

---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**30 100 XI**

**Jaarverslag en slotwet ministerie van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en  
Milieubeheer 2004**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE  
VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-  
BEHEER (XI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 10 mei 2005 door ons vastgestelde  
«Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>5</b>
<b>Audit Actielijst 2005</b>		<b>10</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>16</b>
1.1	Rapport bij het Jaarverslag	16
1.2	Het Ministerie van VROM	17
1.3	Opzet van het onderzoek	18
1.4	Leeswijzer	20
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>22</b>
2.1	Financiële informatie en saldibalans	22
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	25
2.3	Informatie over beleid	25
<b>3</b>	<b>Beheer ministerie</b>	<b>28</b>
3.1	(Ernstige) onvolkomenheden	28
3.1.1	Financiële functie	28
3.1.2	Huursubsidie	29
3.1.3	Energiepremiereregeling	32
3.1.4	IT-beheer	34
3.1.5	16+	35
3.1.6	Financieel beheer Rijksgebouwendienst	35
3.1.7	Bevindingen overige bedrijfsvoering	38
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	39
3.2.1	Afwikkeling onvolkomenheden in Audit Actielijst 2004	39
3.2.2	Financieel beheer bodemsanering	39
3.2.3	Vervolgbezwaaronderzoek directoraat-generaal Milieu	39
3.3	Vooruitblik	41
3.3.1	Stedelijke vernieuwing 2000–2004 en bodemsanering 2002–2004	41
3.3.2	Stedelijke vernieuwing 2005–2009	41
3.4	Conclusies	43
<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>45</b>
4.1	Reactie minister	45
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	47
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2004</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht bedrijfsvoering 2004</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>57</b>



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk XI, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen.

De beoordeelde onderwerpen (financiële informatie, bedrijfsvoering en beleidsinformatie) hangen onderling nauw samen, en kunnen gezien worden als een drieluik. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

### **Financiële informatie**

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen: € 3 745,2 miljoen. De verplichtingen bedragen € 3 757,7 miljoen, en de ontvangsten € 274,9 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk XI, het Ministerie van VROM, heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM voldoet niet geheel aan de gestelde eisen. De reden is dat kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen zijn overschreden, waarbij ook de voor het begrotingshoofdstuk als geheel geldende tolerantiegrens voor fouten is overschreden. Deze overschrijding is vooral een gevolg van onrechtmatig aangegane verplichtingen bij artikel 2 «Betaalbaarheid van het wonen» en bij artikel 3 «Duurzame woningen en gebouwen». De onrechtmatig aangegane verplichtingen betreffen de toekenning van huursubsidie en energiepremies.

De auditdienst van het ministerie heeft bij de jaarrekening 2004 van het ministerie een verklaring met beperking afgegeven omdat hij op grond van kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen van mening is dat de goedkeuringstolerantie met redelijke mate van zekerheid is overschreden. De oorzaken van deze overschrijding zijn vooral gelegen in de hiervoor genoemde problemen bij de toekenning van huursubsidie en energiepremies. Daarnaast is ook bij andere begrotingsartikelen een aantal onrechtmatig aangegane verplichtingen aangetroffen.

Bij de jaarrekening 2004 van de Rijksgebouwendienst heeft de departementale auditdienst een goedkeurende verklaring afgegeven.

### **Bedrijfsvoering**

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte delen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VROM in 2004 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- het functioneren van de financiële functie van het ministerie
- de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie;

- het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tijdelijke regeling energiepremies 2003;
- de IT-aspecten van de bedrijfsvoering voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte delen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van de Rijksgebouwendienst in 2004 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de informatiebeveiliging, onderdelen van het IT-beheer en de totstandkoming van managementinformatie.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de volgende in 2003 nog bestaande onvolkomenheden in 2004 zijn opgelost:

- het financieel beheer van de bodemsanering, dat zodanig is verbeterd dat het vanaf 2005 als gewoon aandachtspunt geldt;
- de verificatiefunctie van de VROM-Inspectie;
- het financieel beheer van het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing;
- de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar het financieel beheer van het ministerie worden hierna kort toegelicht.

*Vervolgbezwaaronderzoek financieel beheer directoraat-generaal Milieu*  
De Algemene Rekenkamer is in 2003 een bezwaaronderzoek gestart naar het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu. In 2004 heeft het ministerie een verbeterplan opgesteld. Naar aanleiding van ontwikkelingen in de organisatie is een alternatieve aanpak ontwikkeld om de taken van het verbeterplan anders te verdelen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het vervolgbezwaaronderzoek trager verloopt dan verwacht maar stelt tegelijkertijd vast dat de onvolkomenheden die aanleiding vormden tot bezwaaronderzoek zijn weggenomen. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten tot het stopzetten van het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer directoraat-generaal Milieu. Zij zal de uitvoering van het verbeterplan overigens wel blijven volgen maar doet dat dan als onderdeel van haar reguliere rechtmatigheidsonderzoek.

#### *Reorganisatie en financiële functie*

Het Ministerie van VROM heeft in 2004 de ondersteunende processen ingrijpend gereorganiseerd. Doel van de reorganisatie is de bedrijfsvoering beter en efficiënter te organiseren, wat moet worden verwezenlijkt door bedrijfsvoeringsprocessen te centraliseren en te standaardiseren. De reorganisatie vindt plaats tegen de achtergrond van een omvangrijke personele taakstelling en een grootscheepse herplaatsing van medewerkers. De Rijksgebouwendienst bleef buiten deze reorganisatie.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de financiële bedrijfsvoering als gevolg van de reorganisatie ernstig is verstoord, waardoor het ministerie rechtmatigheidsrisico's heeft gelopen en het financieel beheer moeilijker controleerbaar was. De Algemene Rekenkamer is daarom van oordeel dat er in 2004 sprake is geweest van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement. Zij merkt daarbij overigens op dat een deel van de knelpunten inmiddels is verholpen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in 2005 actief toe te blijven zien op de juiste werking van de financiële processen en de nieuwe administratieve organisatie verder te stroomlijnen en vast te leggen.

### *Huursubsidie*

Het Ministerie van VROM draagt de uitvoering van de huursubsidie per 1 januari 2006 aan de Belastingdienst over. Het is de Algemene Rekenkamer gebleken dat er nog onduidelijkheid bestaat over de exacte verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van VROM en de staatssecretaris van Financiën. Hierdoor bestaat het risico dat het voor de Tweede Kamer onduidelijk is welke bewindspersoon zij moet aanspreken. De Algemene Rekenkamer is verder van oordeel dat er ernstige onvolkomenheden voorkomen in de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie. Dit oordeel wordt vooral ingegeven door aanhoudende knelpunten in de uitvoering van de gegevensuitwisseling tussen het huursubsidiesysteem en de Gemeentelijke Basisadministratie en de afhandeling van signalen over ontbrekende of foutieve bewoningsgegevens.

De Algemene Rekenkamer acht de onvolkomenheden dusdanig ernstig dat zij conform artikel 88, lid 1 van de CW 2001 bezwaar heeft gemaakt tegen het financieel beheer voor de huursubsidie. Conform artikel 88 lid 2 van de CW 2001 heeft zij de minister op 8 april 2005 verzocht de Algemene Rekenkamer binnen een maand in kennis te stellen van hetgeen tot opheffing van het bezwaar kan leiden.

De Algemene Rekenkamer verwacht van de minister dat zij in samenwerking met de staatssecretaris van Financiën plannen opstelt voor de aanpak van de actuele problemen en voor de vormgeving van het M&O-beleid na de overdracht van de uitvoering.

### *Informatiebeveiliging en IT-beheer*

De Algemene Rekenkamer constateert nog een onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging en het IT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer. De afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses en beveiligingsplannen zijn verouderd. Het ministerie voldoet voor de belangrijke systemen nog niet aan de vereisten van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Verder vindt de Algemene Rekenkamer dat het ministerie nog onvoldoende heeft uitgewerkt hoe de taken en verantwoordelijkheden rond de informatiebeveiliging zijn verdeeld met de externe partij aan wie het beheer van de IT is uitbesteed.

De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om met voorrang de informatiebeveiliging in te bedden in de organisatie, de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses te actualiseren en concrete invulling te geven aan het opdrachtgeverschap bij het contract met de externe partij.

### *Financieel beheer Rijksgebouwendienst*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst als geheel is verbeterd maar oordeelt dat er nog wel sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst. Deze betreft in de eerste plaats de informatiebeveiliging en het IT-beheer en in de tweede plaats de totstandkoming van managementinformatie. Doordat de Rijksgebouwendienst de stand van de voorzieningen door het jaar heen onvoldoende actualiseert is de managementinformatie nog niet helemaal op orde. In de derde plaats behoeft het materieelbeheer nog verbetering. De Algemene Rekenkamer beveelt de Rijksgebouwendienst aan zijn verbeterplannen sneller te implementeren

### *Algemeen oordeel*

De Algemene Rekenkamer signaleert tegengestelde ontwikkelingen in het financieel beheer van het Ministerie van VROM. Enerzijds is er sprake van een duidelijke achteruitgang op twee belangrijke onderdelen: de huursubsidie en de financiële functie. De ernstige onvolkomenheid in de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie heeft ertoe geleid dat de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft aangekondigd tegen het op dit terrein gevoerde financieel beheer. Anderzijds geldt voor een aantal onderwerpen die door de Algemene Rekenkamer meerdere jaren zijn onderzocht dat de verbeteringen overheersen. Zo kon het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu worden stopgezet, zijn vier onvolkomenheden opgeheven en is er bij de Rijksgebouwendienst, ondanks het oordeel onvolkomenheid, sprake van een langzame doch gestage verbetering.

Voor 2005 vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de aanpak van de onvolkomenheden in het financieel beheer en voor de toekenning en de afrekening van de meerjarenbudgetten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering.

### **Informatie over de bedrijfsvoering**

Hoewel dat niet verplicht is, bevat de bedrijfsvoeringsparagraaf een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat het managementcontrolesysteem naar behoren heeft gefunctioneerd en dat het ministerie op gestructureerde wijze aandacht heeft besteed aan de bedrijfsprocessen. De Algemene Rekenkamer heeft hier waardering voor. De mededeling van de minister van VROM omvat de hele bedrijfsvoering, zowel de primaire als de ondersteunende processen.

### **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2004 onderzocht. Zij concludeert dat het Ministerie van VROM op dit punt heeft voldaan aan de verslaggevingseisen en dat de in het Jaarverslag opgenomen beleidsinformatie op de deugdelijke wijze tot stand is gekomen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate het jaarverslag 2004 inzicht biedt in de gerealiseerde doelen, prestaties en middelen. Zij heeft vastgesteld dat de concreetheid van informatie over doelen aanzienlijk is toegenomen in vergelijking met 2003 en dat het ministerie goed scoort bij het zichtbaar maken van de geleverde prestaties. Zij heeft verder vastgesteld dat de te realiseren prestaties bij een aantal beleidsartikelen nog beter gekoppeld kunnen worden aan de operationele doelen en aan de daarmee gemoeide uitgaven.

