



**Toelichting op het Rapport bij
het Jaarverslag 2009 van het
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (XV)**

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van SZW	8
2	Beleid	11
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	11
2.2	Inzicht in de effectiviteit van re-integratie	14
2.3	Praktijktoets	20
2.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	24
3	Bedrijfsvoering	25
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	25
3.1.1	Onvolkomenheid contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen	26
3.1.2	Onvolkomenheid financiële administratie departement	29
3.1.3	Onvolkomenheid subsidiebeheer directie Re-integratie en Participatie	33
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	35
3.3	Managementcontrolsysteem	37
3.3.1	ICT	37
3.3.2	EU-aanbestedingen	38
3.3.3	Taakstelling	38
3.4	Single information single audit	40
3.5	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	42
3.6	Geld op afstand	43
3.6.1	M&O-beleid regeling voor deeltijd-WW	43
3.6.2	Fondsbeheer UWV	46



4	Financiële informatie	49
4.1	Oordeel over de financiële informatie	49
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	50
	Gebruikte afkortingen	52
	Literatuur	53



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Het nu voorliggende document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van SZW, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en het materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering § 3.5 en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



1.1.2 Onderzoek naar beleid

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer is afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en het materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van SZW, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

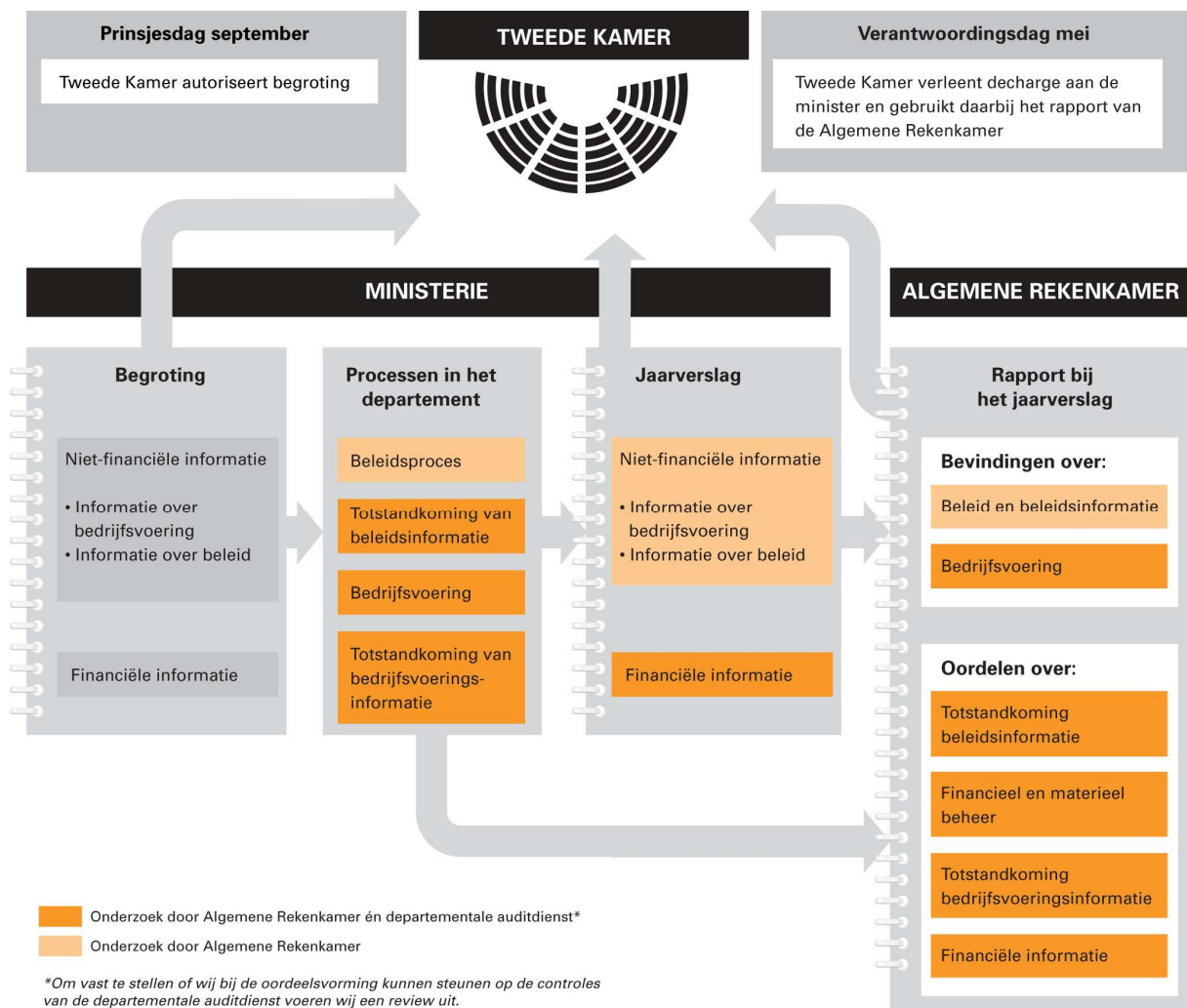
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden', wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

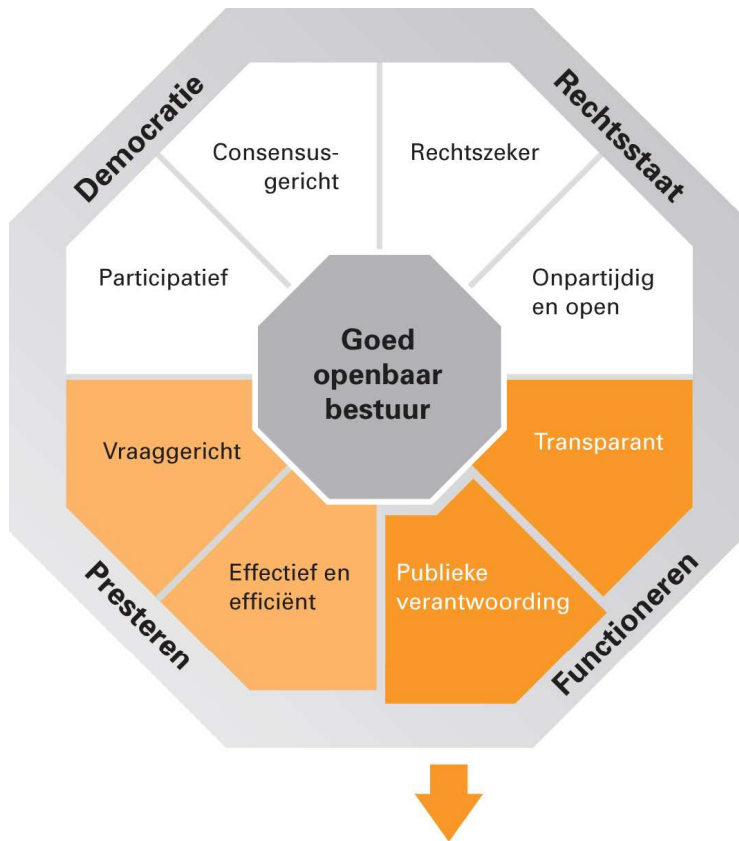


Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het 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 op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. 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. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: www.rekenkamer.nl.



Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van SZW. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we een 'praktijktoets' verricht (zie hoofdstuk 2).



Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

6

- Financiële administratie, interne organisatie, rijksbijdragen (voorschotten) en ontvangsten: deze hebben wij onderzocht in het kader van de onvolkomenheid in de financiële administratie. Wij hebben onderzocht of de toegezegde verbetermaatregelen ten aanzien van het voorschotten-, vorderingen- en verplichtingenbeheer en de interne controle hierop in 2009 tijdig, juist en volledig zijn geïmplementeerd.
- Uitgaven materieel: wij zijn nagegaan of het contractbeheer, inclusief Europees aanbesteden, in 2009 voldeed aan de daarvoor geldende normen. Aspecten hierbij waren onder meer een tijdige, juiste en volledige registratie van de contracten in de contractenadministratie en de bewaking van de naleving van de contractvoorwaarden en looptijden. Dit mede in relatie tot het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In dit kader hebben wij specifiek aandacht besteed aan de gevolgen van de centralisatie van de inkoopfunctie voor het contractbeheer en Europees aanbesteden.
- Subsidies: wij hebben het subsidiebeheer binnen twee directies onderzocht. Deze twee directies verstrekken het grootste aantal subsidies. Wij hebben ons onderzoek met name op de volgende aspecten gericht: motivatie subsidieverlening, tijdigheid subsidieverleningen en vaststellingen, volledigheid subsidiedossiers, het M&O-beleid en het reviewbeleid.
- Specifieke uitkeringen: wij hebben bij een aantal ministeries onderzoek gedaan naar het beheer van en de financiële informatie over specifieke uitkeringen.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij de jaarverslagen zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige uitkomsten leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van



de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en het materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft dit jaar extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

7

- **Tijdigheid betalingen:** de auditdienst heeft het tijdig betalen van facturen door het Ministerie van SZW onderzocht, mede in het kader van het rijksbrede onderzoek hiernaar.
- **Financiële administratie Agentschap SZW:** de auditdienst heeft op verzoek van het Agentschap SZW een onderzoek gedaan naar de verbeteringen in de financiële administratie van de uitvoeringskosten van het agentschap. Daarnaast is een onderzoek uitgevoerd naar de verbeteringen in de financiële administratie van de regelingen, die het agentschap voor het Ministerie van SZW uitvoert;
- **Verbeterplan financieel beheer 2009 van het ministerie:** de auditdienst heeft de voortgang van het verbeterplan gemonitord. Ook heeft de dienst deelgenomen aan een onderzoek naar de oorzaken van de verschillen in de saldibalans, dat in het kader van het verbeterplan is uitgevoerd.
- **Voorschottenbeheer:** de auditdienst heeft op verzoek van het ministerie onderzocht of het voorschottenbeheer voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Hierbij is de dienst nagegaan of de toegezegde verbetermaatregelen ten aanzien van het voorschottenbeheer en de interne controle hierop in 2009 tijdig, juist en volledig zijn geïmplementeerd
- **Vorderingenbeheer:** de auditdienst is nagegaan of het beheer voldoet aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre toegezegde verbetermaatregelen in 2009 tijdig, juist en volledig zijn geïmplementeerd.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst en een toelichting op de kwaliteitskaart. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.



1.3 Over het Ministerie van SZW

8

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag XV: het Ministerie van SZW.

Het Ministerie van SZW draagt verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. De 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) 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 beleid te realiseren. 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 onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.



