
Vergaderjaar 2003–2004

29 540

Jaarverslagen over het jaar 2003

Nr. 35

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2003 VAN HET MINISTERIE
VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2004

Hierbij bieden wij u aan het op 10 mei 2004 door ons vastgestelde
«Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport (XVI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting 2003		5
Audit Actielijst 2004		8
1	Inleiding	11
1.1	Rapport bij het Jaarverslag	11
1.2	Leeswijzer	11
2	Het ministerie	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Premiegelden zorg	13
2.3	Ontvangsten, uitgaven, verplichtingen	14
2.4	Belangrijke ontwikkelingen	15
2.5	Onderzoeksprogramma 2003	15
3	Jaarverslag van het ministerie	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Oordeel jaarverslag	17
3.3	Financiële informatie	19
3.4	Saldibalans en toelichting	20
3.5	Informatie over beleid	21
3.6	Informatie over de bedrijfsvoering	24
4	Bedrijfsvoering van het ministerie	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Oordeel financieel beheer en materieelbeheer	28
4.3	Toelichting op de onvolkomenheden	28
4.3.1	Subsidiebeheer	28
4.3.2	Specifieke uitkeringen	31
4.3.3	Inkopen en contractbeheer	32
4.3.4	Informatiebeveiliging	33
4.3.5	Administraties	33
4.3.6	Materieelbeheer	35
4.3.7	Tijdelijk agentschap NVI	35
4.4	Ontwikkeling bedrijfsvoering ten opzichte van 2002	37
5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	39
5.1	Reactie minister van VWS	39
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	41
Bijlage 1	Fouten en onzekerheden	42
Bijlage 2	(Ernstige) onvolkomenheden	45
Bijlage 3	Gebruikte afkortingen	46
Bijlage 4	Verklarende woordenlijst	47

SAMENVATTING 2003

In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer haar beoordeling van het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over het begrotingsjaar 2003 en over de bedrijfsvoering van dit ministerie.

Het Ministerie van VWS is een ministerie, waar de nadruk ligt op het maken van beleid op de terreinen van volksgezondheid, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en sport. Er wordt voor ongeveer € 0,8 miljard subsidies en voor ongeveer € 1,1 miljard specifieke uitkeringen (aan gemeenten en provincies) verstrekt. De grootste post van de verantwoording 2003 is de Rijksbijdragen volksgezondheid ad € 6,8 miljard. Doel van deze post is de premiedruk voor burgers niet te hoog te laten worden.

Jaarverslag

Het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt, met uitzondering van drie posten in de financiële informatie: één fout en één onzekerheid van totaal € 127,0 miljoen, plus nog een onzekerheid over de volledigheid van ontvangsten. Over de financiële verantwoording van het tijdelijk agentschap Nederlands Vaccin Instituut (NVI) bestaat onzekerheid, omdat de administratie en het financieel beheer gedurende het hele jaar onvoldoende ordelijk en controleerbaar waren.

De informatie over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De begroting van 2003 gaat nog vaak niet in op de vragen: wat willen we bereiken en wat gaan we ervoor doen. Daarom is het onmogelijk de bijbehorende hoe-vragen (hebben we bereikt wat we wilden, hebben we gedaan wat we zouden doen, heeft het gekost wat we dachten) in de verantwoording te beantwoorden. De Algemene Rekenkamer dringt aan om de wat-vragen meer uit te werken in de begroting.

Bedrijfsvoering

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- subsidiebeheer;
- specifieke uitkering: ouderbijdragen bij de Jeugdhulpverlening;
- specifieke uitkering: Tijdelijke regeling vroegsignalering;
- inkopen en contractbeheer;
- informatiebeveiliging;
- administraties;
- materieelbeheer;
- het tijdelijk agentschap NVI.

Gezien het financiële belang, het belang van het proces voor het ministerie en de betrokkenheid van alle directies en het gegeven dat de problematiek structureel is, is er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook in 2003 nog sprake van een ernstige onvolkomenheid bij de uitvoering van het subsidiebeheer. Bij het subsidiebeheer vindt al enige jaren onvoldoende toetsing op het naleven van de subsidievoorwaarden plaats. Ook de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving is een oorzaak van onrechtmatigheden. Verbeteringen zoals bijvoorbeeld op het punt van het

handhaven van de termijnen (tijdige ontvangst en afhandeling) en de transparantie van de besluitvorming zijn nog nodig.

Overigens is er in de loop van 2003 wel goede voortgang gemaakt met de verbetering van het subsidiebeheer en het ontwikkelen van nieuw subsidiebeleid. Resultaten daarvan zijn ook al zichtbaar. In het rechtmatigheidsonderzoek 2004 zal de Algemene Rekenkamer nagaan of deze verbeteringen bij alle betrokken directies verder worden gerealiseerd. Hoewel de Algemene Rekenkamer erop vertrouwt dat deze verbeteringen totstandkomen, ziet zij zich genoodzaakt alsdan te overwegen bezwaar te maken, mochten die verbeteringen onverhoopt uitblijven.

Het inkoopproces kan beter gecoördineerd en afgestemd worden in het voortraject. De informatiebeveiliging vereist meer prioriteit van het ministerie, want er is te weinig voortgang geboekt. Het op tijd boeken en betalen, het ordelijk en controleerbaar zijn van de administraties blijft een punt van aandacht voor het Audit Committee. Het aangepaste Besluit Materieelbeheer VWS moet uitgevoerd worden, zodat duidelijker is hoe de verantwoordelijkheden en taken op dit terrein liggen. Bij het tijdelijk agentschap NVI is er nog veel inspanning nodig om aan de eisen van baten-lastendienst te voldoen.

Ontwikkeling bedrijfsvoering

Ondanks de ernstige onvolkomenheid bij het subsidiebeheer en de andere onvolkomenheden is de bedrijfsvoering verbeterd. Het ministerie heeft namelijk in de loop van 2003 veel activiteiten ontplooid of voorbereid die naar verwachting in de komende jaren resultaat zullen hebben. De positieve ontwikkeling is met name zichtbaar bij het subsidiebeheer en bij de administraties. Zo is te verwachten dat de aandacht voor nieuw subsidiebeleid zich vertaalt in een betere kwaliteit van de wetgeving. Er wordt gewerkt aan het actualiseren en optimaliseren van de procesbeschrijvingen van onder meer het subsidieproces, de inkopen en het betalingsverkeer. De rechtmatigheidsrisico's zullen hierdoor afnemen. De blijvende inzet van de minister en het Audit Committee is van belang om het financieel beheer op een goed niveau te brengen.

Reactie minister van VWS

De minister van VWS heeft op 29 april 2004 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek 2003 van de Algemene Rekenkamer. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister schrijft dat de ernstige onvolkomenheid met betrekking tot de uitvoering van het subsidiebeheer de hoogste aandacht verdient. In 2004 wordt verder gewerkt aan het nieuwe subsidiebeleid en aan maatregelen om de uitvoering van het beheer te verbeteren. De minister stelt zware eisen aan doeltreffendheid en doelmatigheid van het nieuwe subsidiebeleid en -beheer. Een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling met zoveel mogelijk organisatorische scheiding tussen beleidsontwikkeling en programmering, uitvoering en beheer en tot slot de evaluatiefunctie is daarvoor van belang. Tijdigheid en transparantie zijn aspecten waar, zo schrijft de minister, aandacht voor zal zijn. Zowel voor het subsidiebeheer, als voor het inkoopproces en contractbeheer geldt dat de ingezette maatregelen pas in 2004 en later tot meetbare resultaten zullen leiden. In het Audit Committee van juni 2004 zullen de resultaten van de

actualisering en optimalisering van het inkoopproces gepresenteerd worden.

De minister bevestigt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de informatiebeveiliging voor verbetering vatbaar is, ook al zijn de genomen maatregelen voor de kritische processen van VWS, naar zijn mening, voldoende. In het Audit Committee van maart 2004 is besloten om het Stafbureau beveiliging opdracht te geven een voorstel te doen voor een gecoördineerde aanpak.

Bij de administraties, schrijft de minister, zijn op onderdelen nog steeds verbeteringen nodig. Het Audit Committee heeft in maart 2004 hiervoor een reeks van aanvullende activiteiten goedgekeurd.

Ook ten aanzien van de noodzakelijke verbeteringen die samenhangen met de agentschapsvorming van het NVI is in het Audit Committee van maart 2004 een plan van aanpak opgesteld. De minister verwacht dat het NVI in 2004 een meer ordelijk en controleerbaar beheer realiseert, waarmee de definitieve agentschapstatus per 2006 binnen handbereik komt.

Het verbeteren van de indicatoren van de beoogde beleidseffecten in de begroting is voor de minister van VWS een belangrijk aandachtspunt. In de begroting 2004 is, volgens de minister, het VBTB-gehalte met de integratie van de begroting en zorgnota al verbeterd. Voor de begroting 2005 zal daaraan vervolg worden gegeven.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met waardering kennis van de reactie van de minister van VWS. De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog veel acties voor de verbetering van het proces en beleid op de rol staan. Zij ziet met belangstelling uit naar de resultaten van de activiteiten en plannen op het terrein van het subsidiebeheer en nieuwe subsidiebeleid in 2004.

De Algemene Rekenkamer is ook ten aanzien van de voorgenomen activiteiten bij de andere geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie verheugd over de reactie van de minister. Ze hoopt dat op die onderdelen, waar in 2003 de voortgang nog beperkt is gebleven, zoals bij het materieelbeheer, de informatiebeveiliging en inkopen en contractbeheer er in 2004 voortvarend te werk gegaan zal worden.

Audit Actielijst 2004 van het Ministerie van VWS

▲ = eerste jaar van constatering
 ▲ = nieuw in 2003

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieel beheer				
Diverse artikelen: € 0,8 miljard	In 2003 is veel gedaan om het subsidiebeheer te verbeteren; de interne controle is versterkt, er zijn verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd. Daarnaast zijn plannen voorbereid om het subsidiebeleid te vernieuwen, wat ook het beheer ten goede komt.	Er is nog sprake van een ernstige onvolkomenheid . Er is tijd nodig om de tekortkomingen weg te nemen. Ook in 2003 zijn er onrechtmatigheden en onzekerheden omdat er onvoldoende toezien wordt op het naleven van de subsidievoorwaarden of omdat de wetgeving onvoldoende kwaliteit heeft.	De geplande voortgang van het verbeterings- en vernieuwingsproces verdient aandacht. Attentiepunten zijn onder meer: <ul style="list-style-type: none"> • tijdigheid van het ontvangen van aanvragen en afwikkeling van aanvragen en verleningen; • onderbouwing van de subsidieaanvraag; • het ontwikkelen van een controlebeleid; • uitvoeren van een strikter sanctiebeleid. 	De verbeterplannen en het nieuwe subsidiebeleid worden in 2004 verder uitgewerkt. De minister stelt zware eisen aan doeltreffendheid en doelmatigheid van het nieuwe subsidiebeleid en -beheer. Transparantie en tijdigheid krijgen daarbij onder andere aandacht. De Tweede Kamer wordt in het voorjaar van 2004 geïnformeerd over de verdere uitwerking van het subsidiebeleid.
Artikel 7: € 4,2 miljoen	De Wet op de jeugdhulpverlening biedt onvoldoende waarborgen om de volledigheid van de ouderbijdragen vast te kunnen stellen. De invoering van de nieuwe Wet op de jeugdzorg, die een oplossing biedt voor dit probleem, is uitgesteld tot 1 januari 2005.	Een onvolkomenheid in de ouderbijdragen voor de jeugdhulpverlening. De volledigheid van de ouderbijdragen is onzeker.		Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg op 1 januari 2005 zal de onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen weggenomen worden.
Artikel 1: € 32,4 miljoen	De Tijdelijke regeling vroegsignalering biedt onvoldoende controlemogelijkheden. Er is achterstand bij het afrekenen.	Een onvolkomenheid in de Tijdelijke regeling vroegsignalering. Er is risico op onrechtmatigheid van de afrekening.	Maatregelen nemen in 2004 om de rechtmatigheid van de afrekeningen te verzekeren.	De afrekening zal met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