### **Reactie minister van VROM**

De minister van VROM heeft, mede namens de staatssecretaris van het Ministerie van Financiën, op 9 mei 2005 gereageerd op de brief van de Algemene Rekenkamer van 8 april 2005, waarin bezwaar gemaakt werd tegen het financieel beheer voor de uitvoering van de huursubsidie. Bij haar reactie heeft zij een verbeterplan gevoegd voor de uitvoering van de huursubsidie in het tijdvak tot en met 31 december 2005. Het plan geeft allereerst een beschrijving van de context waarbinnen de knelpunten in de uitvoering van het controlebeleid zijn ontstaan. De minister gaat daartoe in op problemen die zich vanaf 2002 hebben voorgedaan bij de uitvoering



van de huursubsidie en op de gevolgen van de komende overdracht van de uitvoering van de huursubsidie aan de Belastingdienst. Het plan bevat verder een analyse van de oorzaken van de verschillende knelpunten en een schets van de wijze waarop deze zullen worden aangepakt, met bijbehorend tijdspad en verantwoordelijkheden. De belangrijkste maatregelen betreffen de borging van een toereikende afhandeling van de uitvalrapportages voor de gegevenskoppeling met de GBA. Het Verbeterplan bevat verder een beschrijving van het M&O-beleid zoals dat zal worden gevoerd na de overdracht van de uitvoering aan de Belastingdienst.

De minister van VROM geeft daarnaast in haar reactie van 2 mei 2005 op het Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM aan dat zij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit de samenvatting van het rapport overneemt. Daarnaast heeft de minister diverse verbeteracties aangekondigd naar aanleiding van de in de Audit Actielijst opgenomen onvolkomenheden en aandachtspunten.

Over de knelpunten in de financiële functie merkt de minister op dat zij reeds maatregelen heeft getroffen en dat het lijnmanagement en het audit committee toezicht zullen uitoefenen op het juiste verloop van de financiële processen en de verdere vastlegging van de nieuwe administratieve organisatie.

Voor de Tijdelijke regeling energiepremies 2003 is de minister van mening dat het in 2004 gevoerde herstelbeleid adequaat is geweest en dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in eerdere jaren zijn veroorzaakt. De minister zal de aanbeveling invullen om de regeling voor energiepremies voor CO<sub>2</sub>-reductie zodanig op te zetten dat het M&O-beleid toereikend is.

De aanbeveling om de bedrijfsprocessen van de Rijksgebouwendienst periodiek op integriteitsrisico's door te lichten neemt de minister niet over. Zij is van mening dat inmiddels maatregelen zijn getroffen en dat de aandacht voor integriteit op diverse momenten in de processen is opgenomen.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de maatregelen die de minister in het verbeterplan voor de uitvoering van de huursubsidie aankondigt, in opzet toereikend zijn voor het opheffen van de knelpunten in de uitvoering van de huursubsidie. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten het bezwaar op te heffen. Zij zal in de komende periode nauwgezet de voortgang van de verbetermaatregelen volgen.

De Algemene Rekenkamer merkt verder op dat de minister van VROM op grond van de CW 2001 verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van haar ministerie. Daarin verandert door de overdracht van de uitvoering van de huursubsidie aan de Belastingdienst in essentie niets.

De Algemene Rekenkamer waardeert de toezegging van de minister de in de samenvatting van het Rapport bij het Jaarverslag opgenomen aanbevelingen op te volgen. Zij vraagt daarbij nog wel aandacht voor de uitwerking van de niet expliciet door de minister genoemde aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer.

# Audit Actielijst 2005 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>					
2004	Gehele begroting	De financiële functie van het departement heeft in 2004 onvoldoende gefunctioneerd. Dit is mede veroorzaakt door de reorganisatie. Er zijn achterstanden ontstaan in de verwerking van financiële mutaties en de werking van de verificatie heeft onder druk gestaan. De totstandkoming van het jaarverslag verliep moeizaam, mede door het niet tijdig vastleggen van alle verplichtingen.	Een onvolkomenheid in de financiële functie van het ministerie.	Er in 2005 actief op toe blijven zien dat de financiële processen juist verlopen en de nieuwe administratieve organisatie verder stroomlijnen en vastleggen. De totstandkoming van het jaarverslag verbeteren door onder meer de volledigheid van de registratie van verplichtingen structureel te borgen.	De minister zal toezien op het juiste verloop van de financiële processen en de borging van de volledigheid van de registratie van verplichtingen. Via kaderstelling en control op deze kaders wordt de verdere stroomlijning en vastlegging van de administratieve organisatie bevorderd.
2001	Art. 2, Betaalbaarheid van het wonen, in 2004 € 1,7 miljard aan uitgaven voor de huursubsidie.	Ontoereikende uitvoering van gegevensuitwisseling tussen het huursubsidiesysteem en de GBA en een ontoereikende afhandeling van uitvalrapportages, waardoor er naar schatting voor € 21,9 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen is aangegaan.	Een ernstige onvolkomenheid in de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie. De Algemene Rekenkamer heeft conform artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001, bezwaar gemaakt tegen de uitvoering van de huursubsidie.	Een controleplan voor de korte termijn opstellen voor het herstellen van de voor 2004 geconstateerde fouten en voor de invulling van het controlebeleid in de periode tot de overdracht. Verder verdient het aanbeveling dat de minister van VROM met de staatssecretaris van Financiën de verantwoordelijkheden voor de opzet en de uitvoering van het M&O-beleid verdeelt en in samenspraak met de staatssecretaris van Financiën een controleplan voor de lange termijn opstelt.	De minister van VROM heeft, mede namens de staatssecretaris van Financiën, op 9 mei 2005 een verbeterplan ingediend. Naar aanleiding hiervan heeft de Algemene Rekenkamer het bezwaar tegen de uitvoering van de huursubsidie opgeheven.
2003	Art. 3, Duurzame woningen en	Tekortkomingen in het M&O-beleid van de	Een onvolkomenheid in het M&O-beleid bij de	De voorschotten definitief vaststellen met aandacht	De minister neemt de aanbeveling over

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	gebouwen, in 2004 € 118 miljoen aan uitgaven voor de energiepremieregeling.	energiepremieregeling, waardoor er voor € 7,2 miljoen onrechtmatig is uitbetaald en er voor € 15 miljoen onzekerheid is over de onrechtmatigheid.	energiepremieregeling.	voor eventuele terugvordering van geconstateerde onrechtmatige betalingen en doorgaan op de ingeslagen weg wat betreft afwikkeling en controle. In het geval dat er opnieuw budget beschikbaar komt voor energiepremies, de regeling pas weer hervatten nadat het M&O-beleid toereikend is vormgegeven.	
2001	Betreft gehele begroting.	Bepaalde voortgang in de verbetering van ICT-aspecten van de bedrijfsvoering. Aandachtspunten zijn onvolkomenheden in de informatiebeveiliging en het niet voldoen aan de vereisten van de Wet beveiliging persoonsgegevens.	Een onvolkomenheid in de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering.	Aandacht besteden aan het actualiseren van A&K-analyses en beveiligingsplannen. De taken en verantwoordelijkheden moeten worden uitgewerkt. De Algemene Rekenkamer beveelt aan deze zaken met voorrang te behandelen. Daarnaast is aandacht nodig voor de aansturing van het inmiddels volledig uitbestede IT-beheer.	De minister kondigt de volgende maatregelen aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• actualisatie A&amp;K-analyses en Beveiligingsplannen (plandatum 1 december 2005);</li> <li>• herziening statuten voor informatiebeveiliging en WBP en een nieuwe toedeling van taken en verantwoordelijkheden;</li> <li>• analyse van herstel- en uitwijkmaatregelen bij</li> <li>• uitwerking van de relatie met de leverancier van de IT-diensten.</li> </ul>
1999	Betreft gehele agentschapsbegroting Rijksgebouwendienst.	In het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst zijn wederom verbeteringen bereikt, maar aandachtspunten blijven de informatiebeveiliging en de actualiteit van de tussentijdse financiële gegevens. In één geval zijn de Europese aanbestedingsregels niet nageleefd. Daarnaast zijn er procedurele tekortkomingen door het niet melden van gunningen. Het materieelbeheer behoeft aandacht.	Een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst.	Uitvoering geven aan de plannen om de genoemde punten in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst te verbeteren. De doorlooptijd van de verbeterplannen dient verkort te worden.	De minister geeft aan dat de Rijksgebouwendienst verbeterplannen sneller zal implementeren. Dit zal in 2005 nauwlettend worden gemonitord vanuit de controlfunctie. <p>Voorts wordt hoge prioriteit gegeven aan het afronden van de A&amp;K-analyses voor het eind van 2005. Veel verbeterpunten op het gebied van het technisch IT-beheer zullen medio 2005 zijn afgerond.</p> <p>Vanaf het 2e kwartaal zal in de P&amp;C-cyclus elk kwartaal de actualisering van de stand van de resultaat</p>

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
				zijn opgenomen. De minister acht het vanuit het oogpunt van kosten/baten afweging niet nodig om een periodieke doorlichting op integriteitsrisico's van alle bedrijfsprocessen uit te voeren omdat op diverse momenten in de processen aandacht wordt besteed aan integriteit. Er komt in het 4e kwartaal 2005 een audit naar het inkoopproces, waarbij ook de weerbaarheid tegen integriteitsschendingen wordt onderzocht. De minister zal de overige bevindingen van de Algemene Rekenkamer evalueren.	
<b>Aandachtspunten</b>					
2003	Afrekenen en toekennen van voorschotten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering bij art. 4, Fysieke stedelijke vernieuwing en art. 7, Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau, € 2,4 miljard verstrekte voorschotten.	De wijze waarop de beleidsverantwoording van niet-rechtstreekse gemeenten wordt gecontroleerd is nog niet vastgesteld. De minister moet zorgdragen voor een controlemix die toereikend is voor de lokale situatie en die voldoende inzicht biedt in de betrouwbaarheid van de aangeleverde prestatiegegevens.	Er bestaan risico's dat de afrekening van voorschotten gebeurt op basis van een niet-betrouwbare beleidsverantwoording. Hierdoor bestaan risico's voor de rechtmatigheid van de afrekening van de voorschotten in 2005. Daarnaast bestaan bij de niet-rechtstreekse gemeenten risico's voor de toekenning van de nieuwe voorschotten en voor de afrekening van voorschotten in 2010.	Waarborgen creëren voor de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoordingen. Verder een traject ontwikkelen voor controle op de verantwoordingen van de niet-rechtstreekse gemeenten. Dit geldt voor de huidige en voor de toekomstige afrekeningen.	De minister zal met de Algemene Rekenkamer in gesprek treden over de wenselijkheid en mogelijkheden van controle door het Rijk op de prestaties van de niet-rechtstreekse gemeenten. Mocht dit niet tot overeenstemming leiden, dan zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over eventuele verschillen van inzicht m.b.t. de wetsinterpretatie in relatie tot de sturingsfilosofie van het ISV.
2001	Art. 6 Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden, art.7 Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden en art. 9 Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband. Uitgaven over	De kwaliteit van de financiële functie van het directoraat-generaal Ruimte is verbeterd. De communicatie met de beleidsafdelingen is verbeterd. Aanlevering van gegevens aan het VAK is nog een aandachtspunt. Hiervoor zijn verbeteringen in voorbereiding. Bij de verstrekte	DG-Ruimte heeft gewerkt aan verbetering van de financiële functie. Versterking van de IC-functie is in voorbereiding. Er bestaan nog aandachtspunten bij het verstrekken van subsidies voor BIRK. De financiële functie van DGRuimte als geheel blijft daarom nog een aandachtspunt.	Afronding van de lopende verbeteracties van het financieel beheer van het directoraat-generaal Ruimte en toetsing van de subsidievoorwaarden voor BIRK.	De minister geeft aan dat DGR inzichtelijk zal maken hoe een tijdige en juiste aanlevering van gegevens aan het VAK wordt gewaarborgd.  De subsidievoorwaarden voor BIRK zullen dusdanig worden opgesteld dat bij de eindafrekening van de