Overzicht Het Ministerie van SZW in kengetallen

9

Totaal verplichtingen	€ 29,6 miljard
Totaal uitgaven	€ 26,9 miljard
Totaal ontvangsten	€ 913,4 miljoen
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 242,3 miljoen € 148,4 miljoen
Overdrachtsuitgaven - waarvan rijksbijdragen - waarvan overdrachtsuitgaven - waarvan subsidies - waarvan specifieke uitkeringen	€ 26,7 miljard 54,7% 15,7% 0,1% 29,5%
Aantal begrotingsartikelen - waarvan beleidsartikel - waarvan niet-beleidsartikel	14 11 3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	2.470
Aantal directoraten-generaal	SG, PSG, 2 DG's, 1 IG
Aantal baten-lastendiensten - bijdrage van moederdepartement - eigen vermogen	2 (Agentschap SZW en IWI) Respectievelijk 12,0 / 16,6 miljoen Respectievelijk 2,2 / 1,0 miljoen
Begrotingsfondsen	Spaarfonds AOW (E)
Rechtspersonen met wettelijke taak	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) inclusief BKWI Sociale Verzekeringsbank Raad voor Werk en Inkomen Inlichtingenbureau Stichting Kunstenaar & Co
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van SZW	<ul style="list-style-type: none"> • Stand van zaken Integriteitszorg Rijk 2009 (2010) • Weloverwogen toezicht (2009) • Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa (2009) • Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 Terugblik 2009 • Werklozen zonder startkwalificatie. Terugblik 2009 • Beslistermijnen. Waar blijft de tijd? Terugblik 2009. • Aanpak harde kern jeugdwerklozen. Begeleiding van bij CWI geregistreerde jongeren (2008) • Lessen uit ICT-projecten bij overheid: deel B (2008) • Staat van de beleidsinformatie (2007-2010)



	<ul style="list-style-type: none"> • EU-tendrapport (2007-2010) • Terugblik handhaven en gedogen (2008) • Lessen uit ICT-projecten bij overheid; deel A (2007) • Terugblik fraudebestrijding: stand van zaken (2007) • Terugblik premie-inning werknemersverzekeringen (2007) • Terugblik sociale werkvoorziening (2007) 	10
Grootschalige ICT-projecten	N.v.t.	

Bron: *Jaarverslag 2009* Ministerie van SZW.

Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te dempen. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen, zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij het Ministerie van SZW gaat het om een bedrag van € 928,4 miljoen dat bestemd is voor de arbeidsmarktbrief, de aanpak jeugdwerkloosheid en schuldhulpverlening. De uitgaven zijn toegevoegd aan artikel 42, 46 en 47. De regeling deeltijd-WW maakt deel uit van de stimuleringsmaatregelen van het Ministerie van SZW. Hierover rapporteren wij in § 3.6.1.



2 **Beleid**

11

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1), hoe bruikbaar is deze informatie (§ 2.2) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.3)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.4).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren elk jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen, gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde comply or explain-principe).

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de begrote gelden wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de begrote gelden van een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. De kwaliteitskaart beleidsinformatie is opgenomen in het *Rapport bij het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op www.rekenkamer.nl.

Bij vier artikelen heeft de minister voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee heeft gedaan wat hij van plan was te doen (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). Daarnaast heeft de minister bij vier artikelen voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of de hij daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).



De minister legt in één van deze gevallen niet voldoende uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is (aangegeven met sterretjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

12

Wanneer deze informatie ontbreekt, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

Inzicht in de effectiviteit van het handhavingsbeleid

In de Begroting 2010 is een relatief groot aantal nalevingsniveaus opgenomen. Ook in het Jaarverslag 2009 zijn nalevingsniveaus opgenomen. In 2007 en 2008 ontbrak deze informatie, omdat een nieuwe meetmethode werd onderzocht. De nalevingsniveaus geven een indicatie in hoeverre burgers en bedrijven wettelijke verplichtingen naleven. Nalevingsniveaus zijn dus belangrijk om de effectiviteit van het handhavingsbeleid te kunnen bepalen. Een voorbeeld van een nalevingsniveau is de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichting naleven om inkomsten uit arbeid te melden bij de uitkeringsinstantie.

Wij missen nog wel een aantal nalevingsniveaus, bijvoorbeeld voor de re-integratieplicht bij een aantal socialezekerheidswetten. Het ministerie streeft ernaar om nalevingsniveaus voor de re-integratieplicht voor de WW, WAO en WIA in de Begroting 2011 op te nemen. Voor de WWB is het streven deze informatie in de Begroting 2012 op te nemen.

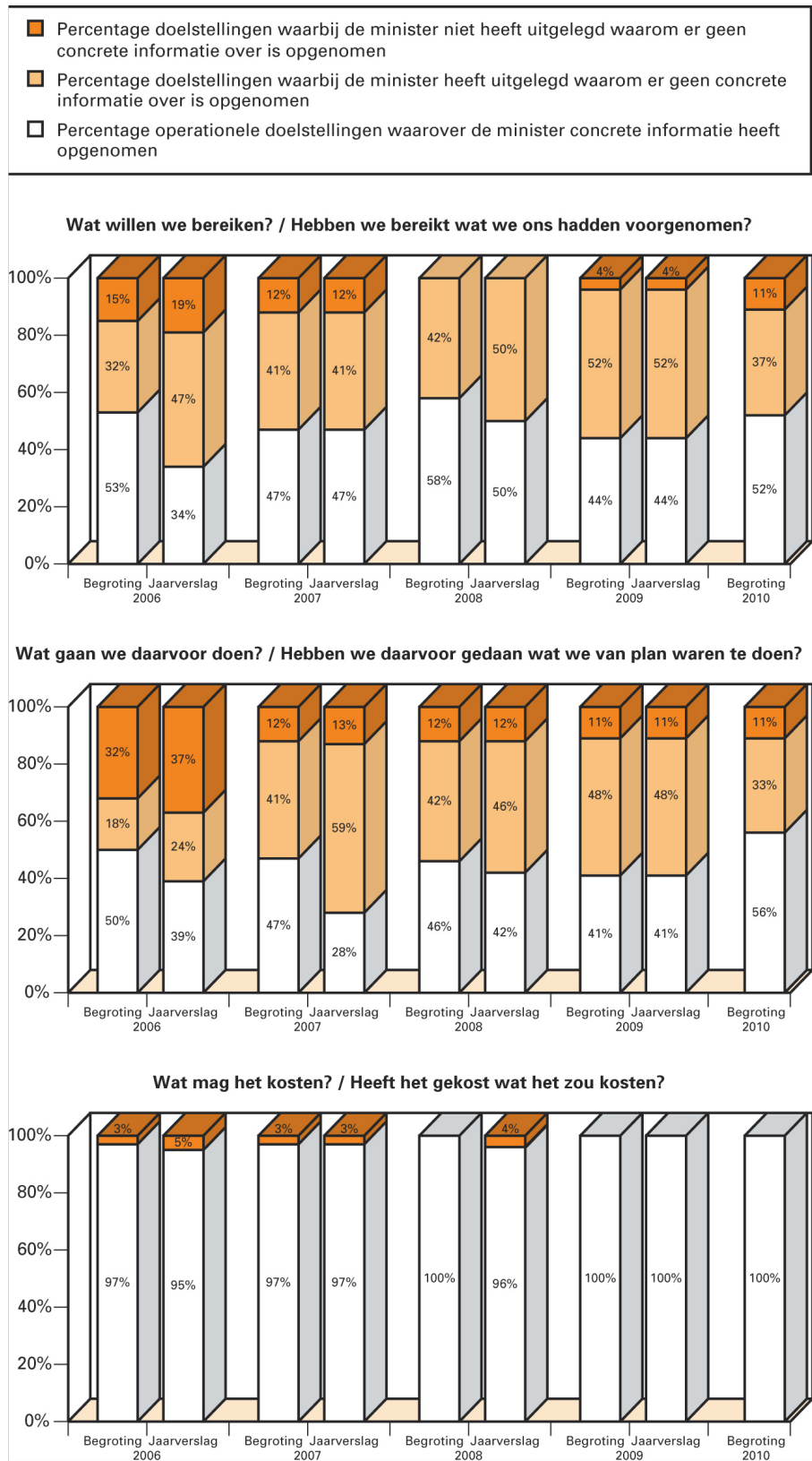
Ook missen wij nog de streefwaarden bij de nalevingsniveaus. Wij hechten aan het opnemen van streefwaarden, omdat een streefwaarde het ambitieniveau van de minister aangeeft. Wij bevelen de minister daarom aan om zo spoedig mogelijk streefwaarden voor de nalevingsniveaus vast te stellen. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij het handhavingsprogramma voor de periode 2011-2014 dat in het najaar 2010 wordt opgesteld.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, presenteren we in figuur 4 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.

In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie voor 44% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Concrete informatie over de prestaties is bij 41% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het jaarverslag biedt daarmee een vergelijkbaar inzicht in de doelrealisatie en prestaties als het Jaarverslag 2008. In de meeste gevallen waarin concrete informatie ontbreekt, legt het ministerie voldoende uit waarom geen informatie over doelbereik of prestaties is opgenomen.



Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag





2.2 Inzicht in de effectiviteit van re-integratie

In voorgaande jaren constateerden wij dat het jaarverslag van het ministerie onvoldoende inzicht biedt in de effectiviteit van re-integratie. Dit betreft beleidsartikel 47 Aan het werk: bemiddeling en re-integratie. Het financieel belang is circa € 2 miljard. Wij hebben dit jaar gekeken of en hoe de verslaggeving beter kan. Dit heeft ertoe geleid dat wij een voorstel doen voor het verbeteren van de verslaggeving.

Hierna schetsen wij de aanleiding voor dit onderzoek en de reikwijdte ervan. Vervolgens gaan wij in op de mogelijkheden om de verslaggeving te verbeteren. Ten slotte staan we kort stil bij de ontwikkelingen rondom de motie-Meeuwis, waarin de Tweede Kamer de regering heeft gevraagd om een onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie.

Aanleiding voor dit onderzoek

In onze rapporten bij de jaarverslagen van 2007 en 2008 constateerden wij dat het jaarverslag van het Ministerie van SZW nog onvoldoende inzicht biedt in de effectiviteit van re-integratie. Het is namelijk niet mogelijk om een koppeling te maken tussen de kosten van re-integratie enerzijds en de activiteiten (aantal trajecten) en resultaten (uitstroom naar werk, verkleinen afstand tot de arbeidsmarkt) anderzijds. Wij deden daarom in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* de aanbeveling om inzichtelijk te maken wat voor de verschillende wettelijke doelgroepen de (gemiddelde) kosten van een re-integratieactiviteit zijn en wat de resultaten van de re-integratieactiviteiten zijn.

Het ontbreken van inzicht in de effectiviteit van re-integratie is door diverse Kamerleden aan de orde gesteld tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2008 (Tweede Kamer, 2009). De minister gaf tijdens dit overleg aan zich aanbevolen te houden voor suggesties van de Algemene Rekenkamer. Dit is voor ons aanleiding geweest om na te gaan welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn om de informatie in het jaarverslag te verbeteren. Wij hebben dit in nauw overleg met UWV gedaan. Het ministerie van SZW is geïnformeerd over de opzet en uitwerking van het onderzoek.

Reikwijdte van het onderzoek

Wij hebben de analyse beperkt tot de informatie over de re-integratie-activiteiten voor WW-gerechtigden. Voor deze wettelijke doelgroep zijn verbeteringen in de verslaggeving waarschijnlijk het meest eenvoudig te realiseren. Vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoek was het



niet mogelijk om ook de andere wettelijke doelgroepen al in de inventarisatie te betrekken.¹ Wel hebben wij erop gelet dat de voorgestelde verbeteringen in beginsel ook op de andere wettelijke doelgroepen toegepast kunnen worden.

15

We willen een koppeling maken tussen de uitgaven, activiteiten en resultaten van re-integratie. Bij de resultaten kijken we voorlopig naar de informatie over de bruto-effectiviteit van re-integratie, omdat er nog geen gegevens beschikbaar zijn die inzicht geven in de netto-effectiviteit.

Bruto- en netto-effectiviteit

De bruto-effectiviteit geeft aan welk percentage van de werkzoekenden na afloop van re-integratieondersteuning werk vindt. Bij netto-effectiviteit gaat het om het percentage werkzoekenden dat *dankzij* de inzet van re-integratieondersteuning werk vindt. Het vaststellen van de netto-effectiviteit is methodologisch bijzonder complex. Aangezien gegevens over de netto-effectiviteit op dit moment niet voorhanden zijn, zijn wij genoodzaakt uit te gaan van gegevens over de bruto-effectiviteit.