▲ = eerste jaar van constatering
 ▲ = nieuw in 2003

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2002 Alle artikelen	In 2003 is in het inkoopproces nog onvoldoende verbeterd. Er zijn plannen gemaakt om de procedures te actualiseren en te optimaliseren. November 2003 is ook een Bureau inhuur externen gestart.	Een onvolkomenheid bij het contractbeheer/inkopen. De inkoopprocedures en het contractbeheer worden nog niet goed nageleefd.	Bijvande betrokkenheid van de minister en het Audit Committee bij het tijdig uitvoeren van activiteiten van de bedrijfsvoeringsagenda, zoals het actualiseren en optimaliseren van het inkoopproces.	De in 2003 ingezette maatregelen zullen in 2004 en later meetbare resultaten laten zien. De resultaten van het actualiseren en optimaliseren van het inkoopproces worden in juni 2004 gepresenteerd aan het Audit Committee.
1998 Alle artikelen	Het ministerie dekt alle informatieprocessen op een standaardbeveiligingsniveau af. De dienstonderdelen moeten nu nog eigen informatiebeveiligingsplannen realiseren.	Een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging. Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst, dat in 1997 in werking is getreden, is nog niet volledig uitgevoerd.	Op korte termijn meer prioriteit geven aan het schrijven en implementeren van informatiebeveiligingsplannen.	Het Stafbureau beveiliging heeft van het Audit Committee opdracht gekregen om een voorstel voor een gecoördineerde aanpak te maken.
2001 Alle artikelen	De directies hebben verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd om de financiële processen te verbeteren; de administratieve organisatie van een aantal belangrijke processen wordt geactualiseerd en geoptimaliseerd. De controle op de garantieverplichtingen door de beleidsdirectie is nog niet afgerond.	Een onvolkomenheid in de administraties. De ordeijkheid en controleerbaarheid van de administraties kunnen beter. Het betalen van facturen kan tijdiger en zorgvuldiger.	Betrokkenheid van de minister en het Audit Committee bij het uitvoeren van de geplande activiteiten van de bedrijfsvoeringsagenda.	Het Audit Committee heeft, in aanvulling op de bestaande verbeterplannen en reeds lopende verbeteracties, een reeks van activiteiten goedgekeurd. In juni 2004 zal over de voortgang gerapporteerd worden in het Audit Committee. Over de voortgang van de bedrijfsvoeringsagenda is tweeweekelijks overleg met de plaatsvervangend SG.
2002 Alle artikelen	De taakverdeling bij het materieelbeheer tussen de verschillende afdelingen is onduidelijk, waardoor taken niet worden uitgevoerd.	Een onvolkomenheid in het materieelbeheer van het kerministerie. De registratie van de roerende goederen is niet op orde.	Aangepast uitvoeringsbesluit Materieelbeheer VWS van kracht verklaren en uitvoeren.	Het uitvoeringsbesluit is op 22 april 2004 van kracht geworden.

▲ = eerste jaar van constatering
 ▲ = nieuw in 2003

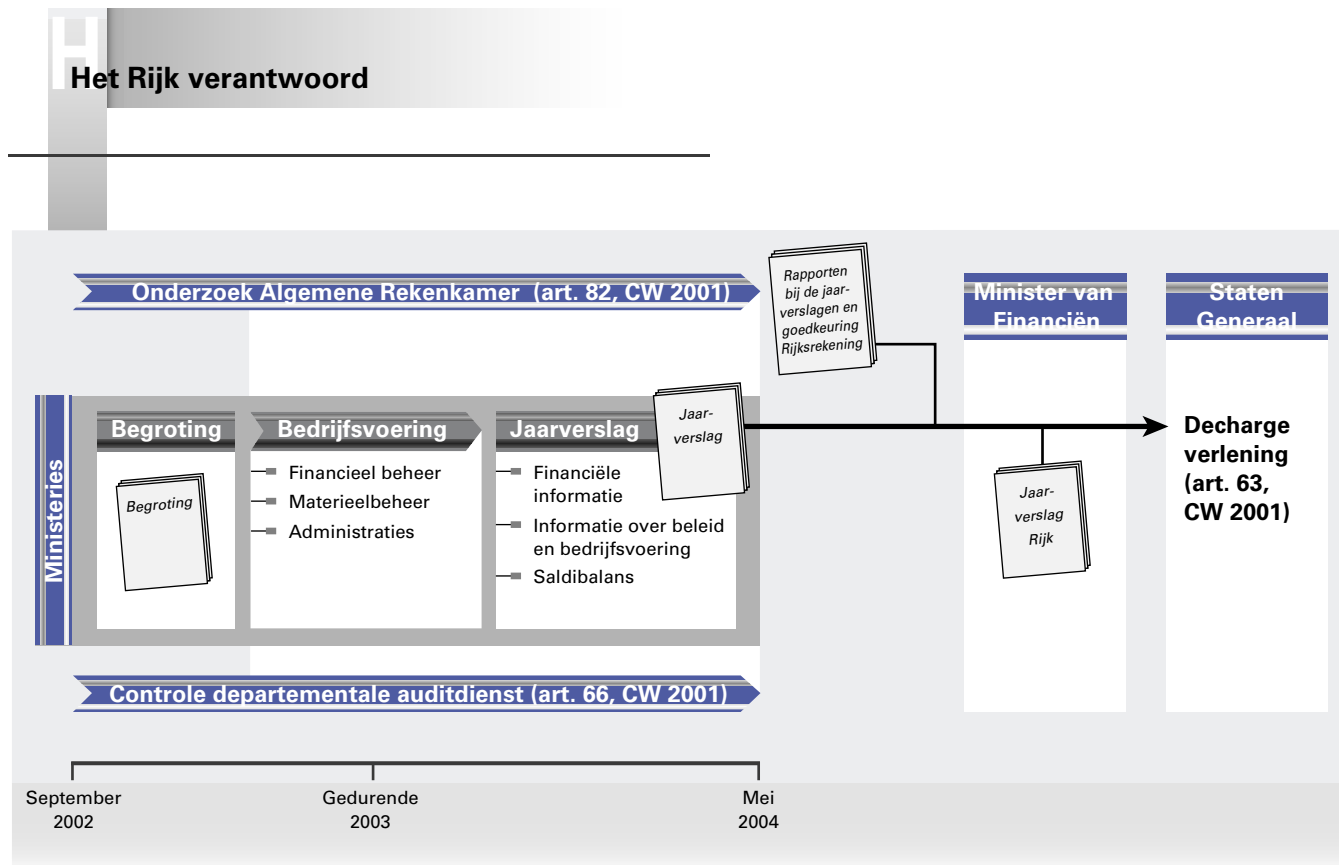
Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<p>2003</p> <p>€ 59,1 miljoen baten; € 56,3 miljoen lasten</p>	<p>Het agentschap NVI heeft gedurende het jaar 2003 een onordelijke administratie en financieel beheer gehad.</p>	<p>Een onvolkomenheid in het financieel beheer en materieelbeheer. Daardoor is er onzekerheid over de baten en lasten in de jaarrekening.</p>	<p>Investeren door het NVI in de administratieve functie, opdat per 1 januari 2005 voldaan wordt aan de instellingseisen voor een agentschap. Heldere afspraken maken tussen opdrachtgevers en het NVI over prijzen, productie en de gevolgen van mogelijke afwijkingen daarop.</p>	<p>In het Audit Committee van maart 2004 zijn afspraken gemaakt over de aanpak om het financieel beheer te verbeteren. De verbeteringen die samenhangen met de agentschapsvorming maken hier deel van uit. De minister verwacht dat de definitieve agentschapstatus per 2006 bereikt wordt.</p>
<p>Beleidsinformatie</p>				
<p>2003</p> <p>Diverse artikelen</p>	<p>Vaak ontbreekt in (begroting en) jaarverslag informatie over effecten van het beleid en over geleverde prestaties.</p>	<p>Het verwezenlijken van een geheel VBTB-conforme begroting en jaarverslag is een aandachtspunt. Het zal nog de nodige inspanning vergen.</p>	<p>De specificatie (in indicatoren en streefwaarden) van de beoogde beleids effecten en de te leveren prestaties in begroting verbeteren. Het jaarverslag moet daarop aansluiten. Bij het Ministerie van VWS is daarbij van belang om helder aan te geven wat de verantwoordelijkheid is van de minister en wat van anderen.</p>	<p>In de begroting van 2005 wordt, in vervolg op de verbeteringen in de begroting 2004, ingezet op een verdere verdieping van de VBTB-aspecten.</p>
<p>Afgerond in 2003</p>				
<p>2002</p>	<p>Het Agentschap CBG had in 2002 een accountantsverklaring met beperking bij de jaarrekening vanwege de onzekerheid over de juistheid van de materiële activa.</p>	<p>De onzekerheid is weggenomen.</p>		

1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het Jaarverslag

In dit rapport beoordeelt de Algemene Rekenkamer het jaarverslag en het financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Om tot deze beoordeling te komen verricht de Algemene Rekenkamer eigen onderzoek en maakt zij gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdienst.

Figuur 1



1.2 Leeswijzer

Dit Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VWS omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, vier hoofdstukken, te weten: «Het ministerie» (hoofdstuk 2), «Jaarverslag van het ministerie» (hoofdstuk 3), «Bedrijfsvoering van het ministerie» (hoofdstuk 4) en «Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer» (hoofdstuk 5). Na de samenvatting vindt u de Audit Actielijst 2004 (AAL 2004). Deze bouwt voort op de AAL 2003. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering.

Tevens biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 laat zien wat de belangrijkste geldstromen en de belangrijkste ontwikkelingen zijn binnen het ministerie, en naar welke onderwerpen de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan.

Hoofdstuk 3 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van VWS.

In hoofdstuk 4, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, worden het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer en de ontwikkelingen daarin weergegeven.

Hoofdstuk 5 bevat de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 HET MINISTERIE

2.1 Inleiding

Bij het Ministerie van VWS ligt de nadruk op het maken van beleid op de terreinen van volksgezondheid, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en sport. Om de uitvoering van het beleid te faciliteren maakt het ministerie vooral gebruik van subsidies, wetgeving, onderzoek en overleg. Onderdeel van het ministerie zijn de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg. Daarnaast kent het ministerie per 31 december 2003 drie agentschappen, waarvan één tijdelijk agentschap:

- het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen;
- het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, met ingang van 1 januari 2003;
- het tijdelijk agentschap het Nederlands Vaccin Instituut (NVI), met ingang van 1 januari 2003.

Per 1 januari 2004 is ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een agentschap geworden. In 2003 heeft het RIVM proefgedraaid. Begin 2003 behoorde ook het agentschap Voedsel en Waren Autoriteit en de daaronder vallende agentschappen Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees tot het Ministerie van VWS. Die zijn in de loop van 2003 overgegaan naar het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

2.2 Premiegelden zorg

De zorgsector wordt gefinancierd door zowel begrotingsgeld als premie-middelen. De uitgaven voor de sectoren gezondheidsbevordering en -bescherming (artikel 1), curatieve zorg (artikel 2), geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang (artikel 3), gehandicaptenzorg en hulpmiddelenbeleid (artikel 4), en verpleging, verzorging en ouderen (artikel 5) worden voor 97,8% gefinancierd vanuit de premies. Daarnaast is er de Rijksbijdragen volksgezondheid, die het Rijk uit de algemene middelen betaalt om de uitgaven op grond van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) mee te financieren. De uitvoering van dit beleid is overgedragen aan anderen, waaronder veel rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals het College voor de Zorgverzekeringen, het College Toezicht Zorgverzekeringen en de zorgverzekeraars.

Over de uitgaven in de zorgsector doet de minister van VWS verslag in het Jaarbeeld Zorg. In 2004 wijzigt dit. Het Jaarverslag van het Ministerie van VWS en het Jaarbeeld Zorg zijn niet alleen budgettair maar ook beleidsmatig complementair. Daarom heeft de minister ervoor gekozen om deze jaarverslagen te integreren in één document. Het budgetrecht van de Tweede Kamer blijft overigens beperkt tot de begrotingsuitgaven. Op Prinsjesdag 2003 zijn de begroting 2004 en de Zorgnota 2004 (het begrotingsdocument van de zorgsector) al als één stuk gepubliceerd.

In het jaarverslag van 2003 van het Ministerie van VWS wordt alleen verantwoording afgelegd over de prestaties die met begrotingsgeld gerealiseerd zijn. Beleidsinformatie over de prestaties of over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de ZFW en AWBZ door de zorgverzekeraars maken geen onderdeel uit van het VWS-jaarverslag 2003.

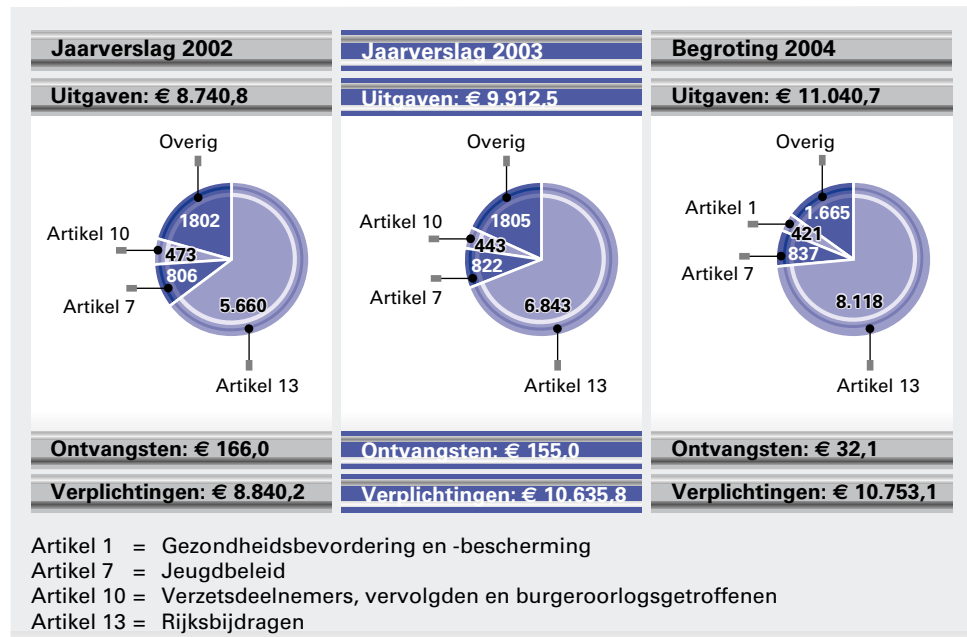
2.3 Ontvangsten, uitgaven, verplichtingen

Figuur 2 toont de belangrijkste uitgaven, ontvangsten en verplichtingen van het Ministerie van VWS zijn geweest in de verantwoording van 2002 en 2003 en in de begroting van 2004.