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
				zijn opgenomen. De minister acht het vanuit het oogpunt van kosten/baten afweging niet nodig om een periodieke doorlichting op integriteitsrisico's van alle bedrijfsprocessen uit te voeren omdat op diverse momenten in de processen aandacht wordt besteed aan integriteit. Er komt in het 4e kwartaal 2005 een audit naar het inkoopproces, waarbij ook de weerbaarheid tegen integriteitsschendingen wordt onderzocht. De minister zal de overige bevindingen van de Algemene Rekenkamer evalueren.	
<b>Aandachtspunten</b>					
2003	Afrekenen en toekennen van voorschotten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering bij art. 4, Fysieke stedelijke vernieuwing en art. 7, Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau, € 2,4 miljard verstrekte voorschotten.	De wijze waarop de beleidsverantwoording van niet-rechtstreekse gemeenten wordt gecontroleerd is nog niet vastgesteld. De minister moet zorgdragen voor een controlemix die toereikend is voor de lokale situatie en die voldoende inzicht biedt in de betrouwbaarheid van de aangeleverde prestatiegegevens.	Er bestaan risico's dat de afrekening van voorschotten gebeurt op basis van een niet-betrouwbare beleidsverantwoording. Hierdoor bestaan risico's voor de rechtmatigheid van de afrekening van de voorschotten in 2005. Daarnaast bestaan bij de niet-rechtstreekse gemeenten risico's voor de toekenning van de nieuwe voorschotten en voor de afrekening van voorschotten in 2010.	Waarborgen creëren voor de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoordingen. Verder een traject ontwikkelen voor controle op de verantwoordingen van de niet-rechtstreekse gemeenten. Dit geldt voor de huidige en voor de toekomstige afrekeningen.	De minister zal met de Algemene Rekenkamer in gesprek treden over de wenselijkheid en mogelijkheden van controle door het Rijk op de prestaties van de niet-rechtstreekse gemeenten. Mocht dit niet tot overeenstemming leiden, dan zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over eventuele verschillen van inzicht m.b.t. de wetsinterpretatie in relatie tot de sturingsfilosofie van het ISV.
2001	Art. 6 Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden, art.7 Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden en art. 9 Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband. Uitgaven over	De kwaliteit van de financiële functie van het directoraat-generaal Ruimte is verbeterd. De communicatie met de beleidsafdelingen is verbeterd. Aanlevering van gegevens aan het VAK is nog een aandachtspunt. Hiervoor zijn verbeteringen in voorbereiding. Bij de verstrekte	DG-Ruimte heeft gewerkt aan verbetering van de financiële functie. Versterking van de IC-functie is in voorbereiding. Er bestaan nog aandachtspunten bij het verstrekken van subsidies voor BIRK. De financiële functie van DGRuimte als geheel blijft daarom nog een aandachtspunt.	Afronding van de lopende verbeteracties van het financieel beheer van het directoraat-generaal Ruimte en toetsing van de subsidievoorwaarden voor BIRK.	De minister geeft aan dat DGR inzichtelijk zal maken hoe een tijdige en juiste aanlevering van gegevens aan het VAK wordt gewaarborgd.  De subsidievoorwaarden voor BIRK zullen dusdanig worden opgesteld dat bij de eindafrekening van de

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004 totaal € 51 miljoen.	king van subsidies op grond van het Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) zijn nog verbeteringen in het opstellen van prestatie-indicatoren gaande.			subsidie op een van tevoren overeengekomen prestatie kan worden afgerekend.
Art. 7 Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau, art. 10 Verbeteren nationale milieukwaliteit, art. 11 Tegen gaan klimaatverandering en emissies en art. 12 Beheersen milieurisico's van stoffen, afvalstoffen en straling. Uitgaven over 2004 totaal € 468 miljoen	In het vervolgebzwaaronderzoek heeft het ministerie een Verbeterplan vastgesteld. Door de reorganisatie achtte het ministerie een alternatieve aanpak van het verbeterplan noodzakelijk. Dit veroorzaakte vertraging in de uitvoering van het verbeterplan.	De voortgang van het vervolgebzwaaronderzoek verloopt trager dan verwacht mocht worden. Dit laat onverlet dat de onvolkomenheden die aanleiding vormden tot bezwaaronderzoek zijn weggenomen. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten tot het stopzetten van het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer directoraat-generaal Milieu.	Het verbeterplan ultimo 2005 volledig invoeren.	De minister zal ernaar streven om het verbeterplan binnen het afgesproken tijdpad uit te voeren.
<b>Beleidsinformatie</b>				
2001 Jaarverslag	In vergelijking met 2003 is er vaker concrete informatie over doelen opgenomen in jaarverslag en begroting. De doelen en prestaties kunnen bij een aantal artikelen beter worden gekoppeld aan de uitgaven.	De VBTB-conformiteit is in 2004 verbeterd maar er is ruimte voor verdere verbetering.	De koppeling tussen prestaties, doelen en uitgaven verbeteren.	De minister zal de aanbeveling meenemen in de begrotingsvoorbereiding 2006 indien deze congruent is met de rijksbrede kaders.
<b>Afgerond in 2004</b>				
1998 Art. 7, Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau, in 2004 € 165,5 miljoen uitgaven voor bodemsanering.	Het financieel beheer bij bodemsanering is verbeterd. De uitvoering van het verbeterplan is voortvarend ter hand genomen. DG-Milieu heeft de toetsbare prestaties vastgesteld, acties ter voorbereiding van de afrekening en toekenning van subsidies uitgevoerd en hiervoor een administratieve organisatie beschreven.	De onvolkomenheid is opgelost door de uitvoering van belangrijke acties uit het Verbeterplan.		

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2003	Art. 4, Fysieke stedelijke vernieuwing, € 26 miljoen uitgaven in 2004.	Het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing is gewijzigd . De interne controle is aangescherpt. Hierdoor doet de rechtmatigheidsfout uit 2003 zich niet meer voor.	De onvolkomenheid is opgelost door de interne controle te verbeteren en de regeling te wijzigen.		
2003	Artikel 13, Handhaving, uitgaven in 2004 € 66 miljoen.	Er zijn maatregelen getroffen ter verbetering van de verificatie bij de VROM-Inspectie. In juli 2004 is de verificatie overgegaan naar het VROM-Administratiekantoor.	De problemen in het financieel beheer van de VROM-Inspectie zijn opgelost door maatregelen en centralisatie van de verificatiefunctie.		
2001	Artikel 2, Betaalbaarheid van het wonen, uitgaven in 2004 € 1,84 miljard.	De naleving van de Europese aanbestedingsregels is verbeterd.	De onvolkomenheid in de naleving van Europese aanbestedingsregels is opgelost door betere controle op naleving van de regeling		

## **1 INLEIDING**

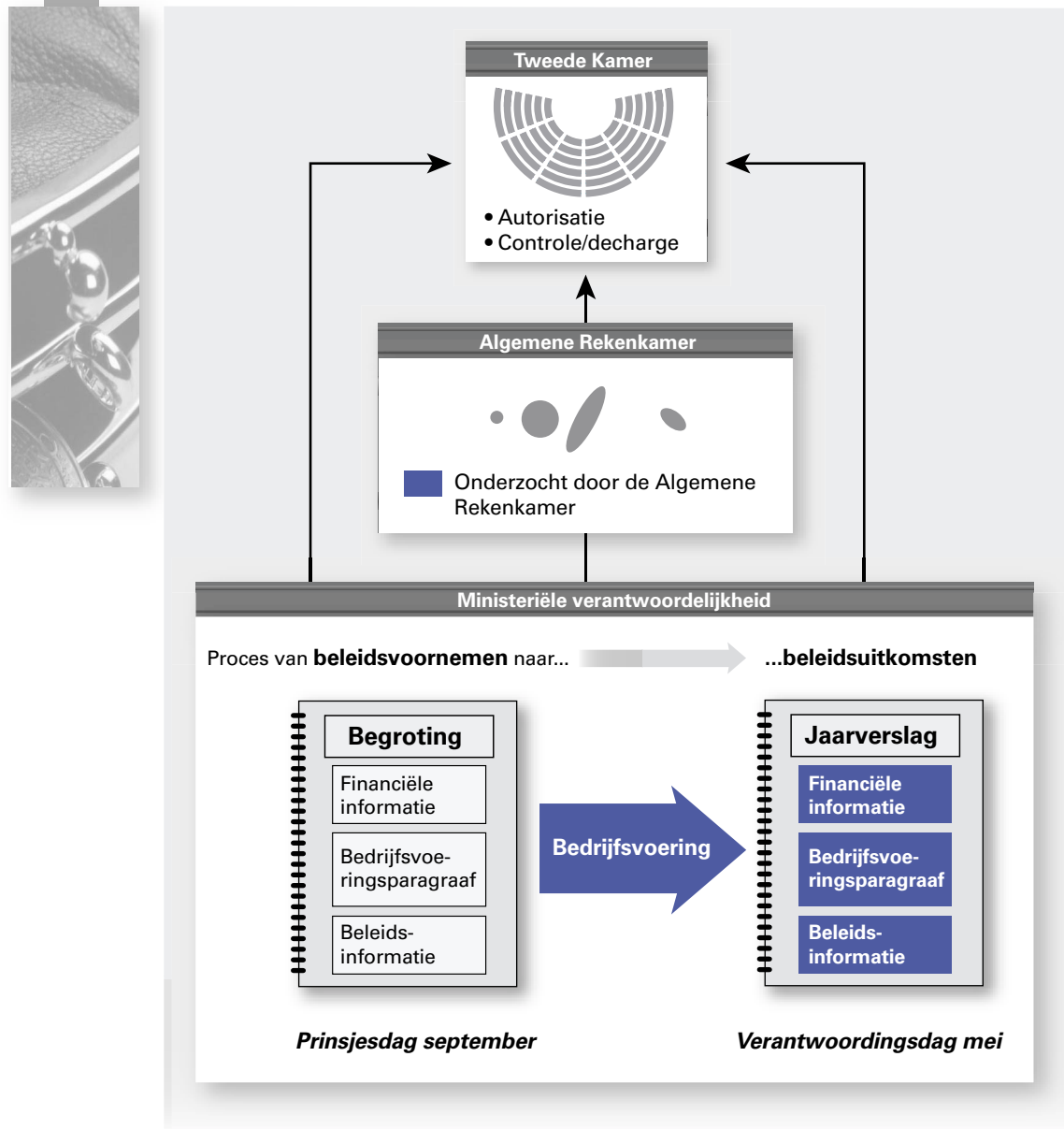
### **1.1 Rapport bij het Jaarverslag**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk XI, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

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



Figuur 1



### 1.2 Het Ministerie van VROM

Het Ministerie van VROM draagt de verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van wonen, ruimte en milieu. Het beleidsprogramma van het ministerie richt zich er de komende jaren op de stagnatie in woning-

bouwproductie en herstructurering te doorbreken, ontwikkelingsplanologie in te zetten als aanpak in de ruimtelijke ordening en duurzame productie en consumptie te stimuleren. In 2004 heeft VROM in het kader van deregulering, een snelle en transparante besluitvorming en eenvoudige procedures, zijn regelgeving doorgelicht en heeft een start gemaakt met het invoeren van een integrale VROM-vergunning. Naar verwachting kan de vergunning in 2007 in werking treden.