Wij waarschuwen er echter voor dat een te sterke gerichtheid op het verhogen van de bruto-effectiviteit ten koste kan gaan van een selectieve inzet van re-integratie. Zo neemt de bruto-effectiviteit toe wanneer re-integratieondersteuning wordt ingezet voor personen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt: de kans is immers groot dat deze personen werk vinden, maar in veel gevallen zou dat ook zonder re-integratieondersteuning zijn gelukt. Met het oog op de netto-effectiviteit is het daarom juist gewenst om re-integratieondersteuning vooral in te zetten voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Op termijn zou het jaarverslag ook voor de andere wettelijke doelgroepen van UWV en gemeenten meer inzicht moeten geven in de effectiviteit. Bovendien zou het jaarverslag naar onze mening ook inzicht moeten geven in de netto-effectiviteit (zie hierna 'motie-Meeuwis').

Koppeling tussen uitgaven, activiteiten en resultaten voor re-integratie van WW-doelgroep

Bij het inventariseren van de mogelijkheden om voor de WW-doelgroep een koppeling te maken tussen de uitgaven, activiteiten en resultaten van re-integratie zijn wij tegen enkele moeilijkheden aangelopen. Hieronder geven wij aan welke dat zijn en welke oplossingen we daarvoor zien.

¹ Vier wettelijke doelgroepen komen in aanmerking voor re-integratieondersteuning: WW-gerechtigden, arbeidsongeschikten (AO), bijstandsgerechtigden (WVB) en niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een ANW-uitkering (NUG/ANW). UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van WW'ers en arbeidsongeschikten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, NUG'ers en ANW'ers.



Dilemma 1: Kan informatie worden gegeven over uitgaven, activiteiten en resultaten per begrotingsjaar?

De re-integratieondersteuning die voor werkzoekenden wordt ingezet, duurt vaak meer dan een jaar. De uitgaven voor een individuele werkzoekende en het uiteindelijke resultaat (wel of geen werkhervatting) hebben dan betrekking op meerdere begrotingsjaren. Het is daarom niet goed mogelijk om de uitgaven en de resultaten van de re-integratieondersteuning per begrotingsjaar te presenteren. Daarom stellen wij voor om in het jaarverslag een tabel op te nemen waarin gegevens worden opgenomen die betrekking hebben op de uitgaven, activiteiten en resultaten in meerdere begrotingsjaren. Zo zou in het Jaarverslag 2010 kunnen worden gerapporteerd over re-integratietrajecten die in 2008 zijn gestart. Voor deze trajecten kan dan worden aangegeven wat deze in totaal hebben gekost (uitgaven in de jaren 2008, 2009 en 2010) en welk percentage van de deelnemers in de tussentijd werk heeft gevonden.

Dilemma 2: Wat is de meest bruikbare indicator voor het resultaat van re-integratieondersteuning?

Op dit moment ontbreken gegevens over de netto-effectiviteit. Daarom kunnen de resultaten van re-integratie alleen aangegeven worden aan de hand van gegevens over de bruto-effectiviteit. Er zijn twee indicatoren mogelijk: het werkhervattingspercentage (ook wel 'arbeidsinpassing' genoemd) of het plaatsingspercentage. Het werkhervattingspercentage geeft aan welk deel van de werkzoekenden (regulier) werk heeft gevonden. De werkhervatting wordt vastgesteld aan de hand van de polisadministratie. Het plaatsingspercentage geeft aan welk percentage van de trajecten eindigt met plaatsing bij een werkgever. Het plaatsingspercentage wordt geregistreerd door UWV.

Het werkhervattingspercentage geeft beter inzicht in de resultaten van re-integratie dan het plaatsingscijfer. Het plaatsingscijfer geeft namelijk alleen inzicht in de resultaten van trajecten (re-integratieondersteuning gericht op plaatsing) en niet in de resultaten van diensten (re-integratieondersteuning die niet direct gericht is op plaatsing; bijvoorbeeld bijscholing). Een groot deel van de re-integratieactiviteiten van UWV bestaat uit diensten. Het plaatsingscijfer geeft geen inzicht in de resultaten daarvan. Daarom stellen wij voor om de werkhervatting als resultaatindicator te hanteren.



Dilemma 3: Op welk peilmoment kunnen de uitgaven en resultaten het best worden vastgesteld?

De duur van re-integratieondersteuning kan per cliënt sterk verschillen. Ook per doelgroep verschilt de gemiddelde duur sterk. Het is daarom lastig om een logisch peilmoment te kiezen waarop de uitgaven en het resultaat van gestarte re-integratieactiviteiten worden vastgesteld. De periode van de start van een re-integratieactiviteit tot het peilmoment noemen we de 'waarnemingsperiode'. Voor de huidige prestatie-indicator in tabel 47.5 van het jaarverslag wordt een waarnemingsperiode van 24 maanden gehanteerd ('arbeidsinpassing in regulier werk binnen 24 maanden na start re-integratieondersteuning'). Enerzijds is het gewenst om een korte waarnemingsperiode te kiezen, zodat er redelijk snel gerapporteerd kan worden over de kosten en resultaten van gestarte trajecten. Bij een korte waarnemingsperiode kan ook een sterker causaal verband worden verondersteld tussen de re-integratieactiviteiten en een eventuele werkhervatting. Anderzijds blijft bij een korte waarnemingsperiode een deel van de uitgaven en resultaten buiten beschouwing, omdat een deel van de trajecten op het peilmoment nog niet is afgerond, of de werkzoekende nog geen werk heeft gevonden. Het is dus niet mogelijk alle kosten en resultaten in beeld te brengen; naarmate de waarnemingsperiode langer is, blijven er minder kosten en resultaten buiten beschouwing. Wij stellen voor om in het jaarverslag voor elke wettelijke doelgroep over twee verschillende waarnemingsperiodes te rapporteren, die variëren al naar gelang de gemiddelde trajectduur voor de betreffende doelgroep:

- WW: 12 en 24 maanden (voor deze doelgroep duren trajecten gemiddeld korter dan voor de overige doelgroepen);
- AO, bijstand en NUG/ANW: 24 en 36 maanden.

Met de oplossingen die wij bij deze dilemma's voorstellen, achten wij het haalbaar om in het jaarverslag een koppeling te maken tussen de re-integratieactiviteiten voor WW-gerechtigden, de daarmee verbonden kosten en resultaten van deze activiteiten. Daarvoor stellen wij de volgende aanpak voor.

Voor werkzoekenden waarvoor in een bepaald jaar re-integratieondersteuning is gestart, wordt gekeken welke kosten daarvoor binnen de waarnemingsperiode zijn gemaakt en welke resultaten de ondersteuning heeft opgeleverd. Kosten en resultaten na de waarnemingsperiode blijven buiten beschouwing. De kosten en resultaten van loonkostensubsidies worden afzonderlijk in beeld gebracht.

Via de voorgestelde aanpak kan voor de re-integratie van de WW-doelgroep de volgende informatie in het jaarverslag worden opgenomen:



Activiteiten	Kosten	Resultaten
Aantal personen waarvoor in jaar x re-integratie-ondersteuning is gestart	Uitgaven aan re-integratieondersteuning binnen 12/24 maanden na start	Percentage arbeidsinpassing binnen 12/24 maanden <ul style="list-style-type: none"> • waarvan met/zonder loonkostensubsidie • waarvan met/zonder minimale duur 6 maanden • waarvan met/zonder beëindiging van de uitkering
Aantal personen waarvoor in jaar x een loonkostensubsidie is gestart	Uitgaven aan loonkostensubsidie	Percentage uitstroom naar regulier werk na einde loonkostensubsidie

De voorgestelde aanpak is door UWV getest. Daaruit blijkt dat de aanpak uitvoerbaar is en dat de onzekerheden ten aanzien van de uitkomsten aanvaardbaar zijn. In de test is nog niet gekeken of de wijze waarop het CBS de arbeidsinpassing vaststelt, goed aansluit bij de wijze waarop UWV de kosten van re-integratieondersteuning berekent. Dit aspect moet dus nog worden bekeken. Ook moet nog worden geanalyseerd hoe met deze aanpak een zo groot mogelijk deel van de uitgaven in beeld kan worden gebracht. Op onze website (www.rekenkamer.nl) is een bijlage opgenomen met een beschrijving van de aanpak en de uitkomsten van de test.

Met de voorgestelde aanpak kan ons inziens vanaf het Jaarverslag 2010 meer inzicht worden geboden in de effectiviteit van de re-integratie voor de WW-doelgroep. Wij bevelen de minister aan om dit voorstel in overleg met UWV nader uit te werken en te bezien of voor de andere wettelijke doelgroepen van UWV en gemeenten een vergelijkbare aanpak mogelijk is.

Andere wettelijke doelgroepen

Arbeidsongeschikten. UWV geeft aan dat de registratie het op dit moment nog niet mogelijk maakt om met de ontwikkelde onderzoeksmethode ook voor de AO-doelgroep de kosten, activiteiten en resultaten van re-integratie beter inzichtelijk te maken. UWV werkt aan het verbeteren van de registratie.

Gemeentelijk domein (WWB, NUG/ANW). Wij hebben niet gekeken hoe de voorgestelde aanpak kan worden toegepast op de re-integratie door gemeenten. Wel doen wij de suggestie dat de informatieverzameling bij gemeenten mogelijk vereenvoudigd kan worden door de benodigde informatie niet bij alle gemeenten te verzamelen, maar steekproefsgewijs onderzoek te doen bij een beperkt aantal gemeenten.



Motie-Meeuwis

19

Bij de behandeling van de Begroting 2010 heeft de Tweede Kamer de regering verzocht onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de totale kosten van re-integratie voor Rijk en gemeenten, en naar de effectiviteit van de besteding van deze middelen (motie-Meeuwis, Tweede Kamer, 2010a). De bewindspersonen hebben per brief van 23 februari 2010 aangegeven op welke wijze zij de motie willen uitvoeren (SZW 2010b):

Uitvoering motie-Meeuwis

Op korte termijn wil het kabinet een onderzoek laten uitvoeren dat antwoord geeft op de volgende vragen:

1. Wat zijn de kosten, inspanningen en resultaten van re-integratie door UWV en gemeenten?
2. In hoeverre kunnen deze gegevens voor de verschillende regelingen en tussen uitvoerders beter vergelijkbaar worden gemaakt?
3. Welke groepen worden er met re-integratieondersteuning bereikt?

De resultaten van dit onderzoek zullen voor de zomer van 2010 beschikbaar komen.

Op langere termijn wil het kabinet de toegevoegde waarde van re-integratie breder onderzoeken. Het kabinet wil onderzoek laten doen naar de netto-effectiviteit van re-integratie, waarbij ook gekeken wordt naar de preventieve werking van re-integratie, de effecten op langere termijn en de maatschappelijke kosten en baten. Voor de zomer van 2010 zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de mogelijkheden van dit bredere onderzoek.

Wellicht komen er bij de uitvoering van de motie-Meeuwis andere mogelijkheden naar voren om inzicht te geven in de koppeling tussen re-integratieactiviteiten, kosten en resultaten. Deze kunnen een alternatief zijn voor of een aanvulling op de door ons voorgestelde aanpak. Bij de beoordeling van eventuele alternatieven vinden wij het belangrijk dat de koppeling tussen activiteiten, kosten en resultaten zo inzichtelijk mogelijk is.