Figuur 2

Geldstromen 2003 VWS

(bedragen x €1 miljoen)



De grootste post is, zowel bij de verplichtingen als de uitgaven, de al eerder genoemde Rijksbijdragen volksgezondheid (artikel 13). Doel van deze bijdragen is te zorgen dat de premiedruk binnen de maatschappelijk gewenste grenzen blijft.

De uitgaven voor Gezondheidsbevordering en -bescherming (artikel 1) in de begroting 2004 zijn voor een groot deel bestemd voor gemeenten in het kader van de Regeling specifieke uitkering. Deze regeling ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van het wettelijk verplichte basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg 0–19 jaar.

Bij het Jeugdbeleid (artikel 7) is een belangrijk bedrag bestemd voor de provincies om jeugdhulpverlening uit te kunnen voeren (specifieke uitkering Jeugdhulpverlening).

De verplichtingen en uitgaven voor verzetsdeelnemers, vervolgd en burgeroorlogsgetroffenen (artikel 10) voorzien in pensioenen en uitkeringen aan deze groep.

2.4 Belangrijke ontwikkelingen

Het jaar 2003 was in zekere zin een overgangsjaar. Het opstellen van de begroting, de uitvoering van de begroting en tot slot het afleggen van verantwoording is door drie verschillende ministers gedaan.

Als belangrijke ontwikkelingen in het kader van het financieel management springen vooral de taakstelling van het eerste kabinet-Balkenende en de ontwikkeling van een nieuw subsidiebeleid in het oog.

Als gevolg van de afspraken die in het regeerakkoord gemaakt zijn¹, kreeg het Ministerie van VWS de volgende taakstellingen:

- Efficiency: 1,0% in 2003 tot 4% in 2006.
- Volume: 1,5% in 2003 tot 3% in 2006.
- Taakstelling inhuur externen: € 5,7 miljoen euro ingaande per 2003 (op een totaalbedrag van circa € 40 miljoen per jaar).

Naast deze taakstellingen heeft het Ministerie van VWS besloten tot een overdekking van 3% om daarmee ruimte te creëren voor flankerend beleid en intensiveringen.

De volumetaakstelling resulteert in een reductie van 49 fte van het personeelsvolume in 2003 tot 98 fte in 2006. Dit aantal is gebaseerd op de meting van de bezetting bij het Ministerie van VWS op 31 juli 2003, die toen 3 123 fte bedroeg,² Daarbovenop komen nog de reductie in het personeelsvolume als gevolg van de efficientytaakstelling en van de taakstellingen van het regeerakkoord 2003 (totaal circa 89 fte in 2003 tot circa 312 fte in 2006).³ In deze cijfers is niet verwerkt de reductie die nodig is voor het creëren van extra ruimte voor flankerend beleid en intensivering.

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende I en naar aanleiding van de motie-Van As⁴ is een subsidietaakstelling afgesproken. Bovendien waren de uitkomsten van de onderzoeken van de Auditdienst van VWS en de Algemene Rekenkamer naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering 2002 aanleiding voor de minister om opdracht te geven voor het project doorlichting subsidies. Het project toetst de subsidiërelaties van VWS op basis van een aantal beleidsinhoudelijke, juridische en politieke criteria. In de nota «Kennis, Innovatie, Meedoen»⁵ zijn de resultaten van de doorlichting gepresenteerd. Voor het begrotingsjaar 2004 zijn 80 relaties ofwel 32% van de instellingssubsidies⁶ stopgezet. In deze nota zijn ook de hoofdlijnen van het subsidiebeleid gepresenteerd. De minister heeft toegezegd in het voorjaar van 2004 een nota aan de Tweede Kamer te sturen met de nadere uitwerking van het nieuwe subsidiebeleid. Dit zal gevolgen hebben voor de juridische vormgeving, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de aansturing vanuit VWS. Wet- en regelgeving moet mogelijk worden aangepast.

Verderop in dit rapport wordt verder ingegaan op de taakstelling en het subsidiebeleid (paragrafen 3.6 en 4.3.1).

2.5 Onderzoeksprogramma 2003

De Algemene Rekenkamer maakt jaarlijks een risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse 2003 en de Audit Actielijst 2003 stelt zij een programma op voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van VWS. De onderwerpen van onderzoek 2003 specifiek voor dit ministerie, worden hieronder weergegeven:

- subsidiebeheer (paragraaf 4.3.1);
- wachtgelden gesubsidieerde instellingen (paragraaf 4.3.1);

¹ Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken; strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF en VVD, 3 juli 2002.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2003, 28 600 VII, nr. 45.

³ Schatting van het Ministerie van VWS, intern memo van 20 juni 2003.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, nr. 51.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 214 nr. 1.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 214 nr. 5.

- financieel beheer en materieelbeheer (baseline) (paragraaf 4.1);
- inkopen en contractbeheer (paragraaf 4.3.3);
- agentschappen in oprichting (paragraaf 4.3.7);
- bestuurskosten⁷;
- taakstelling (paragraaf 3.6).

Naast de bovengenoemde onderwerpen bevat het onderzoeksprogramma ook activiteiten om vast te stellen of de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de werkzaamheden van de departementale auditdienst.

Tegelijk met het Rapport bij het Jaarverslag publiceert de Algemene Rekenkamer het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2004* (zie verder paragraaf 3.5).

⁷ Het onderzoek naar de bestuurskosten geeft geen aanleiding tot rapportage.

3 JAARVERSLAG VAN HET MINISTERIE

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VWS beoordeeld. In paragraaf 3.2 staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit deeloordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie,
- informatie over beleid,
- informatie over bedrijfsvoering.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de saldi-balans van het ministerie en toelichting op de saldi-balans.

Voor haar oordeelsvorming over het jaarverslag van het ministerie maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdienst. De oordelen van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden van de Auditdienst.

3.2 Oordeel jaarverslag

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de fouten en onzekerheden bij de artikelen 7, 9 en 13 en bij de financiële verantwoording van het tijdelijk agentschap NVI (betreft de financiële informatie).

Controle van het jaarverslag 2003 VWS

Figuur 3

Jaarverslag (onderdelen en eisen)	Departementale accountantsdienst (CW 2001 art. 66)	Algemene Rekenkamer (CW 2001 art. 82)
<p> verplicht, en ook gedaan niet verplicht, maar wel gedaan verplicht, maar niet gedaan niet verplicht, en ook niet gedaan </p>		
Financiële informatie		
verslaggevingsvoorschriften	accountants- verklaring	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
deugdelijke weergave	accountants- verklaring	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
rechtmatig totstandgekomen	accountants- verklaring	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
Informatie over gevoerd beleid		
deugdelijk totstandgekomen	onderzoek en (jaarlijks) rapportage	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
kwaliteitsnormen	geen onderzoek ¹⁾	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ²⁾
Informatie over bedrijfsvoering		
deugdelijk totstandgekomen	onderzoek en (jaarlijks) rapportage	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
kwaliteitsnormen	geen onderzoek ¹⁾	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ²⁾

¹⁾ Beperkt.
²⁾ Het onderzoek in 2003 is beperkt tot de norm 'voldoen aan de verslaggevingseisen'.

De Algemene Rekenkamer is tot dit oordeel gekomen op basis van onderzoek naar het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VWS. Zij heeft oordelen over de volgende onderdelen: financiële informatie, saldibalans en toelichting, informatie over het gevoerde beleid en informatie over de bedrijfsvoering. Zij baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan deze onderdelen. De eisen, de (deel)oordelen van de Algemene Rekenkamer en de onderbouwing van de oordelen zijn in de volgende paragrafen te vinden.

3.3 Financiële informatie

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de financiële informatie in het jaarverslag over 2003 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- een onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten bij artikel 7 Jeugdbeleid. Dit wordt toegelicht in paragraaf 4.3.2;
- een onrechtmatigheid van € 12,2 miljoen in de verplichtingen bij artikel 9 Sportbeleid. Deze onrechtmatigheid is het gevolg van onvolkomenheden in het subsidiebeheer (zie paragraaf 4.3.1);
- een onzekerheid van € 114,8 miljoen in de verplichtingen bij artikel 13 Rijksbijdragen. Dit is het gevolg van een verschil van inzicht over de interpretatie van de wetgeving. Er zijn afspraken tussen de ministeries van VWS, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemaakt om dit interpretatieverschil in 2004 definitief uit de wereld te helpen;
- een onzekerheid over de baten en lasten ad € 59,1 en € 56,3 miljoen van het tijdelijk agentschap NVI. Dit wordt toegelicht in paragraaf 4.3.7 en hierna bij het kopje «Verantwoordingsstaat agentschappen en toelichting».

Met financiële informatie wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten zoals opgenomen in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten zoals opgenomen in de verantwoordingsstaat over de agentschappen en de toelichting daarbij. Het Ministerie van VWS kent drie agentschappen: het Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg en het tijdelijk agentschap NVI.

Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

In onderstaand overzicht zijn gesaldeerd de hiervoor genoemde belangrijke fouten en/of onzekerheden dan wel onvolledigheden met betrekking tot de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave.

Overzicht 1 Bedragen van de verantwoordingsstaat 2003, Ministerie van VWS (x € 1 miljoen)

	Verplichtingen*	Uitgaven*	Ontvangsten
Totaal	10 635,8	9 912,5	155,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	127,0	-	-
Onvolledigheden	-	-	(4,2)**

* Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 15,1 miljoen respectievelijk € 20,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de financiële informatie moeten herzien.

** Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

In bijlage 1 worden de fouten en onzekerheden ook nog nader toegelicht. Uit deze bijlage blijkt dat de totaalbedragen aan fouten, onzekerheden en onvolledigheden binnen de goedkeuringsgrenzen voor de verantwoording als totaal vallen.

Verantwoordingsstaat agentschappen en toelichting

Bij de financiële verantwoording over 2003 van het tijdelijk agentschap NVI is door de Auditdienst van het ministerie een verklaring van oordeelonthouding afgegeven. De oordeelonthouding is gegeven, omdat de administratie en het financieel beheer gedurende het hele jaar onvoldoende ordelijk en controleerbaar waren. Met veel inspanning is de jaarrekening samengesteld.

Het voordelig saldo van de rekening van baten en lasten van het tijdelijk agentschap NVI bedraagt € 2,8 miljoen. Het balanstotaal is € 42,1 miljoen. Het eigen vermogen is € 10,6 miljoen.







Bij de andere agentschappen zijn geen belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de deugdelijke weergave en/of het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.4 Saldibalans en toelichting

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de saldibalans 2003 en de toelichting van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 4

Controle departementale saldibalans 2003 VWS

Saldibalans (eisen)	Departementale accountantsdienst (CW 2001, art. 66)	Algemene Rekenkamer (CW 2001, art. 82)
Financiële informatie		
verslaggevingsvoorschriften	accountantsverklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 
deugdelijke weergave	accountantsverklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 
rechtmatig totstandgekomen	accountantsverklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2003 is opgebouwd en welke belangrijke fouten en/of onzekerheden dan wel onvolledigheden de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd met betrekking tot de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave.

**Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 2003, Ministerie van VWS
(x € 1 miljoen)**

	Debet	Credit
Totaal	24 980,3	24 980,3
-/- uitgaven respectievelijk ontvangsten en tegenrekeningen	14 175,4	10 954,8
Beoordeeld	10 804,9	14 025,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	-	-
Onvolledigheden	-	-

Het totaal aan afgerekende voorschotten bedraagt € 8 139,7 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

3.5 Informatie over beleid

Oordeel

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VWS voldoet aan de verslaggevingseisen en op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Wel is er nog aandacht nodig voor de dossiervorming.

De Algemene Rekenkamer kan voor het verslagjaar 2003 nog geen *volledig* oordeel geven over de informatie over het gevoerde beleid in het jaarverslag. Volgens de CW 2001 hoort de Algemene Rekenkamer te onderzoeken of de informatie over het gevoerde beleid in het jaarverslag deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen. Voor de kwaliteit van de informatie over beleid is het onderzoek beperkt tot het voldoen aan de verslaggevingseisen. Dit heeft tot het bovenstaande oordeel geleid.

Kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag

De kwaliteitsnormen voor informatie over beleid zijn rijksbreed nog niet uitgewerkt. Evenmin is er een bijbehorende controlestructuur opgezet. Bovendien hoeft een departementale auditdienst volgens de CW 2001 slechts onderzoek te doen naar de deugdelijke totstandkoming van de informatie over beleid, en niet naar de kwaliteit van de informatie. Hij geeft echter geen oordeel over de totstandkoming van de informatie. Met betrekking tot de kwaliteit van de informatie kan de Algemene Rekenkamer onvoldoende gebruik maken van een departementale voorcontrole, zoals gebruikelijk is bij de andere onderzoeksobjecten.

Met ingang van de begrotingscyclus 2005 moeten rijksbreed de normen en de controlestructuur uitgewerkt zijn én toegepast worden (motie-Van Walsem⁸).

De Auditdienst van het Ministerie van VWS heeft een eerste aanzet gedaan voor het beoordelen van de kwaliteit van de informatie in het jaarverslag. Sinds het jaarverslag van 2002 hanteert het ministerie de zogenaamde CIPI-code (Code Indeling Prestatie-Indicator). De CIPI-code onderscheidt drie kwaliteitsniveaus. De code wordt door de beleidsdirectie toegekend en gecontroleerd door de Auditdienst. Vooralsnog is het Ministerie van VWS het enige departement met een dergelijke systematiek.

⁸ Motie-Van Walsem, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

Totstandkoming van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft voor haar oordeelsvorming over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag gebruik kunnen maken van de departementale voorcontrole. Onderdelen van de controle van de Auditdienst van het ministerie op de totstandkoming zijn onder meer:

- controle op de naleving van de regelgeving zoals de Rijksbegrotingsvoorschriften;
- controle op de deugdelijke onderbouwing van de toelichting bij de verantwoordingsstaat;
- controle op de aanwezigheid van een dossier bij de directies met de onderbouwing van de objectieve feiten in het jaarverslag; in de jaarverslagcirculaire van het Ministerie van VWS is een bijlage opgenomen met een handreiking voor de inrichting van dit dossier.

De Auditdienst constateert dat de totstandkoming van de niet-financiële informatie in het jaarverslag duidelijk verbeterd is ten opzichte van vorig jaar. De dossiervorming zou nog beter kunnen.

VBTB-conformiteit

Verder heeft de Algemene Rekenkamer dit jaar een eigen onderzoek gedaan naar de VBTB-conformiteit van de niet-financiële informatie over het beleid in het jaarverslag. Dat wil zeggen dat de Algemene Rekenkamer bij het ministerie onderzoek heeft verricht naar de volgende vraag: «In welke mate worden voor de operationele doelstellingen, waarvoor in de begroting 2003 voldoende inzicht werd geboden in de drie w-vragen, ook de drie h-vragen beantwoord in het jaarverslag⁹?» De Algemene Rekenkamer is van mening dat een goede begroting een belangrijke voorwaarde is voor een goede verantwoording.

De beoordeling van de w-vragen in het jaarverslag 2003 is gebaseerd op de resultaten van het Rekenkameronderzoek *Groeiparagraaf 2002–2003. Naar een volwaardige VBTB-begroting*.¹⁰ Uit dit onderzoek is gebleken dat de vragen: «wat willen we bereiken» en «wat gaan we ervoor doen» in de begroting 2003 van het ministerie nog heel vaak niet goed zijn beantwoord.

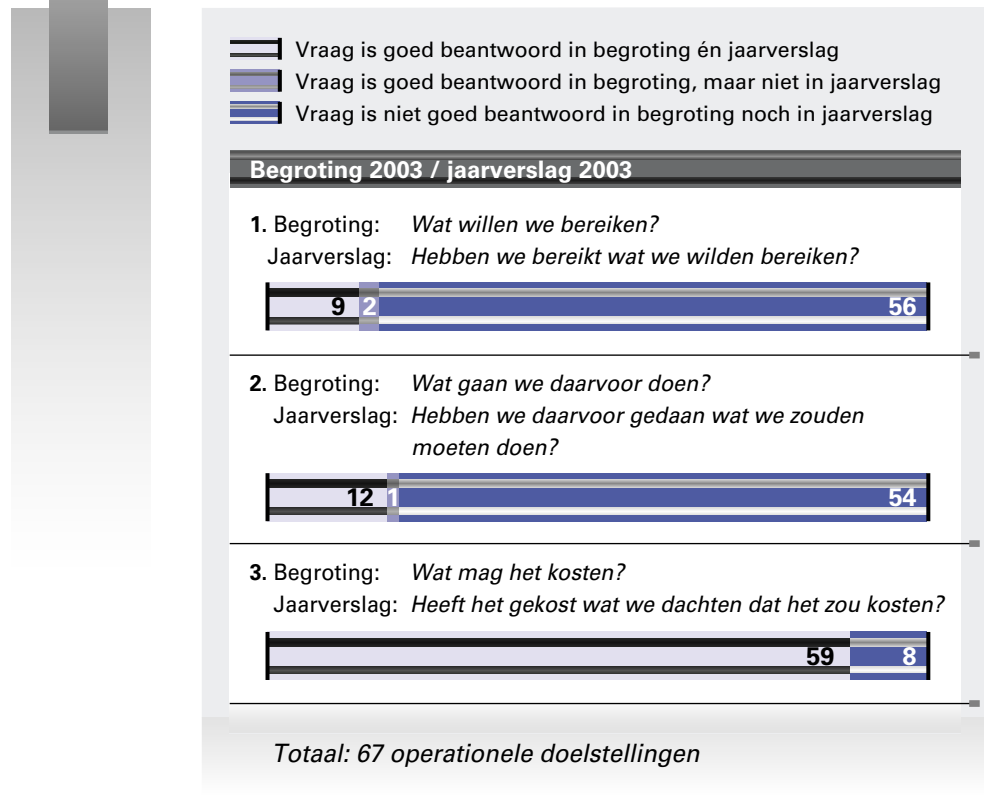
De w-vragen, de h-vragen en de resultaten van het onderhavige onderzoek worden in onderstaand figuur weergegeven.

⁹ De w-vragen luiden: «Wat willen we bereiken?»; «Wat gaan we daarvoor doen?»; «Wat mag het kosten?». De h-vragen luiden: «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?»; «Hebben we daarvoor gedaan wat we daarvoor zouden doen?»; «Hebben we daarvoor uitgegeven wat we mochten uitgeven?».

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 861, nrs. 1–2.

VBTB-conformiteit van de informatie over beleid 2003 VWS

Figuur 5



Over de VBTB-conformiteit van het jaarverslag kan de Algemene Rekenkamer zich slechts gedeeltelijk uitspreken. Voorwaarde voor de correcte beantwoording van de h-vragen in het jaarverslag 2003, is een correcte beantwoording van de w-vragen in de begroting 2003. De Algemene Rekenkamer heeft in haar huidige onderzoek vastgesteld, dat in de beperkte gevallen dat de w-vragen in de begroting 2003 wel goed beantwoord waren, dit doorgaans ook het geval was voor de bijbehorende h-vragen in het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer dringt daarom aan op meer uitwerking van de w-vragen in de begroting, opdat ook in het jaarverslag meer VBTB-conform en transparant verantwoord kan worden. Daarbij is het van belang om helder aan te geven wat de verantwoordelijkheid is van de minister en wat van anderen.

Staat van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer onderzoekt sinds 2000 op gezette tijden hoe het staat met de evaluatiefuncties bij de ministeries. Het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2004*, dat de Algemene Rekenkamer ook op

Verantwoordingsdag 2004 publiceert, richt zich op de rol van de beleidsdirecties in de evaluatiefunctie van de ministeries.

De beleidsinformatie die ministeries opleveren en die deels voortkomt uit beleidsevaluaties, is voor een groot deel terug te vinden in de jaarverslagen van de ministeries. Daarmee is er een directe link tussen het jaarlijks onderzoek naar de staat van de beleidsinformatie en het jaarlijkse Rekenkameronderzoek naar de jaarverslagen van ministeries.

Het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2004* bevat echter geen onderzoek naar de kwaliteit van evaluatieonderzoeken en de gegevens uit de systemen van reguliere prestatiegegevens. Het rapport geeft dan ook geen oordeel over de kwaliteit van de informatie over het gevoerde beleid en de deugdelijke totstandkoming.

Voor het Ministerie van VWS werd onder meer geconcludeerd dat de normen uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) volledig zijn uitgewerkt. In de praktijk wordt bij de onderzochte evaluatieonderzoeken en systemen van reguliere prestatiegegevens aandacht besteed aan een groot deel van de kwaliteitseisen die de RPE noemt. De Algemene Rekenkamer heeft van de bewindspersonen van het Ministerie van VWS in het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2004* onder meer aandacht gevraagd voor de volledige afdekking van beleidsdoelstellingen met periodiek evaluatieonderzoek. Ook de overzichtelijkheid van de vastlegging van relevante documenten (waaronder documenten over melding en benutting van de informatie) kan nog beter.

3.6 Informatie over de bedrijfsvoering

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering (waaronder de bedrijfsvoeringsparagraaf en de Mededeling bedrijfsvoering) in het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VWS op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Voor de controle en de verantwoordingsstructuur van informatie over de bedrijfsvoering geldt hetzelfde als voor de controle van de beleidsinformatie: de Algemene Rekenkamer kan voor het verslagjaar 2003 nog geen *volledig* oordeel geven over de informatie over het gevoerde beleid in het jaarverslag. Zij kan evenmin steunen op de departementale voorcontrole van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsinformatie (zie paragraaf 3.5).

In het Jaarverslag 2002 dienden de ministers een mededeling over de bedrijfsvoering op te nemen waarin zij voor met name genoemde onderdelen van de bedrijfsvoering verklaren dat er sprake is van beheerste processen. Die verplichting is voor het Jaarverslag 2003 vervallen. De ministers hebben een grote vrijheid gekregen in de wijze waarop zij zich over hun bedrijfsvoering moeten verantwoorden.

De minister van VWS heeft er niettemin voor gekozen opnieuw te verklaren dat er sprake is van beheerste processen. De Algemene Rekenkamer waardeert dit positief. De minister geeft hiermee aan dat hij bewust de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering op zich neemt en bereid is zich hierover te verantwoorden.

De mededeling betreft het financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. De bedrijfsvoeringsparagraaf gaat verder in op punten van aandacht, die verder gaan dan de reikwijdte van de mededeling. Het betreft bijvoorbeeld ook verbeteringen die in de sturing moeten worden gerealiseerd.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de wijze waarop het Ministerie van VWS in het kader van de verslaggeving over de bedrijfsvoering rapporteert over de invulling van de taakstellingen, zoals die vastgelegd zijn in het regeerakkoord Balkenende I.

In de begroting 2003 was de taakstelling opgenomen zonder toedeling naar de beleidsartikelen. In de loop van het jaar zijn de kortingen toebedeeld aan meerdere beleidsartikelen. Met name de fondsen in de zorg- en welzijnssector hebben minder geld ontvangen voor het arbeidsmarktbeleid. Het jaarverslag biedt weinig inzicht in de uitvoering en effecten van de taakstelling. Door de vele verschuivingen en bijstellingen is dit niet meer afzonderlijk te onderscheiden. Zo zijn noch de gevolgen op het aantal personeelsleden, noch de gevolgen die de reductie van het personeel op de beleidsuitvoering heeft, genoemd. Het jaarverslag maakt juist melding van hogere personele uitgaven als gevolg van de toegevoegde werkzaamheden.

4 BEDRIJFSVOERING VAN HET MINISTERIE

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. Onder «bedrijfsvoering» verstaat de Algemene Rekenkamer op de eerste plaats het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Tot de bedrijfsvoering van het ministerie rekent de Algemene Rekenkamer ook de controle door de departementale auditdienst. De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op basis van eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt aan deze onderdelen. De Algemene Rekenkamer onderzoekt de bedrijfsvoering om een oordeel te kunnen geven over het jaarverslag.

De onderdelen van de bedrijfsvoering en de eisen die de CW 2001 stelt aan de controle van de bedrijfsvoering zijn samengevat in het onderstaande figuur.

Controle van de bedrijfsvoering 2003 VWS

Figuur 6

Bedrijfsvoering (onderdelen en eisen)	Departementale accountantsdienst (CW 2001 art. 66)	Algemene Rekenkamer (CW 2001 art. 82)
Financieel beheer		
<ul style="list-style-type: none"> • rechtmatigheid • ordelijkheid • controleerbaarheid • zo doelmatig mogelijke inrichting 	onderzoek en (jaarlijks) rapportage	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
Materieelbeheer		
<ul style="list-style-type: none"> • rechtmatigheid • ordelijkheid • controleerbaarheid • zo doelmatig mogelijke inrichting 	onderzoek en (jaarlijks) rapportage	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
Administraties		
<ul style="list-style-type: none"> • bieden inzicht in gevoerd beleid • rechtmatigheid • ordelijkheid • controleerbaarheid • zo doelmatig mogelijke inrichting 	onderzoek en (jaarlijks) rapportage	(jaarlijks) onderzoek en oordeel
Overig beheer		

1) Heeft ook een oordeel gegeven.

