmee kan de Tweede Kamer een beter beeld vormen van de doelmatigheid van re-integratieactiviteiten, als zij haar budgetrecht uitoefent. Wij waarderen het dat de minister gaat onderzoeken of hij de informatie die gemeenten geven over prestaties, beter kan laten aansluiten op de kosten van de re-integratie.

#### **Betrouwbaarheid gemeentelijke gegevens**

De minister geeft aan dat het ministerie met het CBS stappen onderneemt om de kwaliteit van de SRG te documenteren en het gemak van het aanleveren van de gegevens door gemeenten verder te verbeteren. Wij zullen met dit met belangstelling volgen.

In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) gaan we in op de rijksbrede reactie op de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (XV)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
41*	Inkomensbeleid	970	3	-	-	-	-	-	3	nee	-
42*	Arbeidsparticipatie	28 997	84	-	-	-	-	-	84	nee	-
43*	Arbeidsverhoudingen	21 566	70	-	-	-	-	-	70	nee	-
44*	Arbeidsomstandigheden en verzuim	59 969	178	-	-	-	107	-	285	nee	-
45*	Pensioenbeleid	2 623	7	-	-	-	-	-	7	nee	-
46*	Inkomensbescherming met activering	6 442 442	42	-	-	-	-	-	42	nee	-
47*	Re-integratie	541 215	26	619	-	-	-	-	645	nee	-
48*	Sociale werkvoorziening	2 511 991	5	-	-	-	-	-	5	nee	-
49*	Overige inkomensbescherming	367 110	4	-	-	-	-	-	4	nee	-
50*	Tegemoetkomingen	130 186	5	-	-	-	-	-	5	nee	-
51*	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	10 135 146	3	-	-	-	-	-	3	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
97*	Aflopemde regelingen	63	0	-	-	-	-	-	0	nee	-
98*	Algemeen	185 081	8 793	-	-	-	-	-	8 793	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		20 427 359	9 218	619			107				

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

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

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
		20 427 359
Procentuele fout		
		0,05%
Procentuele onzekerheid		
		0,00%
Tolerantiegrens niet overschreden		
Tolerantiegrens niet overschreden		

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
41*	Inkomensbeleid	856	3	-	-	3	nee	-
42*	Arbeidsparticipatie	54 724	101	-	-	101	nee	-
43*	Arbeidsverhoudingen	21 210	73	-	-	73	nee	-
44*	Arbeidsomstandigheden en verzuim	69 279	211	-	-	211	nee	-
45*	Pensioenbeleid	16 091	8	-	-	8	nee	-
46*	Inkomensbescherming met activering	6 496 701	52	1 464	175	1 691	nee	-
47*	Re-integratie	2 184 613	89	1 464	-	1 552	nee	-
48*	Sociale werkvoorziening	2 915 111	5	-	-	5	nee	-
49*	Overige inkomensbescherming	370 065	4	-	175	179	nee	-
50*	Tegemoetkomingen	142 881	12	-	-	12	nee	-
51*	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	10 135 146	3	-	-	3	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97*	Aflopemde regelingen	2 049	1	-	-	1	nee	-
98*	Algemeen	196 015	773	-	-	4 075	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>22 604 742</b>	<b>1 335</b>	<b>2 927</b>	<b>350</b>	<b>3 303</b>		

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	22 604 742	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	22 608 533	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden



## B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
41*	Inkomensbeleid	856	3	-	-	3	nee	-
42*	Arbeidsparticipatie	26 624	99	-	-	99	nee	-
43*	Arbeidsverhoudingen	20 499	73	-	-	73	nee	-
44*	Arbeidsomstandigheden en verzuim	61 071	211	-	-	211	nee	-
45*	Pensioenbeleid	2 430	8	-	-	8	nee	-
46*	Inkomensbescherming met activering	6 436 837	52	-	-	52	nee	-
47*	Re-integratie	2 097 537	89	-	-	89	nee	-
48*	Sociale werkvoorziening	2 426 391	5	-	-	5	nee	-
49*	Overige inkomensbescherming	367 110	4	-	175	179	nee	-
50*	Tegemoetkomingen	130 186	12	-	-	12	nee	-
51*	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	10 135 146	3	-	-	3	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97*	Aflopemde regelingen	293	1	-	-	1	nee	-
98*	Algemeen	183 895	773	-	-	4 075	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		21 888 877	1 333	-	175	3 303	-	-