De bewindspersonen van het Ministerie van SZW geven in hun reactie op de motie aan een onderzoek naar de netto-effectiviteit van re-integratie wenselijk te vinden. Het jaarverslag zou ons inziens op termijn inzicht moeten geven in de netto-effectiviteit. Wij bevelen de minister daarom aan een dergelijk onderzoek niet eenmalig, maar periodiek uit te voeren.



2.3 Praktijktoets

20

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Om dit in beeld te krijgen hebben wij bij het Ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de doelstelling van het kabinet om het aantal kinderen dat om financiële redenen niet meedoet aan sport, cultuur of andere activiteiten deze kabinetsperiode met de helft terug te dringen. Deze doelstelling valt onder artikel 46 (Inkomensbescherming met activering) van het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW. De doelstelling maakt ook deel uit van doelstelling 43 uit het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV: meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid. Het kabinet heeft in 2008 en in 2009 € 40 miljoen per jaar beschikbaar gesteld om deze doelstelling te bereiken. De extra middelen zijn toegevoegd aan het Gemeentefonds.

In deze paragraaf geven we de uitkomsten van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende uitkomsten van de praktijktoetsen *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010) is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden

Doelstelling, beleid en middelen

Het kabinet vindt het van belang dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen dezelfde kansen krijgen om zich te ontwikkelen als kinderen uit andere gezinnen. Daarom heeft het kabinet zich ten doel gesteld het aantal kinderen dat om financiële redenen niet meedoet aan sport, cultuur of andere activiteiten in de periode 2007-2011 met de helft terug te dringen. Uit een nulmeting van het SCP blijkt dat begin 2008 circa 66.000 kinderen uit gezinnen met een laag inkomen om financiële redenen niet meededen aan sport, cultuur of andere activiteiten (SCP, 2009). In 2011 verschijnt de vervolgmeting van het SCP, waaruit moet blijken wat de effecten zijn van het gevoerde beleid. Het Jaarverslag 2009 geeft daarom nog geen inzicht in de effecten van het beleid.



De uitvoering van dit beleid ligt bij gemeenten. Het kabinet heeft in 2008 en in 2009 € 40 miljoen per jaar beschikbaar gesteld om deze doelstelling te bereiken. De extra middelen zijn toegevoegd aan het Gemeentefonds en maken dus geen deel uit van de SZW-begroting. Dit past in het streven van het kabinet om gemeenten meer ruimte te geven bij het vormgeven van het armoedebeleid. De staatssecretaris geeft aan dat gemeenten zelf de manier mogen bepalen waarop zij hun doelen bereiken. De gemeenten weten volgens de staatssecretaris zelf het best welke combinatie van maatregelen daarvoor nodig is (SZW, 2007a). De staatssecretaris van SZW heeft vanaf eind 2007 alle gemeenten uitgenodigd om in een convenant afspraken te maken over hun bijdrage aan het realiseren van deze doelstelling. Op dit moment hebben ruim 200 gemeenten het convenant 'Kinderen doen mee' ondertekend. Deze gemeenten vertegenwoordigen samen ongeveer 75% van het totale aantal kinderen dat opgroeit in een huishouden met een laag inkomen. Gemeenten die het convenant niet afgesloten hebben, krijgen ook de beschikking over de extra middelen en zijn door het kabinet eveneens aangespoord een bijdrage te leveren aan de kabinetsdoelstelling (SZW, 2009).

Een belangrijke rol in de uitvoering van dit beleid is weggelegd voor de zogenoemde intermediairs. Dat zijn organisaties die zich inzetten om meer kinderen uit arme gezinnen te laten meedoen, zoals de stichtingen Leergeld, het Jeugdsportfonds en het Jeugdcultuurfonds.

Aanpak onderzoek

Wij hebben onderzocht hoe het kabinetsbeleid op lokaal niveau invulling krijgt en of dit ertoe leidt dat daadwerkelijk meer kinderen meedoen. Daarvoor hebben wij onderzoek gedaan in twee gemeenten die een convenant hebben gesloten met de staatssecretaris. Wij hebben in deze gemeenten gesprekken gevoerd met beleidsmakers, intermediairs en maatschappelijke organisaties, zoals scholen, sportverenigingen en welzijnsorganisaties over hoe ouders en kinderen het beleid ervaren. Daarnaast hebben wij gesproken met landelijke organisaties van intermediairs en hebben wij relevante literatuur bestudeerd.

Draagt het beleid bij aan de oplossing van het maatschappelijk probleem?

In de door ons onderzochte gemeenten zijn er voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen meer mogelijkheden gekomen om mee te doen aan sport, cultuur of andere activiteiten. De onderzochte gemeenten proberen het bereik van al bestaande inkomensondersteunende regelingen te vergroten en nemen daarnaast nieuwe initiatieven, zoals het subsidiëren van intermediairs en het ontwikkelen van brede scholen. Volgens



maatschappelijke organisaties maken in deze gemeenten ook steeds meer kinderen gebruik van de ondersteuning. Uit cijfers van landelijke intermediairs leiden wij af dat dit beeld landelijk bevestigd wordt. Wij kunnen echter niet vaststellen hoe groot het effect van de inspanningen van gemeenten is omdat er pas in 2011 een vervolgmeting wordt gedaan. Bovendien zal door de recessie het aantal gezinnen met een laag inkomen vermoedelijk toenemen. Dit kan een averechts effect hebben op het bereiken van de kabinetsdoelstelling. 22

Hoewel gemeenten en maatschappelijke organisaties een toenemend aantal kinderen bereiken, geven zij aan dat het voor hen lastig is om alle kinderen uit de doelgroep te bereiken. Naast financiële drempels zijn er namelijk ook nog andere factoren waarom kinderen uit gezinnen met een laag inkomen niet meedoen, bijvoorbeeld:

- het lidmaatschap van een sport- of cultuurvereniging wordt van huis uit niet gestimuleerd;
- ouders zijn niet op de hoogte van de bestaande regelingen of maken daar uit schaamte geen gebruik van;
- de kinderen zijn zelf niet gemotiveerd of het aanbod van activiteiten sluit niet aan bij hun interesses;
- allochtone groepen vinden geen aansluiting bij de sportverenigingen;
- er zijn veel problemen in het gezin, waardoor er weinig aandacht is voor deelname aan sport of cultuur.

Het wegnemen van financiële drempels alleen lijkt daarom niet voldoende om ervoor te zorgen dat alle kinderen meedoen.² Het is belangrijk dat er ook aandacht is voor andere belemmerende factoren en dat ondersteuning op een laagdrempelige manier wordt aangeboden. Het aanbieden van sport- en cultuuractiviteiten via de school is daar een goed voorbeeld van.

Ondersteuning kan verder het best worden gegeven in de vorm van concrete zaken die direct ten goede komen aan de kinderen, dus bijvoorbeeld door sport of cultuuractiviteiten gratis (of voor een gering bedrag) aan te bieden of de kosten van deelname te vergoeden. De staatssecretaris heeft uitgesproken een voorkeur te hebben voor deze gerichte vormen van ondersteuning (SZW, 2007a). Het blijkt echter ook voor te komen dat gemeenten niet kiezen voor deze gerichte vormen van ondersteuning, maar een vrij te besteden bedrag toekennen aan gezinnen met een laag inkomen. Op die manier kan een groot aantal huishoudens

² Het kabinet wil in de periode tot 2011 bereiken dat het aantal kinderen dat om financiële redenen niet meedoet met de *helft* afneemt. De achterliggende ambitie is echter dat *alle* kinderen kunnen meedoen.



worden bereikt, maar de kans is aanwezig dat het geld dan niet ten goede 23
komt aan de participatie van de kinderen.

Wordt het budget besteed aan de doelstelling?

Het kabinet heeft voor 2008 en 2009 € 40 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. Omdat het geld wordt verstrekt via het Gemeentefonds is het voor gemeenten vrij besteedbaar. Het Ministerie van SZW heeft geen zicht op de besteding van het budget door gemeenten. Weliswaar vraagt het ministerie gemeenten die het convenant hebben ondertekend jaarlijks aan te geven hoe zij het geld besteden, maar deze gegevens zijn volgens het ministerie onderling niet vergelijkbaar. Daardoor is het niet mogelijk een landelijk beeld van de besteding van de middelen samen te stellen. Uit een inventarisatie onder veertig Limburgse gemeenten blijkt dat een groot deel van de middelen door de gemeenten ingezet wordt voor reeds vastgesteld armoedebeleid (Meeuvis, 2009). Bij veel gemeenten is wel sprake van intensivering van dit armoedebeleid.

Wij hebben gemerkt dat de financiering via het Gemeentefonds tot veel vragen leidt bij maatschappelijke organisaties die bij dit onderwerp betrokken zijn. Deze organisaties vragen zich af of het geld wel ten goede komt aan de doelstellingen van het convenant. Zij vragen daarom om meer transparantie van gemeenten over de besteding van het geld en meer sturing van het Rijk op de bestedingen. Deze discussie is ons inziens ontstaan doordat de indruk is gewekt dat het Rijk wel degelijk eisen stelt aan de besteding van het budget. Zo lezen we in een persbericht van het Ministerie van SZW uit 2007: 'Gemeenten mogen zelf weten hoe zij de doelen bereiken, zolang het geld maar bij kinderen terecht komt.' (SZW, 2007b) Het formuleren van dergelijke bestedingsvoorwaarden past niet bij het vrij besteedbare karakter van het Gemeentefonds.

Ook in de Tweede Kamer heeft de gekozen financieringsvorm tot discussie geleid. In februari 2010 heeft de Tweede Kamer de motie-Spekman-Blanksma aangenomen (Tweede Kamer, 2010b), waarin de regering wordt gevraagd om met ingang van 2011 sancties op te leggen aan gemeenten die zich onvoldoende inspannen om de kabinetsdoelstelling te realiseren. De sanctie zou moeten bestaan uit een korting op een specifieke uitkering of de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het kabinet beraadt zich op dit moment op de uitvoering van de motie. Wij merken op dat een korting op de algemene uitkering niet zou passen bij het vrij besteedbare en onvoorwaardelijke karakter van het Gemeentefonds. In ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* hebben wij deze problematiek aan de orde gesteld (Algemene Rekenkamer, 2009a).



2.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

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

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze uitkomsten voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van het prestatiegegeven *Aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert* (artikel 46, operationele doelstelling 5) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.



3 Bedrijfsvoering

25

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2). We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008*, te weten: het managementcontrol-systeem van het ministerie (§ 3.3) en het principe 'single information single audit' (§ 3.4). Wij geven ook een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5). Tot slot geven we in 'Geld op afstand' een oordeel over het M&O-beleid van de deeltijd-WW en het Fondsbeheer door UWV (§ 3.6).

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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen;
- financiële administratie departement;
- subsidiebeheer directie Re-integratie en Participatie.



3.1.1 Onvolkomenheid contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen

26

Oordeel

Wij constateren al sinds 2001 een onvolkomenheid in het contractbeheer en in het proces van Europees aanbesteden. Ook dit jaar handhaven wij deze onvolkomenheid, omdat wij onvoldoende vooruitgang zien en nieuwe risico's geconstateerd hebben.