Het Ministerie van VROM kenschetst zichzelf als een beleidsdepartement dat kaders stelt via nota's en wet- en regelgeving. Daarnaast verstrekt het ministerie veel subsidies: de huursubsidie en de subsidies voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering zijn daarvan de belangrijkste voorbeelden.

De beleidsgerichte organisatieonderdelen zijn de directoraten-generaal Wonen, Ruimte en Milieu, de baten-lastendienst Rijksgebouwendienst en de VROM-Inspectie. De Rijksgebouwendienst is het grootste «onroerend-goedbedrijf» in Nederland. De organisatie schaft gebouwen aan, ontwikkelt zelf nieuwe huisvesting, verhuurt en beheert deze en zorgt dat gebouwen afgestoten worden. De ondersteunende functies zijn sinds 1 juli 2004 ondergebracht bij een nieuw opgerichte Gemeenschappelijke Dienst. Ten slotte heeft het ministerie een centrale staf.

De uitgaven van het ministerie in 2004 bedragen € 3,7 miljard. De verplichtingen bedragen € 3,8 miljard en de ontvangsten € 0,3 miljard.

Binnen het ministerie hebben zich in 2004 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Er is een nieuw bedrijfsvoeringsmodel geïntroduceerd waarvoor een omvangrijke reorganisatie nodig was. Centralisatie en standaardisatie van processen moeten de bedrijfsvoering efficiënter maken. Het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel behelst verder een «marktanaloge» aanpak, wat betekent dat de beleidsdirecties de benodigde ondersteuning, advisering en uitvoering gaan «inkopen» bij de nieuwe Gemeenschappelijke Dienst.

Verder is er een centrale administratie ingericht, het VROM Administratiekantoor. Deze centrale administratie voert financieel administratieve processen uit voor het gehele departement, met uitzondering van de Rijksgebouwendienst.

In juli 2004 hebben ongeveer 1 090 personen in de ondersteuning een andere functie gekregen. Daarnaast is een personele taakstelling gerealiseerd die heeft geleid tot een personeelsreductie van circa 590 fte. Verder is in 2004 de IT-infrastructuur (inclusief het beheer) van het ministerie uitbesteed aan een externe leverancier.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de uitplaatsing van het subsidieproces. De uitvoering van alle subsidieregelingen van het ministerie, met uitzondering van de huursubsidie, is overgegaan naar Senter/Novem. De minister van VROM heeft de uitvoering op contractbasis opgedragen aan Senter/Novem. De uitvoering van de huursubsidie wordt per 1 januari 2006 overgedragen aan de Belastingdienst.

### **1.3 Opzet van het onderzoek**

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2004 en de Audit Actielijst 2004 een onderzoeksprogramma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van VROM. De Algemene Rekenkamer heeft aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- financiële functie van het departement;
- huursubsidie;
- Tijdelijke regeling energiepremie 2003 (EPR 2003);
- vervolgebzwaaronderzoek DG-Milieu;
- informatiebeveiliging en IT-beheer;
- personele uitgaven aan hogere ambtenaren;
- financieel beheer Rijksgebouwendienst;
- plan van aanpak financieel beheer bodemsanering;
- afrekening en toekenning meerjarenbudgetten Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en bodemsanering;
- taakstelling en reorganisatie;
- VBTB-conformiteit van het jaarverslag 2004.

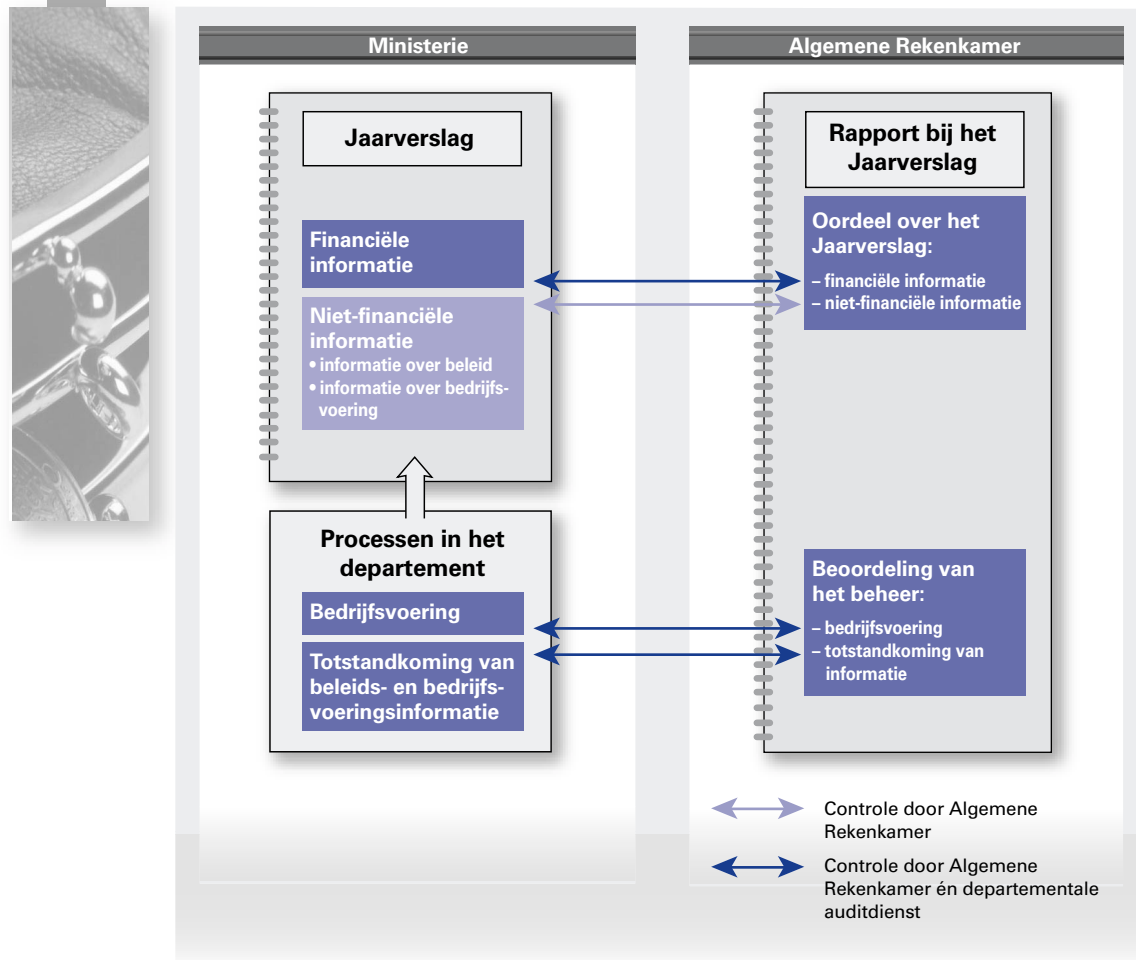
In maart 2005 is het rapport *Voortgang bodemsanering* van de Algemene Rekenkamer verschenen. In dit rapport doet de Algemene Rekenkamer verslag van haar onderzoek naar het bodemsaneringsbeleid van het Ministerie van VROM. De belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de minister van VROM onvoldoende grip heeft op de bodemsaneringsoperatie. Hierdoor is onzeker of de negatieve milieuerfenis en de risico's die dit met zich meebrengt voor toekomstige generaties, zullen worden weggenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de personele uitgaven aan hogere ambtenaren bij het Rijk. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten van dit onderzoek staan in het rapport *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk*, dat gepubliceerd is op 26 april 2005.

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

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

Figuur 2



## 1.4 Leeswijzer

Dit *Rapport bij het Jaarverslag 2004* van hoofdstuk XI, het Ministerie van VROM, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: Jaarverslag (hoofdstuk 2) en Beheer ministerie (hoofdstuk 3).

Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. 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. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

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

Hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het ministerie, bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven.

De reactie van de minister op het conceptrapport en het bijbehorende nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

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

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk XI, het Ministerie van VROM, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

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

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

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek.

### *Oordeel jaarverslag*

Het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van VROM voldoet niet geheel aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. De reden is dat kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen zijn overschreden, waarbij ook de voor hoofdstuk XI geldende tolerantiegrenzen voor fouten is overschreden.

### **2.1 Financiële informatie en saldibalans**

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

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

### *Oordeel financiële informatie*

Door tekortkomingen in het controlebeleid voor huursubsidie en tekortkomingen in het M&O-beleid voor de Tijdelijke regeling Energiepremies 2003 zijn kwalitatieve en kwantitatieve tolerantiegrenzen overschreden. De financiële informatie in het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van VROM voldoet daardoor niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt. Een bedrag van naar schatting € 37 miljoen aan verplichtingen is onrechtmatig aangegaan. Dit bedrag betreft de meest waarschijnlijke fout. De bijbehorende maximale fout is hoger dan dit bedrag en overschrijdt de kwantitatieve tolerantiegrenzen van 1% van de totale verplichtingen in de verantwoordingsstaat.

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van VROM gaat het om de Rijksgebouwendienst.

### Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### Overzicht 1

##### Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van VROM (x € miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	3 757,7	3 745,2	274,9
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	44,5	–	–
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	10,2	6,3	0,4
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	54,7	6,3	0,4
Onzekerheid over de volledigheid <sup>3</sup>	Circa 1,3	–	–

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. In bijlage 1 worden deze fouten en onzekerheden nader toegelicht.

<sup>2</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

<sup>3</sup> Dit bedrag is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten overschrijdt de tolerantiegrens voor fouten van 1% van de totale verantwoordingsstaat.

De departementale auditdienst heeft bij de jaarrekening 2004 van het ministerie van VROM een verklaring met beperking afgegeven omdat hij op grond van kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen van mening is dat de goedkeuringstolerantie met redelijke mate van zekerheid is overschreden. De oorzaken van deze overschrijding zijn gelegen in tekortkomingen in de uitvoering van het controlebeleid huursubsidie en tekortkomingen in het M&O-beleid van de Tijdelijke regeling energiepremies 2003. De tekortkomingen hebben in beide gevallen geleid tot onrechtmatig aangegane verplichtingen. Daarnaast zijn bij de overige begrotingsartikelen ook een aantal onrechtmatig aangegane verlichtingen aangetroffen.