2) Geen afzonderlijk oordeel.

3) Oordeel over personeelsbeheer, organisatiebeheer en informatiebeheer.

Bij haar oordeelsvorming over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het ministerie maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst. De Auditdienst heeft bij de oordeelsvorming

gebruik gemaakt van de baseline VWS, waarin een vertaling is gemaakt van de baseline financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën. Vooraf beoordeelt de Algemene Rekenkamer of zij kan steunen op de werkzaamheden van de Auditdienst. Hiervoor doet zij uitvoerig onderzoek naar deze werkzaamheden. De uitslag van dit onderzoek is positief. De oordelen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden van de Auditdienst.

4.2 Oordeel financieel beheer en materieelbeheer

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het Ministerie van VWS hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- subsidiebeheer (paragraaf 4.3.1);
- specifieke uitkeringen, twee regelingen (paragraaf 4.3.2);
- inkopen (paragraaf 4.3.3);
- informatiebeveiliging (paragraaf 4.3.4);
- administraties (paragraaf 4.3.5);
- materieelbeheer (paragraaf 4.3.6);
- het tijdelijk agentschap NVI (paragraaf 4.3.7).

Hiervan merkt de Algemene Rekenkamer het subsidiebeheer als ernstige onvolkomenheid aan.

De Algemene Rekenkamer beperkt zich in de volgende paragrafen tot de bovengenoemde onderdelen van het financieel beheer en materieelbeheer, waarbij sprake is van onvolkomenheden.

De in 2002 gemelde onvolkomenheid bij het onderdeel het Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen is in 2003 weggenomen.

4.3 Toelichting op de onvolkomenheden

4.3.1 Subsidiebeheer

Het verstrekken van subsidies is voor het hele ministerie een belangrijk instrument om doelstellingen te bereiken. Het verstrekt jaarlijks circa € 0,8 miljard aan subsidies. Veertien (van de 27) directies zijn met name betrokken bij dit proces.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2002* constateerde de Algemene Rekenkamer dat het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS al enkele jaren niet op orde is. De Algemene Rekenkamer beschouwde dit als een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer. Door het niet strikt toepassen van de wettelijke normstelling op de kwaliteit van ontvangen aanvragen, bestond er bij de subsidieverlening een verhoogde kans op het ontstaan van afwijkingen tussen de wet- en regelgeving en de praktijk. Hiermee bestond er een risico op het ontstaan van onzekerheden en onregelmatigheden bij het verlenen en afrekenen van subsidies.

Mede naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek en de subsidie-taakstelling uit het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende en de motie-Van As, heeft de minister in 2003 opdracht gegeven tot het al eerder genoemde project doorlichting subsidies (paragraaf 2.4). Daarnaast zijn door de beleidsdirecties en stafdirecties verbeterplannen gemaakt die de geconstateerde problematiek moeten oplossen. De maatregelen van het

ministerie vallen in twee categorieën uiteen, te weten vernieuwen van het subsidiebeleid en verbeteren van het subsidiebeheer. Tot op zekere hoogte zijn deze twee complementair aan elkaar. Vernieuwingen in het subsidiebeleid zullen ook moeten leiden tot verbeteringen in het beheer.

Verbeteringen in het subsidiebeheer

De Algemene Rekenkamer stelde in haar onderzoek vast dat in de loop van 2003 het ministerie met veel inzet is gaan werken aan het verbeteren van de interne controle bij het subsidieproces. De hiervoor verantwoordelijke directie Financieel en Personeel Beheer (FPB) verschaft aan de beleidsdirecties en de VWS-organisatie informatie met als doel het subsidieproces beter te kunnen beheersen. Tenslotte heeft de directie FPB ook een belangrijke rol bij het uitvoeren van maatregelen, die het subsidieproces moeten actualiseren en optimaliseren.

De beleidsdirecties hebben in mei 2003 verbeterplannen opgesteld om de tekortkomingen in het subsidiebeheer aan te pakken. In samenspraak met de betreffende directie, FPB en de Auditdienst bewaakt de directie FEZ minimaal drie keer per jaar de voortgang.

Uit de rapportage aan het Audit Committee in november 2003 blijkt dat bij sommige beleidsdirecties sprake is van onvoldoende vooruitgang. Het Audit Committee heeft nogmaals gewezen op het belang van de verbeteringen. De ambtelijke leiding heeft de directies de opdracht gegeven alles op alles te zetten, opdat de verbeteringen in het laatste kwartaal van 2003 gerealiseerd zijn.

De Auditdienst concludeert in zijn rapport over het begrotingsjaar 2003 dat het subsidiebeheer is verbeterd. Met name bij de subsidiedirecties is er een vooruitgang in het financieel beheer gerapporteerd (8x oordeel voldoende, 6x goed; vorig jaar 2x onvoldoende, 9x voldoende, 3x goed). Echter bij twee afdelingen (onderdelen van een directie) wordt een onvoldoende gegeven voor het financieel beheer vanwege de problematiek van het subsidiebeheer (met name toe te schrijven aan de kwaliteit van de wetgeving). De Auditdienst heeft in 2003 op basis van zijn controle het voorschot of de afrekening van ongeveer twintig subsidies onrechtmatig of onzeker verklaard. De subsidie-aanvragen of afrekeningen voldeden niet aan de subsidievoorwaarden. Er werd bijvoorbeeld ten onrechte het geschatte aantal uren gedeclareerd in plaats van het werkelijke aantal uren, of er ontbrak een projectplan, een activiteitenverslag of een juiste opgave van ledenaantallen. De Auditdienst schrijft dat verbeteringen mogelijk en nodig zijn.

Op basis van de uitkomsten van het eigen onderzoek en het onderzoek van de Auditdienst over 2003 dringt de Algemene Rekenkamer er bij het ministerie op aan om bij het subsidiebeheer meer aandacht te geven aan:

- tijdigheid van het ontvangen van aanvragen;
- onderbouwing van de subsidieaanvraag;
- voldoen aan de informatieplicht;
- tijdigheid afwikkeling van aanvragen en verleningen;
- transparantie van de besluitvorming en een zichtbare beoordeling van de stukken;
- volledigheid van de dossiervorming;
- de beoordeling van de financiële noodzaak voor een subsidietoekenning;
- de voortgangsbewaking;
- het uitvoeren van een strikter sanctiebeleid.

Kwaliteit wetgeving

Uit het Rekenkameronderzoek bleek ook dat een belangrijke oorzaak van sommige onrechtmatigheden de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving is. De grootste tekortkoming hierin is in 2004 met terugwerkende kracht gerepareerd. De intermediairs de Stichting patiëntenfonds, inmiddels Fonds Patiënten Gehandicapten en Ouderen (Fonds PGO), de Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (Fonds OGZ) en het Aidsfonds¹¹ hebben inmiddels een wettelijke grondslag gekregen. Doordat het tijdelijke delegatiebesluit van maart 2004¹² (met terugwerkende kracht tot 1 juni 2001) in werking is getreden, is een deel van de subsidiebevoegdheid gedelegeerd aan het Fonds PGO en Fonds OGZ. De minister deed dit eerst op grond van de Welzijnswet 1994 en Kaderwet volksgezondheidssubsidies. Met deze tijdelijke regeling zijn de subsidie-uitgaven van het Ministerie van VWS die via deze intermediaire fondsen lopen, rechtmatig geworden.

Een ander voorbeeld is de Tijdelijke rio-regeling.¹³ In deze regeling zijn geen controleprotocol en standaardaccountantsverklaring opgenomen. Dit kan in 2004 tot onrechtmatigheid van de uitgaven leiden.

Soms ook is de aanvullende regelgeving te laat tot stand gekomen (aanpassing Subsidieregeling welzijnsbeleid in verband met subsidiëring van evenementsaccommodaties leidt tot een fout in artikel 9 van € 12,2 miljoen). Bij een andere subsidie-uitgave is een specifieke wet nodig, maar wordt als wettelijke grondslag nog de begrotingswet gebruikt. Het Donorregister ontvangt de hele subsidie op basis van de begrotingswet, terwijl in de Wet op de Orgaandonatie staat dat bepaalde activiteiten gefinancierd moeten worden uit de AWBZ.

Vernieuwingen in het subsidiebeleid

September 2003 heeft de minister de eerste schets van het nieuwe subsidiebeleid aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁴ De Algemene Rekenkamer constateert dat het ministerie met veel inzet werkt aan de vernieuwing van het subsidiebeleid. Er is naar haar oordeel goede voortgang. De Algemene Rekenkamer sluit zich aan bij de aanbeveling van de Auditdienst om in samenhang met het nieuwe subsidiebeleid ook een nieuw controlebeleid (met aandacht voor review bij de huisaccountants van de subsidieontvangers) te formuleren.

In het kader van de vernieuwing van het subsidiebeleid zal het ministerie de positie van de intermediairs heroverwegen. Mogelijk wordt een groter deel van de uitvoering van de subsidies bij hen gelegd. Hierbij zal ook een rol spelen het nog uit te brengen kabinetsstandpunt inzake het Interdepartementale Beleidsonderzoek met betrekking tot verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Naar verwachting zal deze heroverweging begin 2005 zijn afgerond. De Auditdienst merkt op dat hij een keuze, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering wijzigt, risicovol vindt.

Wachtgelden

Onder de subsidie-uitgaven valt ook circa € 6 miljoen aan kosten voor wachtgelduitkeringen. De wachtgelden zijn bestemd voor voormalig personeel van subsidieontvangers, die hun werk zijn kwijtgeraakt als gevolg van beleidswijzigingen in het verlenen van subsidies. Het ministerie heeft zich destijds gebonden om deze kosten aan de voormalige werkgever te vergoeden. In het kader van de nieuwe bezuinigingsronde is hier een einde aan gemaakt. Het Ministerie van VWS heeft een nieuwe beleidsregel, namelijk dat het bij beëindiging van de subsidierelatie eenmalig een afbouwsubsidie geeft. Dit bedrag moet alle kosten verbonden aan het beëindigen van de relatie dekken.

¹¹ Het Aidsfonds krijgt in 2004 geen subsidie meer en is daarom niet in de in de volgende voetnoot genoemde tijdelijke regeling opgenomen.

¹² Stcrt. 67, 6 april 2004: Tijdelijke regeling delegatie subsidiebevoegdheid aan PGO en OGZ.

¹³ Deze regeling geeft regionale indicatieorganen extra geld om wachtlijsten te voorkomen.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 214, nr. 1.

Zowel in 2002 als in 2003 is er door het niet op orde zijn van het departementaal controlebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) voor de € 6 miljoen van deze wachtgelden, onzekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven. In 2003 heeft de Auditdienst op verzoek van de directeur-generaal Welzijn en Sport een operational audit uitgevoerd naar de wachtgeldproblematiek.¹⁵ De Auditdienst constateert dat het Ministerie van VWS het wachtgeldenproces beter moet beheersen. Hiervoor worden concrete aanbevelingen gedaan. Binnen het ministerie buigt een werkgroep zich over deze problematiek. De werkgroep moet nog verslag uitbrengen. De Algemene Rekenkamer zal deze activiteiten met belangstelling volgen.

Oordeel

De problematiek van het subsidiebeheer uit 2002, zoals het niet strikt toepassen van de wettelijke normstelling op de kwaliteit van de aanvragen speelde ook het grootste deel van 2003 nog. Het ministerie heeft in de loop van 2003 veel maatregelen genomen om het beheer te verbeteren. Er is wel verbetering te zien, maar het beheer in 2003 is nog niet op orde. Ook het nieuwe beleid is nog in ontwikkeling. Het uitvoeren van het beheer, zowel bij de directie FPB als bij de beleidsdirecties, moet nog beter. Zoals bijvoorbeeld op het punt van het handhaven van de termijnen (tijdige ontvangst en afhandeling) en de transparantie van de besluitvorming. Gezien het financiële belang, het belang van het proces voor het ministerie en de betrokkenheid van alle directies en het gegeven dat de problematiek structureel is, is er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook in 2003 nog sprake van een ernstige onvolkomenheid bij de uitvoering van het subsidiebeheer. Overigens is een positieve ontwikkeling zichtbaar in het kritischer beoordelen van de naleving van de subsidievoorwaarden. Daarnaast wordt gewerkt aan het optimaliseren en actualiseren van het subsidieproces.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2004 zal de Algemene Rekenkamer nagaan of deze verbeteringen bij alle betrokken directies verder worden gerealiseerd. Hoewel de Algemene Rekenkamer erop vertrouwt dat deze verbeteringen totstandkomen, ziet zij zich genoodzaakt alsdan te overwegen bezwaar te maken, mochten die verbeteringen onverhoopt uitblijven.