Contractbeheer

Ondanks de in gang gezette centralisering van de inkoopfunctie is de werking van het contractbeheer onvoldoende verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De minister schrijft hierover in de bedrijfsvoeringparagraaf: 'het contractbeheer is nog niet op het vereiste niveau'. Goed contractbeheer is noodzakelijk om tijdig te kunnen signaleren wanneer contracten verlengd of opnieuw aanbesteed moeten worden. In 2009 was ongeveer 23% van de contractdossiers niet volledig en was ongeveer 28% van de contracten niet in het contractenregister opgenomen. Dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan administratieve zorgvuldigheid.

Aanbestedingsfouten

Het onvoldoende functioneren van het contractbeheer brengt risico's met zich mee voor de beheersing van het proces van Europees aanbesteden. In 2009 hebben wij bij het Ministerie van SZW fouten in de Europese aanbestedingsprocedures geconstateerd, zoals het onrechtmatig verlengen van contracten. De minister meldt hierover in zijn bedrijfsvoeringparagraaf dat dit veelal op basis van expliciete en zichtbaar gemaakte keuzes is gedaan. In ons onderzoek kwamen wij tegen dat het ministerie is afgeweken van de Europese aanbestedingsregels vanwege politieke tijdsdruk op het betreffende dossier. De Europese aanbestedingsrichtlijnen bieden in uitzonderingssituaties wel mogelijkheden tot afwijken van de aanbestedingsregels. Deze richtlijnen geven echter geen eenduidige criteria wanneer sprake is van een uitzonderingssituatie. Hierdoor moet per geval beoordeeld worden of een beroep op de uitzonderingsregels legitiem is. Wij vinden dat het ministerie deze situaties zo veel mogelijk moet vermijden, omdat de mogelijke juridische gevolgen moeilijk zijn in te schatten.

Bij twee contracten hebben wij niet kunnen vaststellen of is voldaan aan de Europese aanbestedingsregels. Dit betreft contracten waarbij uit het dossier niet blijkt of de gunning van de opdracht achteraf is gemeld, zoals



bij zogenoemde IIB-diensten³ is voorgeschreven. Wij achten dit een fout in het financieel beheer.

27

Uit ons onderzoek zijn vier fouten naar voren gekomen die samen leiden tot een rechtmatigheidsfout van ruim € 1 miljoen. Eén fout betreft een bedrag dat door het ministerie als een subsidie is verstrekt, terwijl het ging om een opdracht die Europees aanbesteed had moeten worden. Drie fouten hebben betrekking op verlengingen van contracten die volgens de regels niet meer verlengd hadden mogen worden. Wij zijn van mening dat dergelijke onrechtmatige verlengingen voorkomen hadden kunnen worden als tijdig was gesignaleerd dat de looptijd van deze contracten zou verstrijken. Daarvoor is het nodig dat de controlfunctie ten aanzien van contractbeheer en Europees aanbesteden adequaat is ingericht.

Controlfunctie

Op 1 juni 2009 is binnen de directie Bedrijfsvoering de afdeling Inkoop opgericht. De afdeling Inkoop is verantwoordelijk voor de naleving van de inkoopregels en heeft de taak om toezicht te houden op de naleving van de interne en externe regels van contractbeheer en Europese aanbestedingen.

Centralisatie van de inkoopfunctie

Vanaf 1 juni 2009 is met de oprichting van de afdeling Inkoop een start gemaakt met de centralisatie van de inkoopfunctie. De afdeling Inkoop is verantwoordelijk geworden voor alle inkoopcontracten met een waarde van meer dan € 15.000, het beheer over het contractenregister en de contractdossiers. Voor de inkoop kleiner dan € 15.000 en de inkoop en het contractbeheer van beleidsonderzoek beneden de Europese aanbestedingsdrempels blijven de individuele beleidsdirecties verantwoordelijk. De centralisering van de inkoop, de inrichting van de afdeling Inkoop en het decentraal inkopen van beleidsonderzoek zullen in de loop van 2010 worden geëvalueerd door het Ministerie van SZW.

Uit ons onderzoek blijkt dat controlfunctie ten aanzien van de inkoopprocessen in 2009 nog onvoldoende ontwikkeld is. Zo beschikt de afdeling Inkoop nog niet over een goed inkoopinformatiesysteem en worden de contracten in drie verschillende systemen geregistreerd. De afdeling Inkoop is bezig met het inrichten van het management voor raamcontracten, maar begin 2010 had de afdeling Inkoop nog slechts

³ Bij een aanbesteding binnen de richtlijn 'diensten' bestaat een onderverdeling tussen diensten waarbij het volledige regime van 'diensten' toepasselijk is (2A) en diensten waarbij slechts een zeer beperkt gedeelte (2B) van toepassing is. Bij 2B-diensten dient men alleen de voorschriften om de technische specificaties in de contractuele documenten op te nemen en de juiste technische voorschriften toe te passen, en de aankondiging van de gegunde opdracht te publiceren in het Publicatieblad van de Europese Unie.



enkele meerjarige raamcontracten ontvangen. Beleidsdirecties hadden deze lopende raamcontracten gedurende 2009 aan de afdeling Inkoop moeten overdragen, maar dat is nog niet gerealiseerd. De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat het ministerie in 2010 nog veel energie moet steken in de verbetering van de inkoopinformatie en de control over inkoopprocessen.

28

Overdracht contractdossiers

In het kader van interdepartementale samenwerking worden bepaalde taken van het Ministerie van SZW afgestoten naar andere onderdelen van het Rijk. Zo is in 2009 de directie ICT-diensten overgegaan naar de Shared Services Organisatie (SSO) die onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorteert. In 2010 zal de afdeling Facilitaire Zaken overgaan naar 4FM. 4FM is een gezamenlijk bedrijf voor facilitair management voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 4FM is een baten-lastendienst met tijdelijke status per 1 april 2010 onder het Ministerie van BZK. Deze overdracht van taken en afdelingen gaat ook gepaard met de overdracht van contracten die bij deze afdelingen horen.

De overdracht van ICT-contractdossiers is in 2009 niet ordelijk en controleerbaar verlopen. Voor deze overdracht is namelijk geen overdrachtsdocument opgesteld. Hierdoor heeft de afdeling Inkoop geen zicht op welke contracten naar SSO zijn gegaan en welke contracten onder het beheer van de afdeling Inkoop vallen. In de huidige situatie heeft de afdeling Inkoop daardoor geen zicht op de resterende looptijd van deze contracten. Wij zien hier een groot risico voor toekomstige contractverlengingen en het tijdig starten van nieuwe aanbestedingen. Wij bevelen het Ministerie van SZW aan om de overdracht van de contracten van de afdeling Facilitaire Zaken in 2010 ordelijk en controleerbaar uit te voeren door het opstellen van een overdrachtsdocument.

Aanbeveling

Wij vinden het zorgelijk dat deze onvolkomenheid al sinds 2001 bestaat. Wij bevelen de minister dringend aan om in 2010 de volgende aspecten op orde te brengen:

- de volledigheid van contractdossiers;
- een volledige registratie van contracten in het contractenregister;
- de beschikbaarheid en werking van een inkoopinformatiesysteem;
- een toereikende controlfunctie op de inkoopprocessen.



Wij zullen in 2010 extra aandacht besteden aan de inspanningen van het ministerie om deze langdurige onvolkomenheid op te lossen. Hierbij zullen wij in het bijzonder controleren of vier genoemde aspecten gerealiseerd zijn. Indien wij onvoldoende verbetering zien, zullen wij overwegen om bezwaar te maken.

29

3.1.2 Onvolkomenheid financiële administratie departement

Oordeel

In onze rapporten bij de jaarverslagen van 2006, 2007 en 2008 constateerden wij een onvolkomenheid in de financiële administratie van het Ministerie van SZW. Tijdens de implementatie van een nieuw financieel administratiesysteem in 2006 ontstonden problemen in de belangrijkste processen voor financieel beheer: verplichtingen- en betalingenbeheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en de managementinformatie. Het ministerie heeft vanaf 2007 initiatieven genomen, waardoor in 2007 en 2008 sprake was van een geleidelijke verbetering van het financieel beheer. In 2009 is die stijgende lijn voortgezet, maar de gewenste situatie is nog niet bereikt. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de onvolkomenheid van 2006 tot en met 2009 zien.

Figuur 4 Ontwikkeling onvolkomenheid

	2006	2007	2008	2009
Jaarrekening op tijd	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Autorisaties	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Rol FEZ	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Betalingsbeheer	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Managementinformatie	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Interne controle	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Verplichtingenbeheer	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Voorschottenbeheer	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende
Vorderingenbeheer	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende	■ Ruim voldoende

■ Ruim voldoende	■ Ruim onvoldoende, wel begin verbetering
■ Op onderdelen onvoldoende	■ Voldoende

De figuur laat zien dat er in alle deelprocessen in de loop der tijd sprake is van verbetering, maar dat deze verbetering nog niet bij alle deelprocessen leidt tot het oordeel 'voldoende'. Wij hebben de verwachting dat, als deze stijgende lijn in 2010 wordt voortgezet, de onvolkomenheid in 2010 opgelost kan worden.



Gerealiseerde verbeteringen

Naar aanleiding van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* heeft de minister toegezegd dat hij het financieel beheer in 2009 verder zou verbeteren. Het Ministerie van SZW heeft hiertoe een omvangrijk plan opgesteld en dit grotendeels in 2009 gerealiseerd. Zo heeft het ministerie technische verbeteringen doorgevoerd in de financiële administratie, waardoor verplichtingen en voorschotten juist en volledig geboekt kunnen worden. Het ministerie heeft de administratie ook grotendeels opgeschoond van ten onrechte openstaande voorschotten en oude vorderingen. Verder zijn procesbeschrijvingen, werkinstructies en interne controles grotendeels geactualiseerd en is vanaf september 2009 gestart met maandelijkse rapportages over de uitkomsten van de interne controles. Daarnaast is de tijdigheid van betalingen verbeterd van 79% in 2008 naar 87% in 2009. Wij zijn ook positief over de coördinerende rol die de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) als concerncontroller heeft vervuld bij het monitoren van de voortgang en realisatie van de verbetermaatregelen. Hiermee is de minister van SZW zijn toezegging nagekomen om het financieel beheer ten opzichte van 2008 te verbeteren.

Tijdpad

Wij zijn positief over de opzet van de genomen maatregelen. Wij hebben de werking van deze maatregelen echter nog onvoldoende kunnen vaststellen, omdat het merendeel van de maatregelen in de laatste vier maanden van 2009 is getroffen. Dit komt doordat het eerste half jaar van 2009 in het teken stond van het wijzigen van de organisatiestructuur van het departement en van een gedegen analyse van de knelpunten. De uitvoering van het verbeterplan kwam daarom in de tweede helft van 2009 te liggen. Als gevolg van dit tijdpad zijn onderdelen van de financiële administratie gedurende 2009 niet altijd juist, actueel en volledig geweest. Het gaat hier om de voorschottenadministratie, de vorderingenadministratie en de verplichtingenadministratie.

Voorschottenadministratie

Wij hebben geconstateerd dat het ministerie ook in 2009 voorschotten ten onrechte niet heeft geregistreerd of verkeerd heeft geboekt. Daarnaast hebben voorschotten ten onrechte opengestaan, omdat het ministerie ze niet tijdig heeft afgeboekt in de financiële administratie. De managementinformatie over de voorschotten was hierdoor in 2009 niet betrouwbaar. De verbetermaatregelen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen, zijn vanaf september 2009 geïmplementeerd. Wij stellen echter vast dat ook in het vierde kwartaal van 2009 enkele voorschotten niet tijdig werden afgeboekt en foutieve boekingen zijn



uitgevoerd. Het betreft voorschotten aan UWV en SVB voor de volks- en werknemersverzekeringen. Deze tekortkomingen worden voor een deel veroorzaakt door een gebrek aan administratieve zorgvuldigheid bij de beleidsdirecties en de directie Bedrijfsvoering.