De Algemene Rekenkamer vestigt de aandacht op de toelichting op de verantwoordingsstaat in het jaarverslag van het ministerie. Hierin wordt ingegaan op de M&O-gevoeligheid van enkele regelingen en de maatregelen die het ministerie heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden. De beperkingen die inherent zijn aan het M&O-beleid, leiden ertoe dat een bepaalde onzekerheid over de rechtmatigheid van deze geldstromen aanwezig blijft.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 89,9 miljoen respectievelijk € 6,3 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende Slotwetmutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

### Verantwoordingsstaat baten-lastendienst en toelichting

De jaarrekening van de Rijksgebouwendienst, opgenomen in een aparte agentschapsverantwoording naast die van het ministerie, geeft een totaal aan baten te zien van bijna € 1,34 miljard en circa € 1,3 miljard aan lasten. De Rijksgebouwendienst beheert voor circa € 4,3 miljard aan grond en gebouwen.<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen

<sup>1</sup> Bron: jaarverslag Rijksgebouwendienst 2004.

belangrijke fouten en/of onzekerheden zijn met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de deugdelijke weergave en/of het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### *Toelichting op de jaarrekening van de Rijksgebouwendienst*

De egalisatierekening is een actiefpost op de balans van de Rijksgebouwendienst. Per 31 december 2004 bedraagt deze post € 597 miljoen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de toelichting op de egalisatierekening in de Jaarrekening 2004 van de Rijksgebouwendienst technisch gesproken correct is. De toelichting is verbeterd ten opzichte van 2003 maar kan op een aantal punten nog duidelijker. De Algemene Rekenkamer is van plan in haar rechtmatigheidsonderzoek 2005 een aantal posten op de balans van de Rijksgebouwendienst diepgaander te onderzoeken, waaronder de egalisatierekening.

#### *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2004 van het Ministerie van VROM en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende posten. Op de post Liquide middelen<sup>2</sup> is de tolerantie voor fouten overschreden. De fout betreft een bedrag van € 1 152 dat in 2005 is ontvangen en aan 2004 is toegerekend.

Op de post extra comptabele schulden is de tolerantie voor fouten en onzekerheden overschreden wegens onjuiste en dubbele vastleggingen voor een totaal bedrag van € 0,5 miljoen.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 2**

##### **Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van VROM (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	27 322
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	13 387
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	< 1
Overige fouten en onzekerheden	0,5
	3,0
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	3,5
Onzekerheid over de volledigheid <sup>2</sup>	-

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

<sup>2</sup> Dit bedrag is niet nauwkeurig te schatten en is daarom niet meegenomen in het totaalbedrag van fouten en onzekerheden.

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

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 1 955 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

<sup>2</sup> Voor de post Liquide middelen geldt een tolerantie van 0.



## 2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij het Ministerie van VROM gaat deze paragraaf over de volgende onderwerpen:

- misbruik en oneigenlijk gebruik van de Energiepremieregeling 2003 (zie § 3.1.3);
- uitvoering huursubsidie (zie § 3.1.2);
- M&O-beleid huursubsidie (zie § 3.1.2);
- controlebeleid bodemsanering (zie § 3.2);
- reorganisatie ondersteunende bedrijfsprocessen (zie § 3.1.1);
- inkoopproces van de Rijksgebouwendienst (zie § 3.1.6).

Hoewel dat niet verplicht is, bevat de bedrijfsvoeringsparagraaf een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat het managementcontrolesysteem naar behoren heeft gefunctioneerd en dat het ministerie op gestructureerde wijze aandacht heeft besteed aan de bedrijfsprocessen. De Algemene Rekenkamer heeft hier waardering voor. De mededeling van de minister van VROM omvat de hele bedrijfsvoering, zowel de primaire als de ondersteunende processen.

Aan de mededeling bedrijfsvoering van de minister liggen deelmededelingen van de afzonderlijke diensten ten grondslag. De departementale auditdienst heeft vastgesteld dat bij de meeste diensten het totstandkomingsproces van de deelmededeling onvoldoende is gedocumenteerd, waardoor de totstandkoming onvoldoende controleerbaar is. Aangezien het proces verder wel goed is verlopen en tot plausibele uitkomsten heeft geleid, ziet de Algemene Rekenkamer hierin eerder een verbeterpunt dan een onvolkomenheid.

### *Oordeel informatie over de bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze totstandgekomen. De informatie over de bedrijfsvoering voldoet aan de verslaggevingseisen.

## 2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

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

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

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

De departementale auditdienst heeft vastgesteld dat het ministerie de rijksbrede kaders voor de deugdelijkheid van prestatiegegevens slechts in beperkte mate heeft vertaald in VROM-specifieke regelgeving.

### Oordeel informatie over beleid

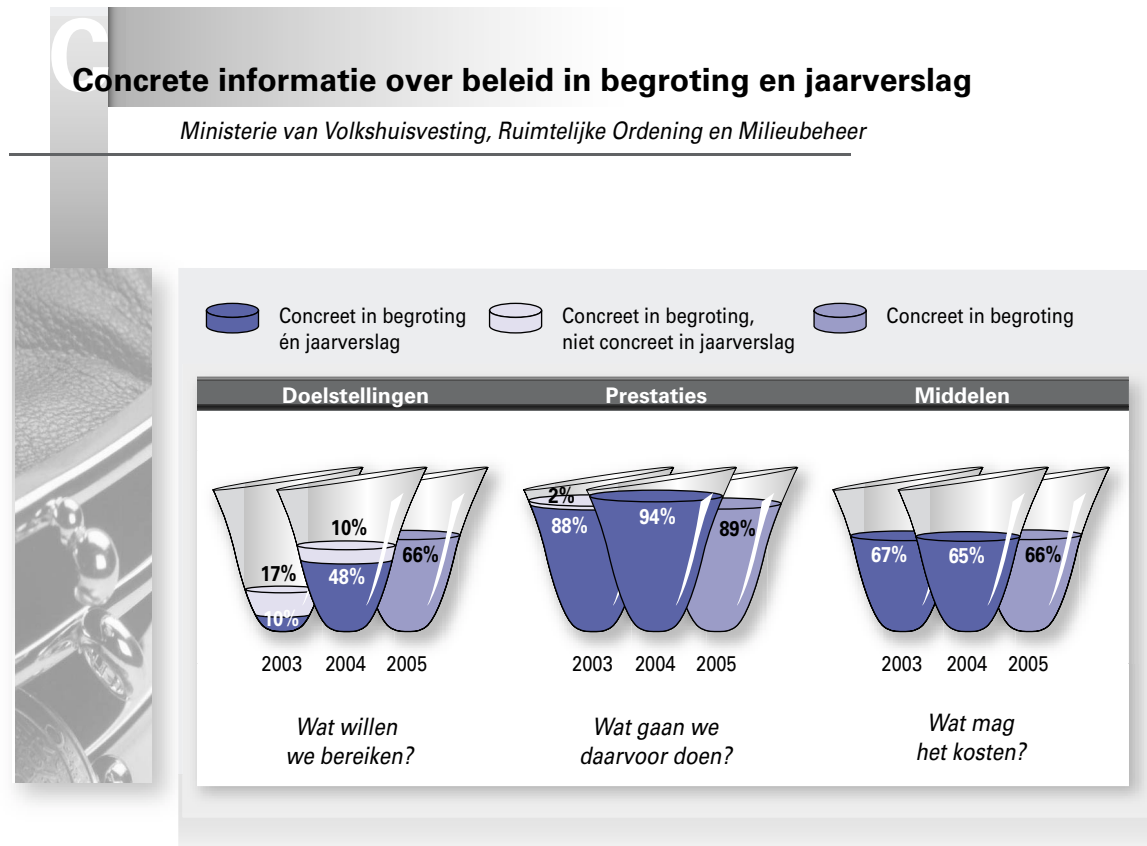
De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze totstandgekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

### VBTB-conformiteit

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van VROM onderzoek gedaan op basis van de vraag: «In welke mate worden voor de operationele doelstellingen, waarvoor in de begroting 2004 concreet inzicht werd geboden in de beoogde doelen, prestaties en middelen (de drie W-vragen), ook de gerealiseerde doelen, prestaties en middelen (de drie H-vragen) concreet beantwoord in het jaarverslag?»

De uitkomsten zijn vergeleken met de uitkomsten van het Jaarverslag 2003. Daarnaast hebben we onderzocht of de W-vragen concreter of juist abstracter naar voren komen in de begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek vindt u in onderstaande figuren, die wij daaronder toelichten.

Figuur 3



De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van VROM in het begrotingsjaar 2004 vooruitgang heeft geboekt in vergelijking met het jaar 2003 op het punt van de aansluiting tussen begroting en jaarverslag en wel op de volgende onderdelen:

- De mate van concreetheid van informatie over doelen is aanzienlijk toegenomen in vergelijking met 2003, maar kan nog beter.
- VROM scoort goed op de mate van concreetheid van informatie over

prestaties. Een gedeelte van deze goede score wordt overigens verklaard, doordat de W2-vraag (Wat gaan we daarvoor doen?) als geheel goed wordt beoordeeld in die gevallen waarin het ministerie deels terugkomt op beoogde prestaties.

- De te realiseren prestaties kunnen bij een aantal beleidsartikelen nog beter gekoppeld worden aan de operationele doelen en aan de daarmee gemoeide uitgaven. In vergelijking met 2003 is op dit punt geen vooruitgang geboekt.

### 3 BEHEER MINISTERIE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie. Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

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

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). Daarna wordt in § 3.2 een kort overzicht gegeven van de onvolkomenheden die het ministerie in 2004 heeft opgeheven. Vervolgens wordt een vooruitblik gegeven op het rechtmatigheidsonderzoek 2005 (§ 3.3). In de conclusie is tot slot het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties (§ 3.4). Hier wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar weergegeven met een figuur.

#### 3.1 (Ernstige) onvolkomenheden

##### 3.1.1 Financiële functie

Het Ministerie van VROM heeft in 2004 de ondersteunende processen ingrijpend gereorganiseerd. Doel van de reorganisatie is de bedrijfsvoering beter en efficiënter te organiseren, wat moet worden verwezenlijkt door bedrijfsvoeringsprocessen te centraliseren en te standaardiseren. De reorganisatie vindt plaats tegen de achtergrond van een omvangrijke personele taakstelling en een grootscheepse herplaatsing van het overgebleven personeel. Door de personele veranderingen is veel kennis over procedures verloren gegaan.

Het ministerie heeft een aantal maatregelen getroffen om de risico's te beheersen die met de reorganisatie samenhangen. De beheersingsmaatregelen hebben echter niet kunnen voorkomen dat de financiële processen in de tweede helft van 2004 aanzienlijk zijn verstoord. Zo waren er betalings- en boekingsachterstanden, problemen bij de werking van het verificatieproces, problemen bij de archivering, bestond op centraal niveau geen volledig inzicht in de verplichtingen van de diensten, waren er communicatieproblemen tussen het centrale administratiekantoor en de diensten, en waren processen nog niet volledig beschreven. De genoemde knelpunten waren eind februari 2005 deels verholpen. De werking van het verificatieproces, de registratie van verplichtingen en de beschrijving van de processen vergen echter nog steeds aandacht.

De departementale auditdienst heeft vastgesteld dat de totstandkoming van de departementale verantwoording nog een knelpunt vormt en dat de eerste versie van de saldbalans onjuistheden bevatte. Uit aanvullend onderzoek van de auditdienst is gebleken dat de volledigheid van de

verplichtingen onvoldoende was gewaarborgd door administratieve procedures en interne controles.