4.3.2 Specifieke uitkeringen

Bij het Ministerie van VWS is sprake van verschillende specifieke uitkeringen. Bij twee regelingen heeft de Algemene Rekenkamer in 2002 tekortkomingen geconstateerd. Het betrof de *Tijdelijke regeling vroegsignalering* en de uitkering voor de *Jeugdhulpverlening*. De Tijdelijke regeling vroegsignalering is op 1 januari 2003 beëindigd. De vaststelling van de uitkeringen over de jaren 2001 en 2002 heeft echter vertraging opgelopen (het totale financiële belang is € 32,4 miljoen). In 2003 zijn nog geen bedragen afgerekend. Vanwege de beperkte controlebaarheid van de regeling is onduidelijk of wel aan alle subsidievoorwaarden is voldaan; de Algemene Rekenkamer heeft daarom in de afgelopen jaren een onvolkomenheid in het financieel beheer gesignaleerd. In 2004 zal naar verwachting de afrekening plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de vaststelling in overeenstemming met de regelgeving.

¹⁵ Auditrapport Wachtgelden DW&S, 3 februari 2003.

Bij de Jeugdhulpverlening is er al een aantal jaren onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen. De wijze waarop de volledigheid van deze bijdrage moet worden vastgesteld in de Wet op de jeugdhulpverlening, veroorzaakt onzekerheid (over 2003 is € 4,2 miljoen ontvangen). In de nieuwe Wet op de Jeugdzorg is vastgelegd dat het Bureau Jeugdzorg plaatsingen moet melden. Hiermee zijn de meldingen gecentreerd (15 bureaus) en kan er meer zekerheid zijn over de volledigheid van het aantal plaatsingen. De invoering van deze wet is een jaar uitgesteld tot 1 januari 2005.

Oordeel

De Algemene Rekenkamer beoordeelt de tekortkomingen in de Tijdelijke regeling vroegsignalering en de ouderbijdrage bij de jeugdhulpverlening als onvolkomenheid in het beheer.

De Tijdelijke regeling vroegsignalering en de ouderbijdrage bij de jeugdhulpverlening hebben een beperkt financieel belang. Het zijn geen kritieke processen, maar de problematiek speelt al wel jaren.

4.3.3 Inkopen en contractbeheer

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2002* is geconstateerd dat de inkoopprocedures beter uitgevoerd moeten worden. Er waren onvolkomenheden bij de dossiervorming (onvolledig) en het contractregister (was niet compleet).

In zijn reactie gaf de minister van VWS onder meer aan dat hij een Bureau inhuur externen¹⁶ zou instellen. Dat bureau zou een impuls moeten geven aan het doelmatig besteden van middelen en de kwaliteit van het proces rondom inhuur van externen verbeteren.

Dit bureau is gestart op 1 november 2003 met onder andere een voorlichtingscampagne over hoe te handelen bij de inhuur van derden. De regel dat er toestemming gevraagd moet worden om externen in te huren, is in 2003 beter gevolgd. Dit blijkt uit een compliance audit van de Auditdienst.¹⁷ Toch is in circa 25% van de gevallen geen expliciete toestemming aangetroffen in de dossiers. In maart 2003¹⁸ kwam een vergelijkbaar onderzoek uit op 64% van de gevallen.

In december 2003 verscheen een rapport van de Auditdienst over een in 2002 uitgevoerd onderzoek naar het contractbeheer.¹⁹ De conclusie was dat de kwaliteit van het contractbeheer departementsbreed te wensen overlaat. Met name in het voortraject maken de directies nog te weinig gebruik van de op het ministerie aanwezige expertise bij de Coördinerend Directeur Inkoop. Procedures worden daardoor niet nageleefd. Er wordt bijvoorbeeld niet altijd afgestemd met mantelcontracten²⁰, zodat hogere prijzen betaald moeten worden. Mede op basis van het rapport van de Auditdienst heeft het Audit Committee december 2003 een werkgroep de opdracht gegeven om het contractbeheer en de bijbehorende administratieve organisatie onder de loep te nemen.

Oordeel

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in 2003 weinig voortgang is gerealiseerd in het verbeteren van het inkoopproces en het contractbeheer. Het ministerie heeft pas laat in 2003 een aantal acties in gang gezet. Fouten in het inkoopproces kunnen leiden tot onrechtmatigheden. De Algemene Rekenkamer beoordeelt daarom de tekortkomingen als onvolkomenheid in het beheer.

¹⁶ Een besluit tot instellen van dit bureau was al aangekondigd in november 2002.

¹⁷ AD 4930.03.91, Compliance Audit, 8 maart 2004.

¹⁸ AD 4500.02.91, Compliance Audit, 7 maart 2003.

¹⁹ AD/OA-BO 4000.03.24, 9 december 2003.

²⁰ Een mantelcontract is een overeenkomst voor een bepaalde periode op basis waarvan goederen en/of diensten tegen vooraf vastgestelde leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld prijs, kwaliteit, levertijden) in deellieferingen bij een leverancier kunnen worden afgenomen.

4.3.4 Informatiebeveiliging

Eind 2001 is door de ambtelijke en bestuurlijke leiding een document vastgesteld, waarin onder meer het beleid ten aanzien van de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) beschreven staat.

In dit beleidsdocument zijn de eisen uitgewerkt die aan het standaard-niveau (baseline) van beveiliging gesteld worden. Met deze baseline wordt ongeveer 80% van de informatieprocessen binnen VWS afgedekt. Voor de kritische processen van het ministerie zijn de maatregelen voldoende.

Directies en dienstonderdelen die voor bepaalde processen een hoger niveau dan het standaardniveau nodig achten, dienen dit te omschrijven in hun eigen informatiebeveiligingsplan.

De directies en dienstonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het informatiebeveiligingsplan. De bedoeling was dat nog in 2002 informatiebeveiligingsplannen per dienstonderdeel tot stand zouden komen. Het opstellen van deze plannen en uitwerkingen heeft echter in 2002, maar ook in 2003 geen prioriteit gekregen. De beschikbare capaciteit is onvoldoende, waardoor er ook in 2003 sprake was van een matige voortgang bij de implementatie van het VIR.

Oordeel

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er bij de informatiebeveiliging een onvolkomenheid in het beheer is. Het VIR, dat in 1997 volledig van kracht is geworden, wordt niet nageleefd. Daarmee voldoet het ministerie niet aan de regelgeving. Er is geen sprake van risico's voor de rechtmatigheid, maar de informatiebeveiliging is van belang voor het hele ministerie.

4.3.5 Administraties

Financiële processen

In 2002 constateerde de Auditdienst een achteruitgang in de financiële processen van het financieel beheer. Het Audit Committee heeft hierop onmiddellijk gereageerd en heeft besluiten genomen om het financieel beheer in 2003 te verbeteren. De directie FEZ heeft aan twintig directies de opdracht gegeven verbeterplannen voor het financieel beheer en materieelbeheer te maken, waarin zij beschrijven hoe zij de geconstateerde tekortkomingen willen opheffen. De verbeterplannen moesten voorzien zijn van een tijdsplanning, concrete en meetbaar geformuleerde verbetermaatregelen. Duidelijk moest zijn wie verantwoordelijk was voor de verbeteracties.

In 2003 is ook gewerkt aan een meerjarige agenda over de bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsagenda 2004–2007). Onderdeel van de agenda is het actualiseren en optimaliseren van de procesbeschrijvingen van de departementsbrede processen. Vanwege de relatief hoge risico's ligt de prioriteit bij de processen «subsiëren» en «inkopen van goederen en diensten» en de hiermee samenhangende processen «relatie-, post- en archiefbeheer» en het proces «betalingsverkeer». Naar verwachting wordt dit project in juni 2004 afgerond en wordt dan tevens de beheer- en onderhoudsorganisatie gerealiseerd.

De directie FEZ heeft op verzoek van het Audit Committee ook een plan van aanpak gemaakt om het verplichtingenbeheer te verbeteren.

De voortgang van de verbeterplannen en van de voorgenomen acties wordt minstens driemaal per jaar besproken in een overleg met de

beleidsdirectie, directies FEZ, FPB en de Auditdienst. Nog niet bij alle directies is eind 2003 het beheer op orde. In zijn rapportages constateert de Auditdienst dat het ministerie veel facturen te laat betaalt²¹, in een enkel geval wordt de verplichting nog mondeling aangegaan, soms ontbreken prestatieverklaringen. Bij de Facilitaire Dienst, waar zeer veel financiële handelingen worden verricht, blijkt ook uit de controle van 2003 een aantal onvolkomenheden, zoals het niet schriftelijk bevestigen van de opdracht en het ontbreken van toestemming bij inhuur. Voor 2004 zijn maatregelen genomen om facturen tijdig te betalen of indien nodig rente te betalen.

De bedrijfsvoering komt elke vergadering van het Audit Committee aan de orde. Tweemaal per jaar via de zogenaamde bedrijfsvoeringsmonitor en eenmaal aan de hand van het controlerapport inzake het onderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS van de Auditdienst. Het Audit Committee houdt de vinger aan de pols.

Garanties

In 2002 constateerde de Auditdienst dat bij de directie Curatieve Zorg (CZ) het garantiebeheer beter kon. Er moest meer aandacht worden besteed om instellingen volledig en tijdig gegevens te laten aanleveren.

Per 1 januari 2004 is het garantiebeheer uitbesteed aan het waarborgfonds voor de zorgsector (WfZ). In de overeenkomst is vastgelegd dat het WfZ «al die informatie die het Rijk voor de bewaking van zijn financiële belangen in redelijkheid nodig heeft» verstrekt. Er zijn afspraken gemaakt over de verantwoording, de controle en het collegiaal overleg van de Auditdienst met de externe accountant van het WfZ.

In 2003 hebben de directies CZ en FPB de controle op de gegevens uit de garantie-administratie uitgevoerd. Omdat de voorgenomen controles in eerdere jaren niet volgens plan waren uitgevoerd, was er een achterstand in het beheer. De directies wilden de portefeuille in 2003 integraal controleren. Dit is echter niet gelukt. Er zijn nog achterstanden in de controle en in het verwerken van mutaties in de administratie. Aan de directie CZ is opgedragen in 2004 de achterstanden in de controle weg te werken. De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de financiële relaties (garanties, leningen, deelnemingen) van het Rijk. Rapportage van dit onderzoek staat gepland voor november 2004.

Bureau Medicinale Cannabis

Het Bureau Medicinale Cannabis is onderdeel van de directie Geneesmiddelen en Medische Technologie. Dit bureau treedt als groothandel op en sluit contracten met telers van cannabis af. De Algemene Rekenkamer heeft een tekortkoming in het beheer aangetroffen. De dossiervorming van de activiteiten is niet ordelijk. Getekende contracten, inname-formulieren, vrijgiftecertificaten, verpakkingsrapporten, brieven over de afkeuring van partijen e.d. ontbreken. Gezien de beperkte houdbaarheid van cannabis vraagt de Auditdienst aandacht voor de omvang van de voorraden. Op basis van de hoeveelheid, die in 2003 verkocht is, blijkt dat er nog voorraad is voor circa vier jaar.

In 2004 wordt het bureau opgenomen in het agentschap Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg.

Oordeel

De ordelijkheid en controleerbaarheid van de administraties van de financiële processen, het garantiebeheer en de medicinale cannabis zijn van belang voor de rechtmatigheid van de handelingen van het ministerie. Het op tijd boeken, op tijd betalen, ordelijk en controleerbaar zijn

²¹ Het ministerie heeft in de saldbalans een bedrag voor mogelijk op te eisen rente gereserveerd ad € 380 000.

van de administraties is al een aantal jaren een probleem. De problematiek heeft echter niet betrekking op alle directies. Op basis van deze overwegingen oordeelt de Algemene Rekenkamer dat er ook in 2003 sprake is van een onvolkomenheid in het beheer.

4.3.6 Materieelbeheer

In 2002 heeft de Auditdienst bij haar onderzoek vastgesteld dat het materieelbeheer bij de Facilitaire Dienst (FD) onvoldoende was. De FD van VWS is verantwoordelijk voor het centrale beheer van de roerende goederen van het departement, met uitzondering van die van het RIVM. De taakverdeling van het beheer en de registratie tussen FD en de decentrale beheerders was niet helder. De FD vervulde zijn rol als centrale beheerder onvoldoende. Voor bepaalde (waardevolle) roerende zaken ontbrak een sluitende registratie waardoor een adequate controle op de aanwezigheid van roerende zaken niet mogelijk was. De FD is in 2003 bezig geweest met het opstellen van een handleiding materieelbeheer om zodoende de taakverdeling te verduidelijken. FEZ was van plan het Uitvoeringsbesluit materieelbeheer aan te passen voor het eind van 2003, maar eind maart 2004 was het nog niet af. In 2003 zijn nog niet alle roerende goederen geïnventariseerd en is ook nog niet alle aangeschafte apparatuur geregistreerd. Overigens is in 2003 niet geconstateerd dat er goederen verdwenen zijn.