31

Vorderingenadministratie

Het vorderingenbeheer was gedurende 2009 nog niet op orde. Dit kan ertoe leiden dat vorderingen uiteindelijk niet meer inbaar zijn, waardoor het ministerie inkomsten derft. Het ministerie heeft vanaf het tweede kwartaal van 2009 maatregelen in gang gezet om het invorderingproces op orde te krijgen. Zo heeft het ministerie de vorderingenadministratie opgeschoond. Vanaf het vierde kwartaal van 2009 is het ministerie in staat om de vorderingen uit te splitsen naar inbare vorderingen en (voorlopig of definitief) buiten invordering gestelde vorderingen. De benodigde aanpassingen in de werkinstructies en interne controles waren echter eind 2009 nog niet volledig afgerond. Dit betekent dat het ministerie in 2010 nog bezig zal zijn met het optimaliseren van het vorderingenbeheer.

Verplichtingenadministratie

Bij de jaarrekening is een verplichtingenmatrix gevoegd. Dit is een overzicht waarin de beginstand, de mutaties 2009 en de eindstand van de openstaande verplichtingen zijn opgenomen. Voorgaande jaren constateerden wij dat het beginsaldo van de matrix niet overeenkwam met het eindsaldo van het voorgaande jaar. Het ministerie heeft in het vierde kwartaal van 2009 de verplichtingenmatrix aangepast om dit probleem bij de Jaarrekening 2009 te voorkomen. Bij het opstellen van de conceptjaarrekening 2009 bleek de nieuwe verplichtingenmatrix toch nog tekortkomingen te vertonen. Zo sloot de beginstand 2009 niet aan op de eindstand van 2008 en waren er fouten in de registratie van verplichtingen die gedurende 2009 zijn aangegaan. Het ministerie gaat in 2010 onderzoeken op welke onderdelen de verplichtingenmatrix moet worden aangepast om deze problemen op te lossen. Daarnaast hebben wij onzekerheden in de deugdelijke weergave geconstateerd bij het aangaan van verplichtingen. Deze onzekerheden zijn ontstaan doordat het ministerie onvoldoende bewijsstukken beschikbaar had. Tot slot hebben wij vastgesteld dat verplichtingen te laat zijn geboekt. Door het te laat boeken van verplichtingen is er geen actueel inzicht in de mate waarin de goedgekeurde verplichtingenbudgetten zijn benut.



Aansluitingen in de administratie

32

Het ministerie heeft sinds 2006 moeite met het sluitend krijgen van de saldibalans. Het ministerie heeft in de tweede helft van 2009 een grondige analyse laten uitvoeren naar de oorzaken van dit probleem. Door de huidige inrichting van het systeem sluiten bepaalde modules van de financiële administratie niet helemaal op elkaar aan. Eind 2009 heeft het ministerie een (tijdelijke) technische oplossing gevonden om de verschillen tussen de modules te herleiden en te corrigeren. Door toepassing van deze technische oplossing en naar aanleiding van bevindingen van de auditdienst heeft het ministerie de meeste fouten gecorrigeerd voordat de definitieve jaarrekening werd opgesteld. De gecorrigeerde fouten zijn voor een deel veroorzaakt door een gebrek aan administratieve zorgvuldigheid.

Gevolgen van gebrek aan administratieve zorgvuldigheid

In de *conceptsaldibalans* heeft de auditdienst SZW fouten aangetroffen met een financieel belang dat de goedkeuringstolerantie overschreed. Dit werd veroorzaakt doordat het departement de verstrekte voorschotten van de rijksbijdragen voor de kinderbijslag van circa € 3.413 miljoen nog niet in de financiële administratie verwerkt had. Deze administratieve fout werd door het ministerie ook in 2008 gemaakt, maar werd toen reeds vóór het opstellen van de conceptjaarrekening 2008 door het ministerie gecorrigeerd. Het ministerie heeft deze fout in de saldibalans 2009 gecorrigeerd voordat de *definitieve* jaarrekening werd opgesteld.

Geplande verbetermaatregelen 2010

Het ministerie is begin 2010 gestart met een project om de knelpunten in het opstellen van een sluitende saldibalans nader te onderzoeken om vervolgens de tijdelijke oplossing te vervangen door een structurele oplossing. Daarnaast is het ministerie een samenwerking aangegaan met de ministeries van Financiën en Volksgezond, Welzijn en Sport om een gezamenlijke financiële administratie te ontwikkelen waarbij de huidige administratie van het Ministerie van SZW als uitgangspunt moet dienen. Wij zijn positief over deze initiatieven. Bij een parallele uitvoering van deze projecten moet voorkomen worden dat deze projecten elkaar negatief gaan beïnvloeden. Het ministerie heeft aangegeven dat de noodzakelijke verbeteringen in het financieel beheer prioriteit hebben.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om in 2010 bij de financiële administratie aandacht te besteden aan de administratieve zorgvuldigheid. Hierbij gaat het om het tijdig afboeken van opstaande voorschotten en het tijdig en juist boeken van verplichtingen. Wij bevelen aan om de verplichtingenmatrix in 2010 op orde te brengen. Daarnaast vragen wij aandacht voor het verder verbeteren van de werkinstructies en interne controles bij het



vorderingenbeheer. Tot slot bevelen wij de minister aan om de tijdelijke technische oplossing voor een sluitende saldibalans – vooruitlopend op een definitieve oplossing – als periodieke interne controlemaatregel in te voeren. Hierdoor kunnen verschillen in de financiële administratie gedurende het jaar tijdig, juist en volledig gecorrigeerd worden.

33

3.1.3 Onvolkomenheid subsidiebeheer directie Re-integratie en Participatie

Oordeel

In 2007 en 2008 beoordeelden wij het subsidiebeheer departementsbreed als een onvolkomenheid. In 2009 zijn verbeteringen doorgevoerd, waardoor bij de meeste directies het subsidiebeheer op orde is. Wij beoordelen alleen het subsidiebeheer van de directie Re-integratie en Participatie (R&P) nog als een onvolkomenheid. Van alle directies binnen het ministerie verstrekt de directie R&P het hoogste bedrag aan subsidies. De directie R&P is verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de totale subsidie-uitgaven. De totale subsidie-uitgaven bedragen ongeveer € 52 miljoen.⁴

Verbeteringen in 2009

Het ministerie heeft in 2009 een departementsbreed verbeterplan opgesteld. Daarnaast hebben directies eigen plannen opgesteld. De directie FEZ heeft de uitvoering van deze plannen gevolgd. Daarmee heeft de directie een goede invulling gegeven aan haar taak als concern-controller.

Medio 2008 heeft het ministerie een Subsidie Expertise Centrum (SEC) opgericht. Het SEC wordt door het ministerie als een tijdelijke maatregel ingezet om de kwaliteit van de subsidieverleningen te verbeteren. In 2009 functioneerde het SEC voor het eerst gedurende een heel jaar. Wij constateren dat dankzij het SEC beslissingen om over te gaan tot subsidieverlening beter worden gemotiveerd en eveneens beter worden vastgelegd. Wij signaleren ook dat in 2009 beleidsdirecties in sterke mate afhankelijk waren van het advies van het SEC. Wij denken dat het subsidiebeheer binnen het ministerie voorlopig niet zonder het SEC kan.

⁴ Dit bedrag wijkt af van het subsidieoverzicht bij het Jaarverslag 2009 van SZW (bijlage). 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.



Het ministerie heeft ook verdere verbeteringen gerealiseerd in de vastleggingen van het M&O-beleid en reviewbeleid voor subsidie-regelingen.

34

Directie Re-integratie en Participatie

In 2009 hebben wij veel verbeteringen geconstateerd, maar in het subsidiebeheer van de directie Re-integratie en Participatie constateren wij nog tekortkomingen. De tekortkomingen manifesteren zich in de dossiervorming en in het tijdig verlenen en vaststellen van subsidies. De oorzaak voor deze tekortkomingen ligt voor een deel in de reorganisatie van het ministerie. De directie Re-integratie en Participatie is op 1 januari 2009 ontstaan uit de samenvoeging van drie voormalige directies. Deze drie voormalige directies hanteerden verschillende werkwijzen die in de eerste helft van het jaar samengebracht moesten worden. De directie heeft hiertoe een plan opgesteld. In 2009 zijn veel maatregelen genomen, maar deze hebben nog niet allemaal het gewenste effect bereikt. Eind 2009 heeft de directie het plan geactualiseerd. Daarin heeft de directie ook benoemd dat de realisatie in 2010 periodiek bezien zal worden.

Departementsbrede aandachtspunten

Het ministerie heeft het subsidiebeheer medio 2009 door externe partijen laten evalueren om het subsidieproces structureel op een hoger niveau te brengen.

Gebrek aan administratieve zorgvuldigheid

In een van de evaluaties die het ministerie door een externe partij heeft laten uitvoeren, werd geconstateerd dat medio 2009 het subsidiebeheer voor wat betreft de administratieve afhandeling niet op orde was. Voorbeelden hiervan zijn onder andere onvolledige dossiers en subsidies die niet tijdig verleend of vastgesteld worden. Dit werd in de analyse verklaard door een discipline- c.q. cultuurprobleem. In ons rapport over 2008 hebben wij dit gebrek aan administratieve zorgvuldigheid gesignaleerd.

Deze evaluatie heeft ertoe geleid dat het ministerie zich beraadt op verbetering van de administratieve afhandeling. Diverse directies hebben hiertoe begin 2010 de administratieve afhandeling binnen hun directie gecentraliseerd. In 2011 zal het ministerie evalueren of dit voldoende is.

De minister schrijft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2009 dat dossiervorming en het tijdig verlenen en vaststellen van subsidies nog verbetering vraagt. Wij beoordelen het subsidiebeheer van de directies, met uitzondering van de directie Re-integratie en Participatie, als toereikend. Maar wij zijn het ook met de minister eens



dat dossiervorming en tijdige afhandeling de aandacht vergt van alle subsidieverlenende directies.

35

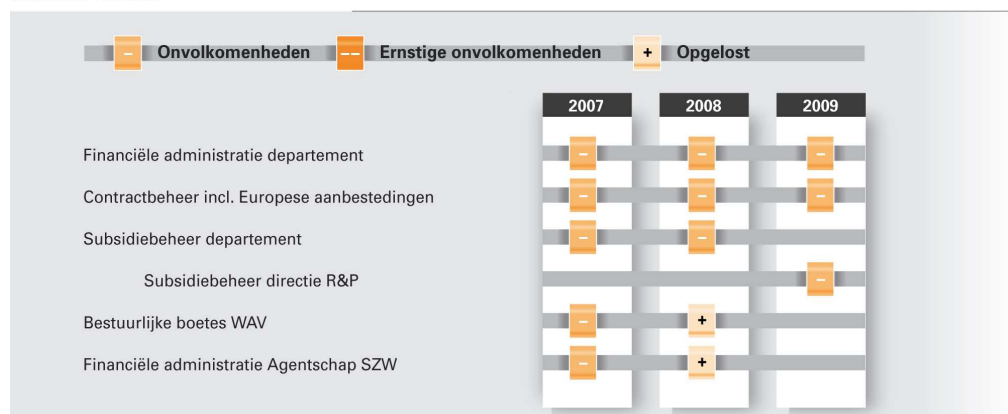
Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om de voortgang van de verbeteringen bij de directie Re-integratie en Participatie te monitoren. Daarnaast bevelen wij de minister aan om ook bij de andere subsidieverstrekken directies te verzekeren dat de dossiers op orde zijn en subsidies op tijd worden afgehandeld.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Figuur 5 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 5
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van SZW



Het ministerie heeft in 2009 vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de financiële administratie en het subsidiebeheer. Wij zien een stijgende lijn bij de financiële administratie, maar de gewenste situatie is nog niet bereikt. Het subsidiebeheer is nog maar bij één directie niet op orde. Alleen voor contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen zien wij onvoldoende vooruitgang ten opzichte van 2008.