De departementale auditdienst heeft verder vastgesteld dat het autorisatiebeheer van het centrale financiële systeem tekortkomingen vertoont. Hierdoor is de vereiste functiescheiding teniet gedaan, waardoor frauderisico's zijn ontstaan. Naar verwachting zal het autorisatiebeheer in de loop van 2005 op orde worden gebracht.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de manier waarop er binnen het departement aan is gewerkt de knelpunten weg te nemen die door de reorganisatie zijn ontstaan. Zij stelt vast dat er op onderdelen sprake is van een positieve ontwikkeling en merkt op dat de reorganisatie in opzet kan bijdragen aan de verbetering van het financieel beheer. De Algemene Rekenkamer stelt echter ook vast dat er veel risico's zijn genomen door midden in de zomerperiode een complexe en omvangrijke reorganisatie door te voeren. Er is sprake geweest van een ernstige verstoring van de financiële bedrijfsvoering en een deel van knelpunten is nog niet verholpen. Het ministerie heeft hierdoor rechtmatigheidsrisico's gelopen en de controleerbaarheid van het financieel beheer is in het gedrang geweest. De Algemene Rekenkamer is daarom van oordeel dat er in 2004 sprake is geweest van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement. Bij dit oordeel heeft zij de problemen bij het verificatieproces en de registratie van verplichtingen zwaar meegewogen, omdat daaruit risico's voortvloeien voor de rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister daarom aan om er in 2005 actief op toe te blijven zien dat de financiële processen juist verlopen, en om de nieuwe administratieve organisatie verder te stroomlijnen en vast te leggen.

### *3.1.2 Huursubsidie*

De verplichtingen en uitgaven voor huursubsidie zijn verantwoord op artikel 2: Betaalbaarheid van het wonen. In 2004 bedroegen de verplichtingen en uitgaven respectievelijk € 1,81 miljard en € 1,84 miljard. De uitvoering van de huursubsidie wordt in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen per 1 januari 2006 overdragen aan de Belastingdienst.

#### *Eerdere bevindingen van de Algemene Rekenkamer*

De afgelopen vijf jaar heeft de Algemene Rekenkamer jaarlijks aandacht besteed aan het M&O-beleid voor de huursubsidie. Voor de jaren 2001 en 2003 kwam zij daarbij tot een negatief oordeel. Het oordeel over 2002 luidde dat er sprake was van een ernstige onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Dit hield verband met tekortkomingen in de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en tekortkomingen in het controlebeleid voor de huurgegevens.

#### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

Daar beleid en uitvoering niet altijd scherp zijn te scheiden is in de memorie van toelichting op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aangegeven dat de minister van VROM en de staatssecretaris van Financiën een gedeelde verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van de huursubsidie. Dit laat onverlet dat de staatssecretaris

van Financiën kan worden aangesproken op kwaliteit van de uitvoering en dat de minister kan worden aangesproken op de kwaliteit van het beleid.<sup>3</sup> De minister heeft hierover aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de minister van VROM verantwoordelijk blijft voor de programmagelden, de kwaliteit van de wet- en regelgeving en de kaders van het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid)<sup>4</sup> De staatssecretaris van Financiën wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van de wetgeving en de daaraan verbonden regelgeving (waaronder fraudebestrijding).

Het is de Algemene Rekenkamer gebleken dat er ondanks deze verantwoordelijkheidsverdeling op hoofdlijnen nog onduidelijkheid bestaat over hoe de verantwoordelijkheden tussen de minister van VROM en de staatssecretaris van Financiën exact zijn verdeeld. Hierdoor bestaat het risico dat het voor de Tweede Kamer onduidelijk is welke bewindspersoon zij moet aanspreken over de opzet en werking van het M&O-beleid voor de huursubsidie. Dit zal vooral een probleem blijken, als tekortkomingen in de opzet en uitvoering van het M&O-beleid resulteren in onrechtmatige subsidietoekenningen.

#### *Gegevensuitwisseling*

De huursubsidiebeschikking wordt zo veel mogelijk gebaseerd op brongegevens die het ministerie krijgt via geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de Belastingdienst, de GBA en de verhuurders. De kwaliteit van de gegevens(uitwisseling) bepaalt daardoor de kwaliteit van de controle op de rechtmatigheid van de toekenning van huursubsidie. De Algemene Rekenkamer staat in beginsel positief tegenover het controlebeleid van het ministerie dat op de gegevensuitwisseling is gebaseerd.

#### *Werking controlebeleid in 2004*

Voor het verantwoordingsjaar 2004 heeft de auditdienst van het Ministerie van VROM vastgesteld dat tekortkomingen in het controlebeleid op huursubsidie hebben geleid tot onrechtmatige verplichtingen van naar schatting € 22 miljoen. De financiële fouten zijn een gevolg van knelpunten in de uitvoering van de gegevensuitwisseling met de GBA en van het niet afhandelen van overzichten van huursubsidieontvangers waarvoor de koppeling met de GBA mislukt, of resulteert in een fout-signaal, bijvoorbeeld door discrepanties tussen de GBA en de gegevens die de aanvrager had verstrekt.

Naast de problemen die hebben geleid tot de genoemde financiële fouten is er een knelpunt bij de controle van eerste aanvragen. Bij een substantieel deel daarvan komt de opgegeven bewoningssituatie niet overeen met de GBA-gegevens. Om tijdig te kunnen betalen is in 2004 besloten in strijd met de regelgeving eerste aanvragen achteraf te controleren. De minister heeft aan de Tweede Kamer gemeld eerste aanvragen achteraf te zullen controleren, maar heeft daarbij niet gewezen op het feit dat dit in strijd is met de regelgeving.<sup>5</sup>

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang van een tijdige subsidietoekenning maar merkt daarbij op dat het ministerie met de gekozen aanpak een hoog risico loopt op onjuiste toekenningen. Daarbij komt dat de desbetreffende aanvragers een definitieve beschikking hebben ontvangen in plaats van een voorschot en dat er geen sprake is van een gestructureerde nacontrole

Het ministerie heeft de controle op huurgegevens van particuliere verhuurders in 2004 aangepast. Hierdoor is er minder intensief gecontroleerd op onredelijke huren voor nieuwbouwwoningen en op onredelijke

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 764, nr. 3 pag. 4. Memorie van toelichting op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 X1, nr. 277.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 66-4290. Verslag vragenuur 14 april 2004.

huurverhogingen voor bestaande woningen. De Algemene Rekenkamer stelt verder vast dat het ministerie de huurgegevens die worden aangeleverd door de toegelaten instellingen (corporaties) niet controleert. Het ministerie heeft geen analyse gemaakt van het risico om huursubsidie toe te kennen op basis van onjuiste huurgegevens.

De Inlichtingen- en Opsporingendienst van het Ministerie van VROM krijgt veelvuldig signalen over fraude met huursubsidie. Een onderzoek dat de Universiteit van Utrecht uitvoerde in opdracht van VROM maakt duidelijk dat subsidieontvangers de subsidiebepalende gegevens niet altijd naar waarheid opgeven. De minister heeft inmiddels aangegeven de uitkomsten te willen betrekken bij het overleg met de Belastingdienst over de overdracht van de huursubsidie-uitvoering.<sup>6</sup> De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang van dit overleg, maar mist vooralsnog een inhoudelijke standpuntbepaling.

Het ministerie heeft aangegeven dat aanvullende controlemaatregelen in de laatste subsidieperiode die VROM uitvoert, relatief hoge kosten met zich meebrengen door de beperkte terugverdientijd voor het ministerie. De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan dat bij de besluitvorming hierover ook de omvang van de onrechtmatige subsidietoekenningen, het financiële belang van de Staat en het belang van fraudebestrijding moeten worden meegewogen.

#### *Conclusie en aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid in de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie. Zij is tot dit oordeel gekomen op grond van de volgende overwegingen:

- Er zijn structurele knelpunten in de uitvoering van de uitwisseling van gegevens met de GBA.
- Er vindt geen gestructureerde afhandeling plaats van signalen over mislukte koppelingen met de GBA en discrepanties tussen de door aanvrager verstrekte gegevens en de GBA-gegevens.
- Bij de afhandeling van de koppelingsproblemen bij eerste aanvragen is ten onrechte een definitieve beschikking afgegeven aan huurders.
- Het ministerie heeft geen inzicht in de risico's die het loopt, doordat huurverhogingen beperkt worden gecontroleerd en doordat de gegevens van de toegelaten instellingen niet gecontroleerd worden.
- Het ministerie heeft geen analyse gemaakt van de gevolgen van de fraudesignalen voor de preventie en detectie van fraude en voor handhaafbaarheid van de regelgeving.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het risico bestaat dat bij de overdracht van de uitvoering aan de Belastingdienst ook de knelpunten in het controlebeleid worden overgedragen.

De Algemene Rekenkamer acht de onvolkomenheid dusdanig ernstig dat zij conform artikel 88, lid 1 van de CW 2001 bezwaar heeft gemaakt tegen het financieel beheer voor de huursubsidie. Conform artikel 88 lid 2 van de CW heeft zij de minister op 8 april 2005 verzocht de Algemene Rekenkamer binnen een maand in kennis te stellen van hetgeen tot opheffing van het bezwaar kan leiden.

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 X1, nr. 277.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan:

- Een controleplan voor de korte termijn op te stellen dat helderheid verschaft over de mate waarin de in 2004 geconstateerde tekortkomingen in de controle van de bewoningssituatie hersteld kunnen worden en over de invulling van het controlebeleid in de periode tot de overdracht.
- Een analyse te maken van de effectiviteit van het totale controlebeleid op huursubsidie. Deze analyse moet ook nagaan wat de implicaties zijn van de fraudesignalen voor de preventie en detectie van fraude en voor de handhaafbaarheid van de regelgeving. De Algemene Rekenkamer vraagt daarnaast nadrukkelijk aandacht voor de betrouwbaarheid van de huurgegevens die corporaties aanleveren.
- Met de staatssecretaris van Financiën de verantwoordelijkheden te verdelen voor de opzet en de uitvoering van het M&O-beleid en in samenspraak met de staatssecretaris van Financiën een controleplan voor de lange termijn op te stellen dat helderheid verschaft over de invulling van het M&O-beleid na 1 januari 2006. Dit plan dient aandacht te schenken aan de aspecten regelgeving, voorlichting, controlebeleid, fraudebestrijding en evaluatie. Het plan moet verder zicht bieden op hoe de knelpunten bij de koppeling met de GBA worden opgelost, en duidelijk maken hoe de afhandeling van uitvalrapportages in de toekomst wordt gewaarborgd.

De Algemene Rekenkamer zal de voortgang die de minister boekt bij het opheffen van de onvolkomenheid nauwgezet volgen en op basis daarvan besluiten over het al dan niet opheffen van het bezwaar tegen het financieel beheer voor de huursubsidie.

### *3.1.3 Energiepremieregeling*

De verplichtingen en uitgaven op grond van de Tijdelijke regeling energiepremies 2003 (EPR 2003) zijn verantwoord op begrotingsartikel 3: Duurzame woningen en gebouwen.