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

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

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	21 888 877
	Procentuele fout	0,01%
	Procentuele onzekerheid	0,02%
	Tolerantiegrens niet overschreden	
	Tolerantiegrens niet overschreden	

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
41	Inkomensbeleid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42*	Arbeidsparticipatie	28 100	2	-	-	-	-	2	nee	-
43*	Arbeidsverhoudingen	711	-	-	-	-	-	-	-	-
44*	Arbeidsomstandigheden en verzuim	8 207	-	-	-	-	-	-	-	-
45*	Pensioenbeleid	13 661	-	-	-	-	-	-	-	-
46*	Inkomensbescherming met activering	59 864	-	1 464	-	175	-	1 639	nee	-
47*	Re-integratie	87 076	-	1 464	-	-	-	1 464	nee	-
48*	Sociale werkvoorziening	488 720	-	-	-	-	-	-	-	-
49*	Overige inkomensbescherming	2 955	-	-	-	-	-	-	-	-
50*	Tegemoetkomingen	12 695	-	-	-	-	-	-	-	-
51	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
97*	Aflopemde regelingen	1 756	-	-	-	-	-	-	-	-
98*	Algemeen	12 121	-	-	-	-	-	-	-	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		715 865	2	2 927	-	175	-	175	-	-

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

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

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal ontvangsten		
		715 865
Procentuele fout		
		0,41%
Procentuele onzekerheid		
		0,02%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Agentschap SZW					
Baten	16 369	-	2	-	2
Bijdrage moederdepartement	13 193	-	-	-	-
Inspectie Werk en Inkomen					
Baten	21 699	-	55	-	55
Bijdrage moederdepartement	21 084	-	-	-	-
Totaal baten	38 068	-	56	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	38 068				
Procentuele fout	0,15%				
Procentuele onzekerheid	0,00%				
					Tolerantiegrens niet overschreden

**E. Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	11	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	40 369	-	-	2 304	2 304	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	13 217	-	-	177	177	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	85 189	-	-	12 165	12 165	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	14 813 120	-	-	3 138	3 138	-
11	Garantieplichtingen	1 965	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	7 062 568	-	619	9 016	9 635	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	22 016 440	-	619	26 800		
(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)							
	Totaal saldibalans	22 016 440					
	Procentuele fout	0,00%					Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,12%					Tolerantiegrens niet overschreden

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

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2008	11 154 283	-	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	11 154 283	-	-	-	-	-	-

## BIJLAGE 2

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen

AAL	Audit Actielijst
AOW	Algemene ouderdomswet
BBZ	Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
IC	Interne controle
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P&C	Planning & Control
SEC	Subsidie Expertise Centrum
Sisa	(Regeling) single information single audit
SRG	Statistiek Re-integratie door Gemeenten
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008. Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

IWI (2005). *Informatie: aantoonbaar betrouwbaar*. Den Haag: IWI.

IWI (2007). *Betrouwbaarheid van de Bijstands Uitkerings Statistiek en de Statistiek Re-integratie Gemeenten*. Den Haag: Inspectie voor Werk en Inkomen.

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

Ministerie van BZK (2008). *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009; Brief minister met een nadere analyse van de uitgaven externe inhuur 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 701, nr. 4. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van SZW (2006). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies; Bijlage: Handhavingsprogramma 2007–2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 17 050, nr. 331. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2008a). *Eerste tussenevaluatie Subsidie Expertise Centrum*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2008b). *Plan van aanpak Re-integratie*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 710, nr. 6. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV (2008). *Jaarplan met Begroting 2009*. Amsterdam: UWV.

Wassenaar, M. (2008). De planning & controlcyclus van de Suwi-zbo's onder handen genomen. *TPC*, 4, 42–47.