Oordeel

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in 2003 op het vlak van de follow-up van de tekortkomingen nog onvoldoende voortgang is geboekt. Het materieelbeheer is de verantwoordelijkheid van één dienst. Het financieel belang is niet bekend, maar wordt door het ministerie beperkt verondersteld. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de beschreven tekortkomingen als onvolkomenheid in het materieelbeheer.

4.3.7 Tijdelijk agentschap NVI

Per 1 januari 2003 is het Nederlands Vaccin Instituut (NVI) gestart als tijdelijk agentschap. In het NVI worden de sector Vaccins van het RIVM en de Stichting tot bevordering van de Volksgezondheid en Milieuhygiëne (SVM) samengevoegd. De sector Vaccins van het RIVM is op 1 januari 2003 opgegaan in het NVI. De SVM zou op 31 december 2003 in het NVI worden ingebracht via een koopovereenkomst tussen het ministerie en SVM. Maar om het financiële proces in goede banen te kunnen leiden, heeft de minister besloten de koop niet eind 2003, maar begin 2004 te laten plaatsvinden.²²

Het NVI ontwikkelt vaccins en controleert de kwaliteit ervan. De productie van vaccins vindt plaats bij het SVM.

Het NVI moest in 2003 een zodanige administratie en bedrijfsvoering opzetten dat het op termijn (de intentie is per 1 januari 2005) aan alle instellingsvoorwaarden voldoet om de definitieve agentschapstatus te verkrijgen. De Auditdienst van het ministerie constateert in haar rapport over het NVI dat de administratie en interne organisatie van het NVI in 2003 niet op een zodanige wijze ingericht waren dat op rationele wijze door accountantscontrole de vereiste zekerheid kon worden verkregen over de rechtmatigheid en de deugdelijkheid van de in de jaarrekening opgenomen informatie.

In november 2003 heeft de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen de agentschapstatus van het NVI beoordeeld. Hoewel zij over de voortgang

²² Brief 17 februari 2004 van de minister van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer, onderwerp Vorming Nederlands Vaccin Instituut.

tevreden was heeft zij onder meer aandacht gevraagd voor het financieel beheer. Zij gaf aan dat een goed financieel beheer een criterium is voor het goedkeuren van de agentschapstatus.

De Auditdienst heeft gezien de stand van het financieel beheer een verklaring van oordeelonthouding gegeven bij de jaarrekening 2003 van het NVI.

De Algemene Rekenkamer heeft in het *Rapport bij het Jaarverslag 2002* haar zorg uitgesproken over de voortvarendheid bij het instellen van tijdelijke agentschappen. Zij was bang dat de zorgvuldigheid eronder zou lijden. Bij het NVI is haar vrees gegrond gebleken. Het financieel beheer bij het NVI is in 2003 onvoldoende geweest. Interne budgetten zijn pas halfweg het jaar in de administratie verwerkt, de begrote omzet pas in december, nadat de uurtarieven bepaald waren. Afspraken met het RIVM en SVM over prijzen en producten zijn in de administratie niet te vinden. Er zijn geen afspraken met het ministerie gemaakt over hoe omgegaan moet worden met verschillen tussen de afgesproken en gerealiseerde productie. Er is nog geen beleidslijn voor het materieelbeheer. De openingsbalans per 1 januari 2003 kon pas op 15 maart 2004 van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien worden. De opgedane ervaringen in 2003 maken dat in 2004 het NVI naar verwachting ordelijker en controleerbaarder beheer realiseert.

Oordeel

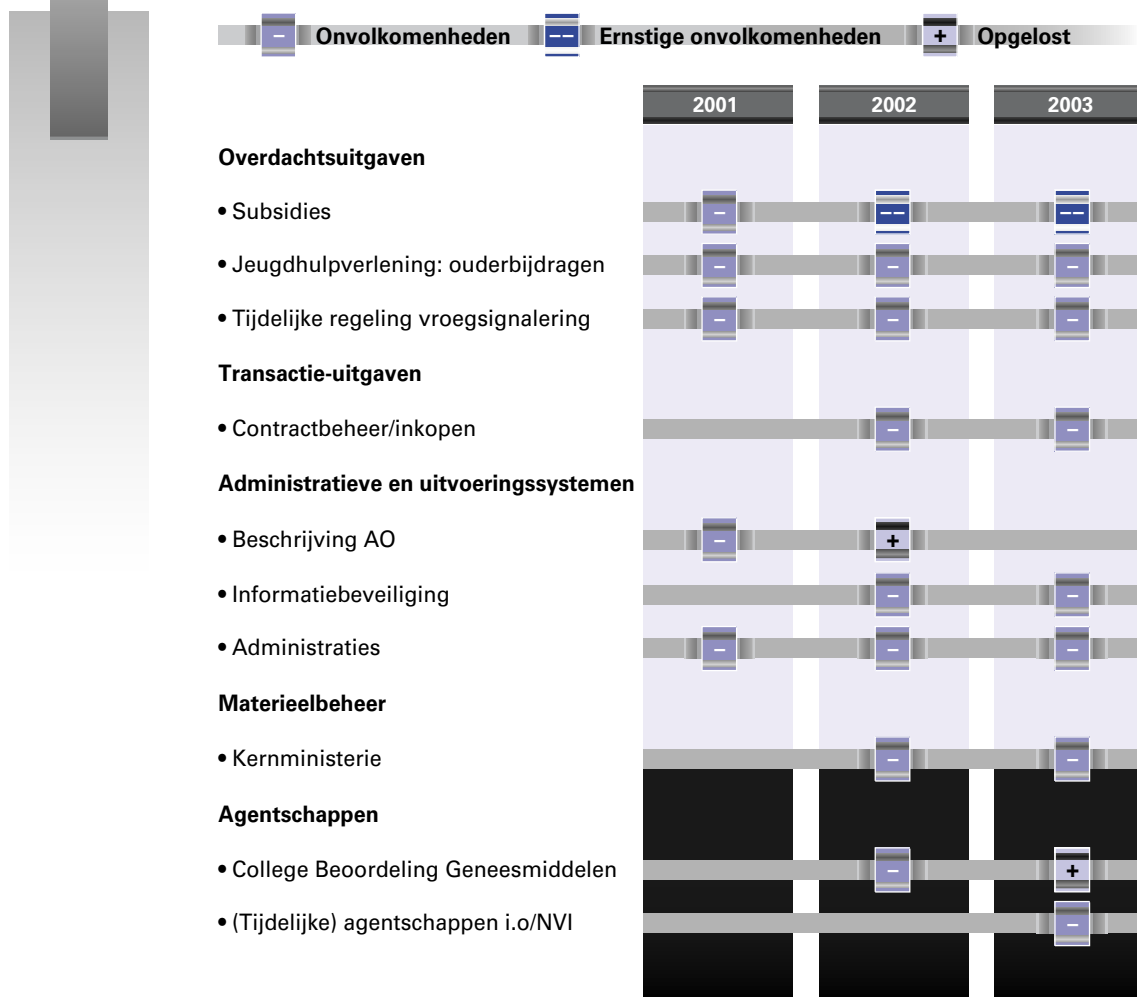
De Algemene Rekenkamer constateert, mede op basis van het onderzoek van de Auditdienst, onvolkomenheden in het beheer. Zij heeft daarom onvoldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de totale baten en lasten.

Door gebreken in de inrichting van de administratie en interne organisatie van het NVI is het over 2003 niet mogelijk om op rationele wijze in accountantscontrole te voorzien. Zodoende kan de vereiste zekerheid over deugdelijkheid van de in de jaarrekening opgenomen informatie en de rechtmatigheid niet worden verkregen.

De Auditdienst heeft bij de jaarrekening van het NVI over 2003 vanwege deze onzekerheid in de controle een verklaring van oordeelonthouding afgegeven. Zij constateren dat het financieel beheer en materieelbeheer onvoldoende waren. De administratie heeft gedurende het jaar niet als managementtool gefunctioneerd. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het voldoen aan de agentschapsvereisten in 2004 nog veel inspanning zal vergen.

Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2003 VWS

Figuur 7



In de tabel zijn niet meer opgenomen: accountantscontrole (financiële informatie en bedrijfsvoering) en beschrijving administratieve organisatie. Deze bedrijfsvoeringsonderdelen waren in 2003, evenals in 2002 zonder onvolkomenheden.

De Keuringsdienst van Waren is ook niet meer in het overzicht opgenomen (in 2002 geen onvolkomenheden), omdat de verantwoording daarover is overgedragen aan het Ministerie van LNV.

De tabel laat verder ongeveer eenzelfde aantal onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer in 2003 als in 2002 zien. De onvolkomenheden zijn in 2003 nog niet opgelost, maar het ministerie heeft in 2003 wel veel activiteiten ontplooid of voorbereid die naar verwachting in de komende jaren resultaat zullen geven. Met name bij subsidiebeheer en de administraties heeft het ministerie verbeterplannen gemaakt en uitgevoerd, zodat de risico's voor rechtmatigheid zijn afgenomen. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de ontwikkelingen positief. De blijvende inzet van de minister en het Audit Committee is van belang voor de voortgang van de voorgenomen activiteiten in de bedrijfsvoeringsagenda en voor het slagen van de doelstelling: het financieel beheer op een goed niveau te brengen.

5.1 Reactie minister van VWS

De minister van VWS heeft op 29 april 2004 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek 2003 van de Algemene Rekenkamer. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl. De minister gaat in op alle (ernstige) onvolkomenheden, die de Algemene Rekenkamer constateert.

Subsidiebeheer

De minister schrijft dat de ernstige onvolkomenheid met betrekking tot de uitvoering van het subsidiebeheer de hoogste aandacht verdient. Naast de in het rapport beschreven activiteiten, waarvan de resultaten in 2004 zichtbaar zullen moeten worden, wordt het nieuwe subsidiebeleid in 2004 verder uitgewerkt. Mede gezien de geconstateerde onvolkomenheden worden aan het nieuwe subsidiebeleid en -beheer zware eisen gesteld met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid. Het is van belang dat het beleid helder is, zodat het beheer hier optimaal op ingericht kan worden.

Dit betekent volgens de minister dat er ten eerste een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling moet zijn in het hele proces. Daarbij moet er zoveel mogelijk organisatorische scheiding zijn tussen beleidsontwikkeling en programmering – uitvoering en beheer – evaluatie.

Ten tweede dient het subsidieverlenerschap verbeterd te worden, waarbij transparantie en duidelijkheid voorop staan.

Tot slot streeft hij naar een initiatiefrijk en mededingend veld van mogelijke subsidiebegunstigers of opdrachtnemers. De subsidieontvangers zullen zich sterk op de behoeften in het veld moeten gaan richten en waar nodig samenwerken met anderen om opdrachten te krijgen.

Er wordt momenteel hard gewerkt aan het vernieuwen van de beschrijving van het subsidieproces. Hierin zal aandacht worden besteed aan de aspecten waar de Algemene Rekenkamer aanbevelingen voor doet, zoals de tijdigheid.

Wel benadrukt de minister het spanningsveld tussen een adequaat begrotingsbeheer en een ordelijk subsidiebeheer dat scherp koerst op handhaving van de termijnen.

De minister zal de Tweede Kamer in het voorjaar 2004 op de hoogte brengen van de verdere uitwerking van het subsidiebeleid.

Specifieke uitkeringen

De minister deelt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat er sprake is van een risico op onrechtmatigheid van de afrekening van de Tijdelijke regeling vroegsignalering. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen en gezien het maatschappelijk belang van de regeling heeft de staatssecretaris besloten de regelgeving te versoepelen. De minister zegt toe dat hij de afrekening in 2004 met de grootst mogelijke zorgvuldigheid zal uitvoeren, waarbij hij rekening houdt met de versoepelde regelgeving.

De minister deelt mee dat met de invoering van de Wet op de jeugdzorg met ingang van 1 januari 2005, de onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen bij de jeugdhulpverlening weggenomen zal worden.

Rijksbijdragen

De Algemene Rekenkamer heeft een onzekerheid van € 114,8 miljoen in de verplichtingen bij artikel 13 Rijksbijdragen geconstateerd. Dit is het gevolg van een verschil van inzicht over de interpretatie van de wetgeving. De minister wijst er in zijn reactie op dat dit interpretatieverschil slechts gevolgen had voor de verdeling over de begrotingen van de ministeries van VWS en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De totale bijdrage vanuit de Rijksbegroting is correct. Inmiddels is er overeenstemming. Deze afspraken worden nog op papier gezet.