De wijziging van de organisatiestructuur van het departement in de eerste helft van 2009 heeft vertragend gewerkt op het uitvoeren van de verbeteringen. De feitelijke uitvoering kwam daardoor veelal in de tweede



helft van 2009 te liggen. In 2010 zullen de effecten van de verbetermaatregelen naar verwachting meer zichtbaar worden.

36

De in gang gezette verbeteringen zijn nog onvoldoende om het gebrek aan administratieve zorgvuldigheid, dat bij alle drie de onvolkomenheden een rol speelt, op te lossen. Wij stellen vast dat de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf aankondigt de administratieve zorgvuldigheid in 2010 te willen verbeteren. Wij vinden het belangrijk dat het ministerie een structurele oplossing zoekt om de administratieve zorgvuldigheid te verbeteren. De door ons geconstateerde tekortkomingen in administratieve handelingen zijn namelijk geen incidentele fouten. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* constateerden wij ook al dat het ministerie administratieve handelingen te laat of niet goed uitvoert. Hierdoor zijn dossiers niet volledig en is de (financiële) administratie niet op orde. Dit heeft negatieve gevolgen voor de interne bedrijfsvoering. De gevolgen voor burgers of bedrijven zijn beperkt.

Een verklaring voor het langdurige bestaan van de huidige onvolkomenheden ligt in het gebrek aan administratieve zorgvuldigheid. De onvolkomenheid in het contractbeheer en in de Europese aanbestedingen is hier een duidelijk voorbeeld van. Wij bevelen de minister aan om prioriteit te geven aan het verbeteren van de administratieve zorgvuldigheid.

Informatiebeveiliging directie Bedrijfsvoering

Het ministerie meldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf dat de kwaliteit van de informatiebeveiliging in 2010 nog extra aandacht behoeft, omdat nog niet alle directies volledig voldoen aan de normen van de *Baseline informatiebeveiliging SZW*. Dit geldt onder andere voor de directie Bedrijfsvoering en dat baart ons zorgen. De directie Bedrijfsvoering is namelijk verantwoordelijk voor de financiële administratie. Zo heeft de directie Bedrijfsvoering voor de betaalprocessen nog geen analyse gemaakt van de kwetsbaarheden in het geautomatiseerde systeem. Er zijn overigens bij het ministerie geen signalen van misbruik bekend. Het ministerie is begin 2010 gestart met het inventariseren van de werkzaamheden die nodig zijn om wel aan de normen van de *Baseline informatiebeveiliging SZW* te voldoen. Wij zullen komend jaar onderzoeken in hoeverre het ministerie dit gerealiseerd heeft.



3.3 Managementcontrolsysteem

37

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken. Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.

Van een drietal onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Dit jaar zijn wij rijksbreed voor deze onderwerpen nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

3.3.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld. De minister van BZK wil met de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer, de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

Bij elk ministerie hebben wij een groot ICT-project geselecteerd en zijn we nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd. Bij het Ministerie van SZW zijn er geen grote ICT-projecten. Er zijn wel grote ICT-projecten bij UWV en SVB. Hierover rapporteert de minister periodiek aan de Tweede Kamer via



de reguliere verantwoording over deze zbo's. Vanaf het jaarverslag 2010 van de zbo's zal hiervoor het uniforme door het Ministerie van BZK gemaakte format gehanteerd worden (BZK, 2010).

38

3.3.2 EU-aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij vinden het van belang dat ministers inzicht hebben in de mogelijke oorzaken van het niet naleven van deze regels. Wij zijn daarom voor 2009 nagegaan of en hoe elk ministerie daar inzicht in verwerft. Daartoe hebben we bij het Ministerie van SZW onderzocht hoe de auditdienst de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving heeft gecontroleerd. Verder hebben we gekeken of, als er fouten en onzekerheden in de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving werden geconstateerd, de auditdienst heeft gezocht naar verklaringen.

Hieruit kwam naar voren dat de auditdienst via een steekproef een aantal deelwaarnemingen heeft gedaan. Wij hebben in aanvulling hierop een dossiercontrole uitgevoerd. De resultaten hiervan hebben wij in § 3.1.1 opgenomen. De auditdienst heeft de door ons gesignaleerde fouten opgenomen in zijn evaluatie van fouten en onzekerheden.

3.3.3 Taakstelling

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1.800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen: diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: in totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's.



De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

39

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op hun eigen ministeries. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies. De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein in control? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van SZW nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van 15 juni 2007 en is nog steeds van kracht. Het plan is geconcretiseerd in een SZW-aanpak Vernieuwing Rijksdienst en naar aanleiding van de reorganisatie verder uitgewerkt in kwartiermakersrapporten. Het plan is duidelijk, overzichtelijk en goed uitvoerbaar.

De realisatie van de taakstelling bij het Ministerie van SZW loopt iets voor op schema. UWV heeft een grotere taakstelling gerealiseerd dan nodig is, wat deels wordt veroorzaakt door de fusie met CWI. SVB lijkt achter te lopen op het schema, maar dat wordt veroorzaakt doordat SVB enigszins vooruitloopt op goedgekeurde beleidsintensiveringen.

De voortgang van het plan wordt bijgehouden door de directie FEZ. FEZ let hierbij ook op de verdeling over de verschillende categorieën. FEZ stelt tweemaandelijks een overzicht op en stuurt op basis van dit overzicht. Daarnaast is begin 2010 de regiegroep Organisatie en



Bedrijfsvoering ingesteld. Het is de bedoeling dat de taakstelling een van de onderwerpen is waar de Regiegroep zich mee bezig gaat houden.

40

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van SZW heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

Wij stellen vast dat de uitgaven aan de inhuur van externen hoger zijn dan in 2008 en ongeveer gelijk aan 2007. Het ministerie van SZW blijft hiermee onder de norm van 13% van de totale personele kosten. De stijging ten opzichte van 2008 wordt verklaard door de inhuur van externe accountants in het kader van de 5%-controle op de ESF-gelden. Het ministerie heeft dit in het jaarverslag toegelicht.

Ook zijn we nagegaan of de bijlage door de auditdienst is gecontroleerd. Wij stellen vast dat de bijlage door de auditdienst goed is gecontroleerd. De auditdienst heeft gecontroleerd op juistheid en volledigheid.

3.4 Single information single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet is het principe 'single information single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.



Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: 'Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.'

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetwijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet 'sisa' inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisa-principe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve 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 worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

Ontwikkeling specifieke uitkeringen

Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen 2009 (OSU) dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg in 2009 het totaal aantal specifieke uitkeringen 109 (BZK, 2009). Het Ministerie van SZW heeft tien specifieke uitkeringen in 2009. Het financiële belang van de specifieke uitkeringen bij het Ministerie van SZW is in 2009 € 8,4 miljard. Dit is ongeveer een derde van de begroting van het ministerie. Het Ministerie van SZW past de verzameluitkering toe. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

Toepassing sisa

Provincies en gemeenten dienden zich in 2009 via de Sisa-bijlage 2008 te verantwoorden over elf specifieke uitkeringen van het Ministerie van SZW. Er zijn bij het ministerie geen specifieke uitkeringen die niet op basis van de sisa-systematiek zijn verantwoord.



Inkomensdeel Wet werk en bijstand

42

Sinds 2006 wordt de sisa-systematiek toegepast op het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (WWB). De minister ontvangt via sisa echter onvoldoende informatie om de rechtmatigheid van de bestedingen van het inkomensdeel te kunnen vaststellen. Tot nog toe ondervangt de minister dit door op een andere manier voldoende informatie over de rechtmatigheid te verzamelen, namelijk via het toezicht van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) op de uitvoering van de WWB. Het kabinet is echter voornemens dit toezicht door IWI af te schaffen. Hierdoor dreigt vanaf het begrotingsjaar 2011 een situatie te ontstaan waarin de minister de rechtmatigheid van de bestedingen niet meer kan vaststellen. Voor het afschaffen van het toezicht door IWI op de uitvoering van de WWB heeft het kabinet het wetsvoorstel Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen in voorbereiding. Het Ministerie van SZW heeft het conceptwetsvoorstel voor een reactie aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Wij hebben de minister gevraagd om bij indiening van het wetsvoorstel een afschrift van onze reactie aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Naar verwachting zal dit in het tweede kwartaal 2010 het geval zijn.

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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 verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

43

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.6 Geld op afstand

Wij hebben ook onderzoek gedaan naar twee onderwerpen die verder reiken dan de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. Zo hebben we onderzoek gedaan naar de regeling voor deeltijd-WW, omdat wij bij de start van deze regeling risico's signaleerden ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het financieel belang van deze regeling is aanzienlijk: er is in totaal € 950 miljoen beschikbaar. Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar het fondsbeheer door UWV, omdat dit een complex proces is met een groot financieel belang. Het saldo van de door UWV beheerde fondsen bedroeg eind 2009 € 8.294 miljoen.

3.6.1 M&O-beleid regeling voor deeltijd-WW

Op 1 april 2009 is de regeling voor deeltijd-WW tot behoud van vakkrachten in werking getreden. Het doel van de regeling is dat de bedrijven hun vakkrachten kunnen behouden. De regeling is gericht op gezonde bedrijven die door de economische crisis te maken hebben met een tekort aan omzet en orders. Deelnemende bedrijven krijgen de mogelijkheid om de werktijd van hun werknemers tijdelijk te verkorten. Het totale budget voor de regeling bedraagt € 950 miljoen.

In juni 2009 heeft het Ministerie van SZW de regeling voor deeltijd-WW tijdelijk stopgezet. Het beschikbare budget dreigde namelijk op te raken en het ministerie ontving signalen dat de regeling ongericht werd ingezet: veel bedrijven meldden een groot deel van hun personeel aan, terwijl de deeltijd-WW bedoeld was voor onmisbare vakkrachten. In juli 2009 is de regeling weer opengesteld met aanvullende eisen. In december 2009 heeft de minister van SZW de regeling verlengd tot 1 april 2010. In maart



2010 heeft de minister van SZW de regeling opnieuw verlengd tot 1 juli 2011. De uitvoering van de regeling is bij UWV belegd.

44

Wij hebben onderzoek gedaan naar het beleid van het Ministerie van SZW om misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling voor deeltijd-WW te voorkomen en te bestrijden. Specifiek hebben we gekeken naar opzet en uitvoering van het beleid gericht op het risico dat werknemers in de deeltijd-WW meer of minder uren werken dan is toegestaan.

Wij concluderen dat de regeling op de meeste punten zodanig, is ingericht dat de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik beperkt is (zie voor een toelichting het kader hieronder).

Regelgeving

Regelgeving moet zo min mogelijk ruimte bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Wij onderscheiden zeven elementen die daartoe bijdragen. Aan vijf van deze elementen voldoet de regeling voor deeltijd-WW:

1. heldere definities waardoor ruimte voor interpretatieverschillen wordt beperkt;
2. discretionaire bevoegdheden zoveel mogelijk beperken;
3. beperken van het aantal uitzonderingsgevallen tot een minimum;
4. duidelijke sanctiebepalingen zodat de uitvoeringsorganisatie niet zelf een uitgebreid sanctiebeleid hoeft te ontwikkelen;
5. een slagvaardige reparatiewetgeving, als effectiviteitsonderzoeken daar aanleiding toe geven.