Op grond van de EPR 2003 konden eigenaren, huurders en verhuurders van woningen een zogenoemde energiepremie krijgen. Deze premie was bedoeld om energiezuinige apparaten aan te schaffen, energiebesparende voorzieningen te treffen (onder andere zonnepanelen en zonneboilers) en/of om energieprestatieadviezen te laten opstellen. De energiebedrijven voerden deze regeling uit. Zij ontvingen van VROM subsidie voor de werkelijk gemaakte apparaatskosten en om de energiepremies uit te keren.

In de begroting 2003 was voor de uitvoering van de EPR 2003 een bedrag van € 54 miljoen gereserveerd (exclusief € 10 miljoen aan uitvoeringskosten). De meerjarenraming ging uit van € 57 miljoen in 2004 en € 65 miljoen in 2005. Ten gevolge van bezuinigen zijn de bedragen voor 2004 en later komen te vervallen. Omdat het subsidieplafond voortijdig werd bereikt, is de regeling in oktober 2003 beëindigd. Toen de komende beëindiging van de regeling bekend werd, heeft dit geleid tot een groot aantal nieuwe aanvragen, waardoor het totaal aan uitgekeerde energiepremies is opgelopen tot € 219 miljoen (exclusief uitvoeringskosten).

De energiebedrijven moeten zich verantwoorden over de uitvoering van de EPR 2003. Hiertoe dienen zij verantwoordingen in, die voorzien moeten zijn van een accountantsverklaring. Op grond van de EPR 2003 strekt deze accountantsverklaring zich slechts uit over de rechtmatigheid van de



uitvoeringskosten van de energiebedrijven. In een controle van de rechtmatigheid van de verstrekte energiepremies door de accountants van de energiebedrijven is in de regeling niet voorzien. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een onvolkomenheid in het M&O-beleid. Maar er waren ook andere onvolkomenheden in het M&O-beleid. De afspraken met de energiebedrijven over controles bij de aanvrager thuis waren te vrijblijvend en de intrekkingregeling was moeilijk controleerbaar. Alle onvolkomenheden bij de Energiepremieregeling vloeien voort uit tekortkomingen in de regelgeving of uit tekortkomingen in de afspraken met de energiebedrijven.

Het ministerie heeft in 2004 met de energiebedrijven onderhandeld over de reikwijdte van de accountantscontroles. Het heeft er daarbij uiteindelijk voor gekozen om een accountantskantoor in te huren dat namens het ministerie de verantwoording van de energiebedrijven controleert. De controle betreft zowel de uitvoeringskosten als de toereikendheid van de administratieve toetsing van aanvragen door de energiebedrijven. De reikwijdte van de controle overstijgt daarmee de bepalingen in de EPR 2003. De minister zal de bevindingen van deze controle gebruiken, als zij in 2005 de subsidies definitief vaststelt. Zij kan daarbij een korting opleggen, als een energiebedrijf de aanvragen structureel onvoldoende heeft getoetst aan de administratieve vereisten.

De VROM-Inspectie heeft in maart 2004 een controle uitgevoerd op een aselecte steekproef van aanvragen voor energiepremies voor zonnepanelen. Daarbij is voor elke aanvraag beoordeeld of de apparatuur vanaf de openbare weg waarneembaar was. De departementale auditdienst heeft op basis van de steekproefresultaten de omvang van de onrechtmatigheden geschat op € 7,4 miljoen. Daarnaast bestaat er onzekerheid over een bedrag van naar schatting € 15 miljoen. De onrechtmatigheden betreffen niet-geplaatste zonnepanelen, de onzekerheid betreft aanvragen waarvoor de aanwezigheid van de panelen niet kon worden vastgesteld. Beide schattingen zijn exclusief administratieve fouten, omdat die aan de orde komen bij de controle bij de energiebedrijven.

Het ministerie is na juridisch advies tot de slotsom gekomen dat het de geëxtrapoleerde bedragen niet kan terugvorderen bij de energiebedrijven. Terugvordering is wel mogelijk voor de onregelmatigheden die binnen de steekproef daadwerkelijk zijn geconstateerd. Of daartoe ook wordt overgegaan, is nog niet besloten. Wel heeft het ministerie aangegeven terug te vorderen, als energiebedrijven structureel in gebreke zijn gebleven bij de administratieve toetsing. Ook wordt teruggevorderd, als er sprake is van fraude door installatiebedrijven.

De Algemene Rekenkamer wil op deze plaats uiting geven aan haar waardering voor de controlewerkzaamheden van VROM-Inspectie en voor de manier waarop het ministerie de verdere afwikkeling van het subsidieproces heeft voorbereid.

#### *Oordeel*

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het M&O-beleid voor de EPR 2003 onvolkomenheden vertoont die in belangrijke mate het gevolg zijn van tekortschietende regelgeving. De Algemene Rekenkamer zal de daadwerkelijk afwikkeling van de subsidies betrekken bij haar oordeel over het jaarverslag 2005. Zij beveelt de minister aan om, in het geval dat er opnieuw budget beschikbaar komt voor energiepremies, de regeling pas weer te hervatten nadat het M&O-beleid toereikend is vormgegeven.

### 3.1.4 IT-beheer

#### *Situatie 2003*

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer bij het Ministerie van VROM een onvolkomenheid in de IT-aspecten van de bedrijfsvoering die het gevolg was van de volgende punten:

1. VROM voldeed niet aan de eisen van het VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst).
2. VROM voldeed niet aan de vereisten van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).
3. VROM had geen adequaat autorisatie- en wijzigingenbeheer.

De minister gaf in haar reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2003 onder meer aan dat zij bij het aanpakken van de onvolkomenheid «gehinderd» werd door de reorganisatie bij VROM, die nog in volle uitvoering was, en dat in 2004 een nieuwe IT-infrastructuur ingevoerd zou worden. Bij de invoering van de nieuwe IT-infrastructuur zal ook het autorisatiebeheer en het beheer van systeemwijzigingen aangepakt worden.

#### *Stand van zaken 2004*

De reorganisatie is inmiddels uitgevoerd. Het beheer van de IT-infrastructuur is per 1 september 2004 uitbesteed aan een externe partij. De Gemeenschappelijke Dienst voert hierover de regie. Dit betekent echter niet dat de onvolkomenheid die hiervoor genoemd is, is weggewerkt.

Het ministerie voldoet nog niet aan het VIR en de WBP. De afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) en de beveiligingsplannen zijn verouderd, ook voor de belangrijke informatiesystemen. VROM heeft gemeld dat de A&K-analyses in 2005 zullen worden geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Ook de beveiligingsplannen worden herzien in 2005. Dit is ook noodzakelijk gezien de omvangrijke reorganisatie en de uitbesteding van het beheer van de IT-infrastructuur aan een externe partij.

Bij deze uitbesteding vraagt de Algemene Rekenkamer nog speciale aandacht voor de invulling van het opdrachtgeverschap, zeker voor de taken en verantwoordelijkheden rond de informatiebeveiliging. Een ander punt van aandacht is de manier waarop VROM in de praktijk de rol van toezichthouder en regisseur invult bij de uitvoering van dit contract. Als opdrachtgever moet VROM het voortouw nemen in de afspraken rond de geaccepteerde (rest)risico's en de gehanteerde normen voor de kwaliteit van de dienstverlening.

De minister heeft in 2004 haar collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief gevraagd het VIR te evalueren en eventueel aan te passen.

#### *Conclusies*

De onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij VROM is hardnekkig, ze speelt al vanaf 2001 en is in 2004 nog steeds aanwezig. In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 beloofde de minister de onvolkomenheid in 2004 en 2005 aan te pakken in het kader van de reorganisatie en de invoering van nieuwe IT-infrastructuur. In 2005 zullen de A&K-analyses en beveiligingsplannen geactualiseerd worden en zal het toezicht en de regie rond het nieuwe IT-contract met de externe partij nader uitgewerkt en ingevuld moeten worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan deze zaken met voorrang te behandelen. Een reorganisatie of een interdepartementale discussie over de inbedding van het VIR mag niet als excuus gebruikt worden voor het feit dat de bedrijfsvoering en daarmee het IT-beheer niet op orde is.

### 3.1.5 16+

In het kader van een rijksbreed onderzoek naar de rechtmatigheid van de beloningsbeslissingen en toekenningen van onkostenvergoedingen aan hogere ambtenaren heeft ook de auditdienst van VROM een rapport uitgebracht. De auditdienst concludeert dat bij het merendeel van de geconstateerde financiële tekortkomingen een Koninklijk Besluit ontbreekt, zowel bij aanstelling als bij bevordering. Daarnaast was de auditdienst van oordeel dat, gegeven het aantal aangetroffen formele en materiële fouten, de bestaande procedures strenger moeten worden nageleefd. Ook vindt de auditdienst het gewenst dat beslissingen transparanter worden en dat het hogere managementniveau beslissingen over de beloning accordeert.

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van het kabinet een eigen onderzoek uitgevoerd naar de beloning van ambtenaren in schaal 16 en hoger (onderzoek 16+). Het onderzoek is gepubliceerd op 26 april 2005.

### 3.1.6 Financieel beheer Rijksgebouwendienst

#### *Inleiding*

Het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst is na de slechte start in 1999 sterk verbeterd. Desondanks oordeelde de Algemene Rekenkamer in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2003* dat er nog wel sprake was van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst. Het ging om tekortkomingen in kritieke processen die al enige jaren bestaan, dit betrof de informatiebeveiliging en de tijdige en kwalitatief toereikende aanlevering van gegevens vanuit het primaire proces. De minister kondigde in haar reactie op het Rapport bij het Jaarverslag VROM 2003 aan dat ook in 2004 verbeterlagen zouden worden gerealiseerd in de informatiebeveiliging en in de tijdige en kwalitatief toereikende aanlevering van gegevens door de primaire processen.

#### *Automatisering*

In het rechtmatigheidsonderzoek 2003 heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de Rijksgebouwendienst nog niet voldeed aan het VIR en de VROM-baseline informatiebeveiliging. De Rijksgebouwendienst heeft in 2003 plannen opgesteld voor de korte en de lange termijn die moeten zorgen voor een nadrukkelijke verbetering.

De acties uit het kortetermijnplan die eind 2003 nog open stonden, waren ook eind 2004 nog niet afgerond. Wel heeft de Rijksgebouwendienst in 2004 de organisatie rond de informatiebeveiliging opgezet maar deze werkt nog niet helemaal. Gedurende 2004 is het langetermijnplan aangepast. Het is beperkt tot het maken van A&K-analyses en de realisatietermijn is uitgesteld van begin 2005 naar eind 2005. De Rijksgebouwendienst loopt daarmee risico's in de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de informatiesystemen.

De Rijksgebouwendienst voldoet nog niet aan de VROM-baseline en het VIR, doordat de dienst het kortetermijnplan nog niet geheel heeft afgerond en de in het langetermijnplan voorgenomen A&K-analyses niet zijn uitgevoerd.

Op basis van de rapportages van de departementale auditdienst concludeert de Algemene Rekenkamer dat het technisch beheer van het belangrijkste geautomatiseerde systeem nog niet aan de gestelde eisen voldoet. De Rijksgebouwendienst heeft wel handboeken geactualiseerd en een actieplan voor verdere verbeteringen opgesteld.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog steeds tekortkomingen zijn op het gebied van informatiebeveiliging. De Rijksgebouwendienst voldeed in 2004 nog niet helemaal aan de VROM-baseline. Eind 2004 voldeed de Rijksgebouwendienst niet aan het VIR. Om te voldoen aan het VIR is het nodig dat de voorgenomen A&K-analyses worden uitgevoerd. Daarnaast voldoet het technisch beheer van het belangrijkste systeem niet aan de gestelde eisen.