Inkopen en contractbeheer

Net als voor het subsidiebeheer geldt volgens de minister ook voor het inkoopproces en contractbeheer dat de ingezette maatregelen pas in 2004 en later meetbare resultaten zullen laten zien. Een belangrijke rol hierin speelt het Bureau inhuur externen, dat in november 2003 is opgericht. De resultaten van het actualiseren en optimaliseren van het inkoopproces zullen in de vergadering van het Audit Committee van juni 2004 gepresenteerd worden. Er wordt ook een richtlijn voor het contractbeheer opgesteld.

Informatiebeveiliging

De minister is van mening dat de genomen maatregelen voor de informatiebeveiliging bij de kritische processen van VWS voldoende zijn. Tegelijkertijd bevestigt hij het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de beveiliging voor verbetering vatbaar is. In het Audit Committee van maart 2004 is besloten om het Stafbureau beveiliging opdracht te geven een voorstel te doen voor een gecoördineerde aanpak.

Administraties

De minister constateert, evenals de Algemene Rekenkamer, dat er een positieve ontwikkeling in het financieel beheer zichtbaar is, maar dat er op onderdelen nog steeds verbetering nodig is. Mede naar aanleiding van het departementale jaarrapport van de Auditdienst, heeft het Audit Committee ingestemd met een reeks van activiteiten, die aanvullend zijn op verbeterplannen en reeds lopende verbeteracties. In het Audit Committee van juni 2004 zal gerapporteerd worden over de voortgang van deze activiteiten. Over de voortgang van de uitvoering van de bedrijfsvoeringsagenda vindt tweewekelijks overleg plaats tussen de plaatsvervangend SG en de directeuren van de staf- en facilitaire diensten.

Materieelbeheer

Het gewijzigde uitvoeringsbesluit Materieelbeheer is op 22 april 2004 in de Stuurgroep Interne Bedrijfsvoering goedgekeurd en hiermee van kracht geworden. Dit uitvoeringsbesluit komt tegemoet aan de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de taakverdeling op het gebied van het materieelbeheer niet voldoende duidelijk was.

Tijdelijk agentschap NVI

De minister schrijft dat het tijdelijk agentschap NVI in 2003 al veel bereikt heeft. Hij deelt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer over 2003 ondanks de geleverde inspanningen nog niet op het vereiste niveau was. De verbeteringen die samenhangen met de agentschapsvorming zijn onderdeel van een plan van aanpak voor het financieel beheer. Naar aanleiding van het jaarrapport van de Auditdienst zijn er in het Audit Committee van maart 2004 nadere afspraken gemaakt over de aanpak om het financieel beheer te verbeteren. De Auditdienst zal in een tweetal adviesbrieven (mei en oktober 2004) aandacht besteden

aan de voortgang. Daarnaast zal de Auditdienst een onderzoek naar de waarderings- en kostprijzensystematiek uitvoeren. De minister verwacht dat het NVI in 2004 een meer ordelijk en controleerbaar beheer realiseert, waarmee de definitieve agentschapstatus per 2006 binnen handbereik komt.

Beleidsinformatie

Het verbeteren van de indicatoren van de beoogde beleidseffecten in de begroting is voor de minister een belangrijk aandachtspunt. In de begroting 2004 is, zo schrijft de minister, het VBTB-gehalte met de integratie van de begroting en zorgnota al verbeterd door de formulering van de (nieuwe) doelstellingen en de beschrijving van de verantwoordelijkheden van de bewindspersonen. Voor de begroting 2005 zet de minister zich samen met het Ministerie van Financiën in op een verdere verdieping van de VBTB-aspecten bij die artikelen die aansluiten bij de doelstellingen uit het beleidsprogramma.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met waardering kennis van de reactie van de minister van VWS. De minister pakt de problematiek van het subsidiebeheer serieus aan. De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog vele acties voor de verbetering van het proces en beleid op de rol staan. De Algemene Rekenkamer is zich bewust van de spanning tussen rechtmatige uitvoering en het handhaven van de wettelijke termijnen. De Algemene Rekenkamer benadrukt daarbij dat een goede documentatie en transparante besluitvorming voor de beoordeling van de rechtmatige uitvoering van groot belang zijn. De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de resultaten van de activiteiten en plannen op het terrein van het subsidiebeheer en nieuwe subsidiebeleid in 2004.

De Algemene Rekenkamer is ook ten aanzien van de voorgenomen activiteiten op de andere aspecten van de bedrijfsvoering van het ministerie verheugd over de reactie van de minister. Ze hoopt dat op die onderdelen, waar in 2003 de voortgang nog beperkt is gebleven, zoals bij het materieelbeheer, de informatiebeveiliging en inkopen en contractbeheer, er in 2004 voortvarend te werk gegaan zal worden. De Algemene Rekenkamer zal de activiteiten ook in 2004 volgen.

**Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in
het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VWS**

(bedragen x 1 miljoen euro)

Omschrijving	Totaal	waarvan fouten	waarvan onzeker- heden	Artikel			Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving	Omvang	
Verplichtingen							
Accommodatie- en evenementen- beleid (subsidie)		12,0		9	Sportbeleid	81,6	3.3 en 4.3.1
Ledenopgave sportbond en ecotax (subsidie)		0,2		9	Sportbeleid	81,6	4.3.1
Wetsinterpretatie verdeling bijdrage kosten (andere programmuitgaven)			114,8	13	Rijksbijdragen	6 842,9	3.3
<i>Subtotaal fouten en onzekerheden buiten de tolerantiegrenzen</i>	127,0	12,2	114,8				
Totaal overige fouten en onzekerhe- den binnen de tolerantiegrenzen (waarvan 93,3 subsidies en 0,5 apparaatskosten)	93,8	2,7	91,1				
<i>Totaal</i> waarvan subsidies: 105,5 (waarvan 91,1 onzeker); overige programma uitgaven: 114,8 (waarvan 114,8 onzeker); apparaatskosten: 0,5 (geen onzekerheden) <i>Totaal verplichtingen = € 10 635,8</i> <i>foutpercentage ten opzichte van</i> <i>totale verplichtingen = 0,1%</i> <i>onzekerheidspercentage ten opzichte</i> <i>van totale verplichtingen = 1,9%</i>	220,8	14,9	205,9				

Omschrijving	Totaal	waarvan fouten	waarvan onzeker- heden	Artikel			Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving	Omvang	
Uitgaven							
<i>Subtotaal fouten en onzekerheden buiten de tolerantiegrenzen</i>	0,0						
Totaal overige fouten en onzekerhe- den binnen de tolerantiegrenzen	10,8	3,6	7,2				
<i>Totaal</i> waarvan apparaatsuitgaven 0,6; subsidies 4,2 (waarvan 1,2 onzeker); M en O wachtgelden 6,0 (geheel onzeker) <i>Totaal uitgaven = € 9 912,5</i> <i>foutpercentage ten opzichte van</i> <i>totale uitgaven = 0,0%</i> <i>onzekerheidspercentage ten opzichte</i> <i>van totale uitgaven = 0,1%</i>	10,8	3,6	7,2				

Omschrijving	Totaal	waarvan fouten	waarvan onzekerheden*	Artikel			Toelichting in paragraaf
				Nr.	Omschrijving	Omvang	
Ontvangsten							
Ouderbijdrage jeugdhulpverlening	(4,2)		(4,2)	7	Jeugdbeleid	14,2	4.3.2
<i>Subtotaal fouten en onzekerheden buiten de tolerantiegrenzen</i>	(4,2)	0,0	(4,2)				
Totaal overige fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen	(0,1)	0,0	(0,1)				
<i>Totaal</i>	(4,3)	0,0	(4,3)				
<i>Totaal ontvangsten = € 155,0</i> <i>foutpercentage ontvangsten = 0,0%</i> <i>onzekerheidspercentage ontvangsten = 2,8%</i>							

Omschrijving	Fouten	Onzekerheden*	Artikel			Toelichting in paragraaf
			Nr.	Omschrijving	Omvang	
Saldibalans						
<i>Totaal</i>	0,0	0,0				
<i>Gecorrigeerd totaal saldibalans = € 15 086,4</i> Niet meegenomen zijn: uitgaven, ontvangsten, tegenrekeningen, liquide middelen en rekening courant Rijksbegrotingsinformatiecentrum <i>foutpercentage ten opzichte van totale saldibalans = 0,0%</i> <i>onzekerheidspercentage ten opzichte van totale saldibalans = 0,0%</i>						

Omschrijving	Fouten	Onzekerheden*	Artikel			Toelichting in paragraaf
			Nr.	Omschrijving	Omvang	
Voorschotten						
<i>Totaal</i>	0,0	0,0				
Afgerekend in 2003 € 8 139,7						

Omschrijving	Fouten	Onzekerheden*	Artikel			Toelichting in paragraaf
			Nr.	Omschrijving	Omvang	
Agentschappen						
1) Tijdelijk Agentschap Nederlands Vaccin Instituut (NVI)						
<i>Totaal</i>		59,1	-	Agentschappen	59,1	4.3.7
<i>Totale baten tijdelijk agentschap NVI = € 59,1</i> <i>foutpercentage tov totale baten tijdelijk agentschap NVI = 0,0%</i> <i>onzekerheidspercentage tov totale baten agentschap NVI = 100,0%</i>						
<i>Totaal</i>		56,3	-	Agentschappen	56,3	4.3.7
<i>Totale lasten tijdelijk agentschap NVI = € 56,3</i> <i>foutpercentage tov totale lasten tijdelijk agentschap NVI = 0,0%</i> <i>onzekerheidspercentage tov totale lasten agentschap NVI = 100,0%</i>						

Omschrijving	Fouten	Onzekerheden*	Artikel			Toelichting in paragraaf
			Nr.	Omschrijving	Omvang	
2) Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)						
<i>Totaal</i>	0,0	0,0				
<i>Totale baten agentschap CBG = € 17,2</i>						
<i>foutpercentage tov totale baten agentschap CBG = 0,0%</i>						
<i>onzekerheidspercentage tov totale baten agentschap CBG = 0,0%</i>						
<i>Totale lasten agentschap CBG = € 16,0</i>						
<i>foutpercentage tov totale lasten agentschap CBG = 0,0%</i>						
<i>onzekerheidspercentage tov totale lasten agentschap CBG = 0,0%</i>						
3) Agentschap Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)						
<i>Totaal</i>	0,0	0,0				
<i>Totale baten agentschap CIBG € 11,1</i>						
<i>foutpercentage tov totale baten agentschap CIBG = 0,0%</i>						
<i>onzekerheidspercentage tov totale baten agentschap CIBG = 0,0%</i>						
<i>Totale lasten agentschap CIBG € 8,5</i>						
<i>foutpercentage tov totale lasten agentschap CIBG = 0,0%</i>						
<i>onzekerheidspercentage tov totale lasten agentschap CIBG = 0,0%</i>						

* Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen (dit bedrag is niet meegenomen in de telling)

Bovenstaande tabel geeft alle fouten en onzekerheden aan die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Het betreffen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag. De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

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

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden.

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

**Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer
en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van
VWS**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x € 1 miljoen)	Toelichting in paragraaf
		nr	omschrijving		
– Overdrachtsuitgaven					
• Subsidies	1999		Diverse artikelen		4.3.1
• Tijdelijke regeling vroegsignalering	2001	1	Gezondheidsbevordering en bescherming	357,0	4.3.2
– Ontvangsten					
• Ouderbijdragen Jeugdhulpverlening	1996	7	Jeugdbeleid	14,2	4.3.2
– Transactie-uitgaven					
• Contractbeheer en inkopen	2002		Diverse artikelen		4.3.3
– Administratieve en uitvoeringssystemen					
• Informatiebeveiliging	1998		Diverse artikelen		4.3.4
• Administraties	2001		Diverse artikelen		4.3.5
– Materieelbeheer					
• Kernministerie	2002		Diverse artikelen		4.3.6
– Agentschappen					
• Tijdelijk agentschap NVI	2003		Agentschappen		4.3.7

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

AAL	Audit Actielijst
AO	Administratieve organisatie
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
CDA	Christen Democratisch Appel
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CIPI	Code Indeling Prestatie-Indicator
CW	Comptabiliteitswet
CZ	Curatieve Zorg
DW&S	Directoraat Welzijn & Sport
FD	Facilitaire Dienst
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FPB	Financieel en Personeel Beheer
fte	fulltime equivalent
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPF	Lijst Pim Fortuyn
M en O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
NVI	Nederlands Vaccin Instituut
Fonds OGZ	Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg
Fonds PGO	Fonds Patiënten Gehandicapten en Ouderen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
SVM	Stichting tot bevordering van de Volksgezondheid en Milieuhygiëne
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WfZ	Waarborgfonds voor de zorgsector
ZFW	Ziekenfondswet

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

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

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

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

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

Bedrijfsvoering

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

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

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

Budgetrecht Tweede Kamer

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

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

De presentatie van de informatie in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

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

Deugdelijke weergave

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

Europese aanbestedingsrichtlijnen

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

Financieel beheer

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

Financieel Jaarverslag en Saldibalans van het Rijk

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

Fouten

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

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

M&O-beleid

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

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Onzeker (onzekerheden)

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

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

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

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Rechtmatigheid

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

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD).

Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.