Waar het in de regelgeving aan ontbreekt, is een nauwkeurige omschrijving van de doelgroep. Daarnaast is het aantal gewerkte uren lastig te controleren.

Wij zijn positief over het feit dat het ministerie de regeling kort na de invoering heeft geëvalueerd en vervolgens heeft aangepast. In eerste instantie heeft het ministerie vooral ingezet op preventie door maximale verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers te leggen. Met een systeem van *checks and balances* heeft het ministerie prikkels voor beide partijen ingevoerd om geen misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling te maken. Na evaluatie van de eerste drie maanden van de regeling heeft het ministerie de regeling aangescherpt en structurele werkplekcontroles ingevoerd.

Wij hebben begrip voor de keuze van het Ministerie van SZW om de regeling snel in te voeren en daarmee onnodig verlies aan werkgelegenheid als gevolg van de economische crisis te voorkomen. Bekeken vanuit het gezichtspunt van het voorkomen van misbruik en



oneigenlijk gebruik brengt deze keuze, en de daaruit voortvloeiende vormgeving van de regeling, met zich mee dat er op twee punten ruimte is voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

45

Ten eerste heeft het ministerie ervoor gekozen om de doelgroep van de regeling niet strikt af te bakenen. Het wordt aan werkgever en werknemers overgelaten om te bepalen of het bedrijf 'gezond' is en wie een 'vakkracht' is.

Ten tweede heeft het Ministerie van SZW gekozen voor een regeling die lastig is te controleren op een van de belangrijkste onderdelen: het aantal gewerkte uren. Sinds september 2009 voert UWV op structurele basis controles uit bij bedrijven die gebruikmaken van de regeling. Daarnaast is er een goed uitgewerkt sanctiebeleid. Deze maatregelen nemen risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik echter niet geheel weg. Het aantal uren is lastig te controleren omdat bij deze regeling werk en werkloosheid worden gecombineerd. Het is moeilijk om aan de hand van urenregistraties of gesprekken met werknemers en werkgevers vast te stellen hoeveel uur werknemers in de deeltijd-WW gewerkt hebben. Overigens hebben de werkplekcontroles tot nog toe geen feiten opgeleverd die aanleiding geven tot het opleggen van sancties.

Tot slot wijzen wij erop dat de werkplekcontroles in het kader van de deeltijd-WW in 2009 ten koste gingen van reguliere controles die UWV uitvoert om uitkeringsfraude te voorkomen. Er was namelijk geen extra budget beschikbaar voor de controle van de deeltijd-WW. Voor 2010 zijn wel extra middelen vrijgemaakt.

Wij bevelen de minister van SZW aan om, na beëindiging van de regeling, een evaluatie uit te voeren om na te gaan of de deeltijd-WW het beoogde doel heeft bereikt. Daarbij kan het ministerie nagaan of het inderdaad gezonde bedrijven waren die onmisbare vakkrachten van de regeling gebruik lieten maken. Tevens kan het ministerie de controleerbaarheid van het aantal gewerkte uren evalueren.

De minister van SZW heeft bij de laatste verlenging van de regeling aangekondigd te kijken naar de mogelijkheden van een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de deeltijd-WW (SZW, 2010a). De hiervoor genoemde punten kunnen deel uitmaken van een dergelijk onderzoek.



3.6.2 Fondsbeheer UWV

46

Sociale fondsen

De sociale zekerheid wordt grotendeels gefinancierd via de sociale fondsen. Het beheer van de fondsen is door de wetgever opgedragen aan het UWV en de SVB. De fondsen worden gevoed door middel van rijksbijdragen uit de begroting van het Ministerie van SZW en door middel van premieheffing en -inning. De lasten van de fondsen vloeien voort uit verstrekte uitkeringen en aan de fondsen toegerekende uitvoeringskosten van UWV en SVB.

In het jaarverslag van het Ministerie van SZW over 2009 is in de bijlage 'Budgetdiscipline sociale zekerheid en arbeidsmarkt en sociale fondsen' informatie opgenomen over deze fondsen. Wij hebben onderzoek gedaan naar het fondsbeheer door UWV. Het saldo van de door UWV beheerde fondsen bedroeg eind 2009 € 8.294 miljoen.

Taken en verantwoordelijkheden

Bij het beoordelen van het fondsbeheer door UWV maken wij onderscheid tussen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren. UWV is verantwoordelijk voor het beheer van de fondsen op het terrein van de werknemersverzekeringen. UWV adviseert de minister over de premiehoogten voor de fondsen voor arbeidsongeschiktheid (Aof) en werkloosheid (Awf en Ufo). Daarnaast stelt UWV de premie voor de Werkhervattingskas en de premiehoogten van de sectorfondsen vast met goedkeuringsrecht van de minister. De verantwoordelijkheid voor de heffing en inning van de premies en de verdeling daarvan naar de fondsen ligt bij de Belastingdienst. Het is de taak van UWV als fondsbeheerder om toereikende afspraken met de Belastingdienst te maken, de nakoming hiervan actief te bewaken en tijdig knelpunten te signaleren aan de Belastingdienst.

Kwaliteit fondsbeheer

Wij hebben voor 2009 de opzet van het fondsbeheer van UWV onderzocht. In ons onderzoek constateerden wij dat UWV over adequate procedures beschikt om risico's in de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de fondsenadministratie te beheersen. UWV heeft met de Belastingdienst toereikende afspraken gemaakt en signaleert tijdig knelpunten.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) constateerde dat het fondsbeheer door UWV in 2006 en 2007 enkele tekortkomingen kende. Deze tekortkomingen hadden betrekking op de rentetoerekening aan de fondsen als gevolg van onjuiste standen in de rekeningen-courant van de



fondsen. In 2008 is UWV in samenwerking met het Ministerie van SZW en IWI een verbetertraject gestart om deze tekortkomingen op te lossen. In december 2008 heeft UWV dit verbetertraject afgerond. IWI en de Accountantsdienst van UWV hebben in 2009 onderzoek gedaan naar de werking van de verbetermaatregelen. Hieruit is naar voren gekomen dat deze maatregelen goed functioneren.

47

Loonaangifteketen

UWV ondervindt als fondsbeheerder hinder van de problemen in de loonaangifteketen. De loonaangifteketen is een keten waarin onder andere de Belastingdienst, UWV en werkgevers gegevens met elkaar uitwisselen. De polisadministratie is hier een onderdeel van. De minister van SZW heeft in januari 2010 de Tweede Kamer geïnformeerd over de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie. De kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van eerdere jaren, maar deze gegevens zijn niet stabiel en niet eenduidig. Dit wordt veroorzaakt doordat werkgevers in bepaalde gevallen de loongegevens in de polisadministratie met terugwerkende kracht mogen wijzigen, wat ongewenste gevolgen heeft voor de bruikbaarheid van de polisgegevens voor de uitkeringsvaststelling door UWV (SZW, 2010c). Dit kan gevolgen hebben voor de omvang van de fondsvermogens.

Mede naar aanleiding van signalen van UWV als fondsbeheerder over onjuistheden in de fondsverdeling hebben UWV en de Belastingdienst in het kader van de stabiele loonaangifteketen in 2008 een onderzoek gedaan naar de controlemogelijkheden in de loonaangifteketen (IWI, 2009). UWV en de Belastingdienst hebben ook nadere afspraken gemaakt over de accountantscontrole van de Rijksauditedienst op de juistheid van de door de Belastingdienst aan UWV verstrekte verantwoordingsinformatie over de geïnde premies werknemersverzekeringen en de verdeling hiervan over de diverse fondsen. In het Jaarverslag 2009 meldt UWV hierover: 'Als gevolg van de problematiek met betrekking tot de loonaangifteketen is het definitieve verdeelpercentage voor het belastingjaar 2006 pas in 2009 vastgesteld. De definitieve verdeelpercentages voor de belastingjaren 2007 en 2008 worden naar verwachting in 2010 vastgesteld' (UWV, 2010).

Conclusie

Wij concluderen dat UWV zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden als fondsbeheerder goed vervult. Voor een goed werkend fondsbeheer is UWV afhankelijk van een goede werking van de loonaangifteketen. Deze keten, waarin onder andere de Belastingdienst,



UWV en werkgevers gegevens met elkaar uitwisselen, functioneert nog
niet stabiel.



4 Financiële informatie

49

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 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 baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 752,5 miljoen, respectievelijk € 22,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 46, 49 en 50. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien. In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

50

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van SZW in vier gevallen met een totaalbedrag van € 1.043.000 deze regels niet zijn nageleefd. Dit heeft betrekking op ICT-diensten, inhuur personeel en onderzoeksdiensten. In 2009 was nog sprake van drie oude contracten die onrechtmatig zijn als gevolg van fouten uit het verleden. Deze contracten zijn in 2009 afgelopen en vertegenwoordigen een waarde van € 400.000.

4.2 Oordeel over 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 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van SZW voor een bedrag van € 12.442 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.



Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van SZW staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

52

AAL	Audit Actielijst
AO	Arbeidsongeschikten
ANW	Algemene nabestaanden wet
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
Awf	Algemeen Werkloosheidsfonds
AOW	Algemene ouderdomswet
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Chief information officer
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
FEZ	Financieel-economische zaken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MCS	Managementcontrolsysteem
NUG	Niet-Uitkeringsgerechtigden
R&P	Directie Re-integratie en Participatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEC	Subsidie Expertise Centrum
Sisa	Regeling single information single audit
SSO	Shared Service Organisatie
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ufo	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.



Literatuur

53

Algemene Rekenkamer (2009a). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 249, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

BZK (2010). *Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26 643, nr. 148. Den Haag: Sdu.

IWI (2009). *UWV en Walvis; Achtste rapportage*. Den Haag: IWI.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

Meeuvis, J. (2009). *Kinderen doen mee? Onderzoek naar de besteding van de 'Aboutaleb-gelden' voor maatschappelijke participatie van arme kinderen in de Limburgse gemeenten*. Maastricht: Stichting de Pijler.

SCP (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen (nulmeting)*. Den Haag: SCP.

SZW (2007a). *Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 24 515 en 31 200, nr. 121. Den Haag: Sdu.

SZW (2007b). *'Aboutaleb: extra ondersteuning voor arme kinderen'*. Persbericht 10-12-2007, nr. 07/129. Den Haag: SZW.

SZW (2009). *Brief staatssecretaris ter aanbieding van overzichten van gemeenten die het convenant 'Kinderen doen mee' wel/niet hebben ondertekend*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 515, nr. 168. Den Haag: Sdu.



SZW (2010a). *Arbeidsmarktbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 544, nr. 238. Den Haag: Sdu.

54

SZW (2010b). *Re-integratiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 719, nr. 71. Den Haag: Sdu.

SZW (2010c). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. vergaderjaar 2009-2010, 26 448, nr. 424. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Verslag van een wetgevingsoverleg, vastgesteld 19 juni 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XV, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010a). *Motie van de leden Meeuwis en Koşer Kaya*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XV nr. 26. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010b). *Motie van de leden Spekman en Blanksma-Van den Heuvel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 515, nr. 181. Den Haag: Sdu.

UWV (2010). *Jaarverslag 2009*. Amsterdam: UWV.