#### *Managementinformatie*

De Algemene Rekenkamer concludeerde over 2003 dat er nog aandachtspunten waren aangaande de managementinformatie. Het ging hierbij om gegevens die de administratie op directieniveau leverde aan de centrale staf om kwartaalrapportages op te stellen over het financiële resultaat. Verder bleek dat de proefjaarafsluiting in september 2003 deels was gelukt, maar dat de cijfers niet compleet waren. De actuele stand van de drie belangrijkste voorzieningen vormde nog een knelpunt. Verder waren de volledigheid en juistheid van de huuropbrengsten (gebruiksvergoedingen) onzeker en was er onvoldoende inzicht in de financiële situatie rond de projecten in aanbouw, het zogenoemde onderhanden werk (OHW).

In 2004 is de kwaliteit van zowel de kwartaalrapportages als de proefjaarafsluiting per 30 september verbeterd. Het aantal knelpunten dat moet worden opgelost om het proces van totstandkoming van de financiële verantwoording goed te kunnen afronden, is bijna gehalveerd. Maar de Rijksgebouwendienst slaagt er nog steeds niet in door het jaar heen de actuele stand van de voorzieningen te bepalen. De volledigheid en juistheid van de gebruiksvergoeding zijn nog niet gegarandeerd. De post OHW lijkt geen probleem meer te vormen.

Voor een beheerst verantwoordings- en sturingsproces vindt de Algemene Rekenkamer het belangrijk dat de administratie zodanig op orde is dat tussentijdse financiële en niet-financiële verantwoordingsinformatie actueel en betrouwbaar is. Hieraan voldoet de Rijksgebouwendienst nog niet helemaal. Daarom constateert de Algemene Rekenkamer dat er nog tekortkomingen zijn in de managementinformatie.

#### *Jaarafsluiting*

In het RJV 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer dat bij belangrijke posten van de jaarrekening de definitieve standen en de onderbouwing pas op een laat moment bekend waren. Hierdoor heeft het controle- en verantwoordingsproces onder druk gestaan. Het gaat vooral om vier voorzieningen met een groot financieel belang.

In 2004 is de Rijksgebouwendienst er nog niet in geslaagd de voorzieningen al gedurende het jaar per kwartaal actueel te hebben. Bij de opstelling van de jaarverantwoording is er daarom nog steeds tijdsdruk om in januari de hoogte van de voorzieningen volledig te onderbouwen.

#### *Mededeling bedrijfsvoering*

De Rijksgebouwendienst heeft een mededeling bedrijfsvoering afgegeven bij de verantwoording 2004. Daarin wordt verklaard dat het management-

controlsysteem in 2004 goed heeft gefunctioneerd. Daarnaast wordt een aantal aandachtspunten gegeven. Dit betreft de klanttevredenheid, de opbrengstverantwoording en het inkoopproces.

#### *Integriteit*

In het RJV 2004 heeft de Algemene Rekenkamer bekeken of de Rijksgebouwendienst de aanbevelingen over 2003 heeft opgepakt. Verder is nagegaan welke activiteiten de Rijksgebouwendienst heeft ondernomen om het integriteitsbesef binnen de Rijksgebouwendienst te verhogen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de Rijksgebouwendienst in 2004 veel aandacht heeft besteed aan integriteit en daarbij de prioriteit heeft gelegd bij de bevordering van de werking van de integriteit binnen de organisatie. Daarnaast heeft de Rijksgebouwendienst een visie op integriteit ontwikkeld maar in maart 2005 was deze nog niet vastgesteld. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 2003 blijven niettemin van kracht. Binnen de Rijksgebouwendienst worden nog niet alle integriteitsmaatregelen strikt toegepast. De werking van maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging en de actualiteit van de financiële administratie behoren tot de integriteitswaarborgen. Deze twee punten zijn in 2004 nog niet helemaal op orde. De Rijksgebouwendienst licht verder de bedrijfsprocessen niet periodiek door op integriteitsrisico's.

#### *Oordeel auditdienst*

De auditdienst verklaart in zijn *Accountantsrapport 2004 Agentschap Rijksgebouwendienst* dat de jaarrekening voldoet aan de wettelijke eisen. De auditdienst acht het proces van totstandkoming van de mededeling bedrijfsvoering van de Rijksgebouwendienst toereikend. De auditdienst merkt over het proces van oplevering van het uiteindelijke jaarverslag, inclusief jaarrekening, op dat belangrijke verbeterpunten in het proces zijn te onderkennen. Deze aandachtspunten hebben voornamelijk betrekking op het eerder vaststellen van definitieve standen van balansposten om daarmee druk op het verantwoordings- en controleproces te voorkomen.

De auditdienst constateert verder dat er positieve ontwikkelingen waren in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst. Het betreft de volgende punten:

- versterking van de control en verbeteringen van administratieve processen binnen twee directies;
- statische onderbouwing van de voorziening Planmatig onderhoud;
- voornemens van de Rijksgebouwendienst op te komen tot «operational excellence» van de primaire processen en de daaruit voortkomende acties.

De auditdienst signaleert als extra aandachtspunten om de kwaliteit van het financieel beheer en van de bedrijfsvoering verder te verbeteren onder andere:

- verkorting van de tijd tussen het opstellen van belangrijke verbeteracties en de daadwerkelijk implementatie en realisatie daarvan, omdat dezelfde tekortkomingen over meer jaren worden geconstateerd;
- verbetering van het technische beheer van IT-systemen;
- verbetering van de audittrail naar aanleiding van mutaties in het financiële systeem en de applicatie om de berekening van de egalisatie te ondersteunen;
- materieelbeheer: de juistheid en volledigheid van mutaties in de vastgoedadministratie waarborgen, in relatie tot de contractenregistratie.

De auditdienst heeft in 2004 geconstateerd dat bij de Rijksgebouwendienst één aanbesteding ten onrechte niet Europees is aanbesteed. De auditdienst signaleert verder dat ten onrechte onderhandelingen met de inschrijver hebben plaatsgevonden na gunning. Een kleine procedurele tekortkoming volgens de auditdienst was dat de Rijksgebouwendienst ten onrechte de gunning achteraf niet heeft gemeld aan de Europese Commissie.

#### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst als geheel is verbeterd. De Algemene Rekenkamer oordeelt dat er nog wel sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst: de informatiebeveiliging en het IT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer. De tekortkomingen hebben vooral te maken met het ontbreken van A&K-analyses voor de belangrijkste processen. De Rijksgebouwendienst voldoet nog niet aan het VIR. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is mede ingegeven door de verbeteringen die op de volgende punten nog noodzakelijk zijn:

- de beschikbaarheid van de actuele stand van de voorzieningen door het jaar heen;
- bevordering van de werking van de integriteitsmaatregelen;
- naleving van de Europese aanbestedingsregels;
- het materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de Rijksgebouwendienst zijn verbeterplannen sneller implementeert. Wat betreft de integriteit beveelt de Algemene Rekenkamer aan om blijvende aandacht te schenken aan de werking van maatregelen, om te voorkomen dat deze een theoretische zaak worden.

### *3.1.7 Bevindingen overige bedrijfsvoering*

#### *3.1.7.1 Accountantscontrole*

De departementale auditdienst had in 2004 te kampen met personeels-tekorten. De dienst was daardoor genoodzaakt zijn werkzaamheden zo veel mogelijk te beperken tot zijn wettelijke taken. Het capaciteitstekort is daarnaast zo veel mogelijk ondervangen door externe inhuur.

De Algemene Rekenkamer vindt het spijtig dat een aantal audits niet kon worden uitgevoerd, maar heeft er, in het licht van de ontstane situatie, begrip voor dat het ministerie prioriteit heeft gegeven aan de wettelijke taken. De Algemene Rekenkamer heeft overigens vastgesteld dat zij voor haar oordeelsvorming in belangrijke mate kan steunen op de werkzaamheden van de auditdienst.

#### *3.1.7.2 Onderzoek huisvesting justitiële diensten*

In 1999 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport *Huisvesting justitiële diensten* uit. Uit dit onderzoek bleek dat de Rijksgebouwendienst overwegend negatieve ervaringen heeft opgedaan met leasecontracten. In reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft het Ministerie van Financiën besloten dat dergelijke financieringsconstructies niet meer mogen worden aangegaan.

In 2005 onderzoekt de Rijksgebouwendienst samen met het Ministerie van Financiën de mogelijkheden om marktpartijen volledig verzorgde huurpanden op maat te laten realiseren. De Algemene Rekenkamer

herhaalt in dit verband haar aanbeveling uit het onderzoek uit 1999 dat goede contractbepalingen van essentieel belang zijn om problemen in de toekomst rond privaatspublieke constructies te voorkomen. Het onderzoeksrapport uit 1999 is, inclusief een voorheen vertrouwelijke bijlage over het contractbeheer, te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### **3.2 Opgeloste onvolkomenheden**

In deze paragraaf beschrijft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheden die zijn opgelost.

#### *3.2.1 Afwikkeling onvolkomenheden in Audit Actielijst 2004*

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het verloop van de Audit Actielijst 2004 (AAL 2004). De bevindingen zijn weergegeven in paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk en in de AAL 2005. Een aantal minder belangrijke bevindingen zijn uitsluitend te vinden in de AAL 2005. Daaronder zijn ook onvolkomenheden die zijn opgelost.

#### *3.2.2 Financieel beheer bodemsanering*

In 2002 en 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden in de toekenning van meerjarensubsidies voor bodemsanering aan provincies en gemeenten. Het ministerie heeft eind 2002 een plan van aanpak opgesteld om de onvolkomenheden op te heffen. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van VROM in 2004 veel inspanningen heeft geleverd om de acties uit het plan van aanpak uit te voeren en dat de belangrijkste acties zijn afgerond. Gezien de voortgang vertrouwt de Algemene Rekenkamer erop dat het plan van aanpak eind 2005 met de toetsing van de prestatieverantwoordingen 2002–2004 geheel uitgevoerd zal zijn (op het meer tijd vergende kostenverhaal na).

Gezien de in 2004 geboekte resultaten en de afronding van de belangrijkste acties komt de Algemene Rekenkamer tot het oordeel dat de onvolkomenheden in het financieel beheer van de bodemsanering zijn opgeheven. De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om de resterende acties van het plan van aanpak met hetzelfde elan uit te voeren als in 2004 en over de voortgang van de acties regelmatig te rapporteren. Ten slotte vraagt de Algemene Rekenkamer nog om de Algemene maatregel van bestuur financiële bepalingen, die voor de nieuwe beschikkingen noodzakelijk is, tijdig vast te stellen.

#### *3.2.3 Vervolgbezwaaronderzoek directoraat-generaal Milieu*

##### *Aanleiding voor bezwaaronderzoek*

De Algemene Rekenkamer constateerde in het rechtmatigheidsonderzoek over 2002 ernstige onvolkomenheden bij het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu (DGM). Er deden zich onder meer problemen voor bij de toetsing en verificatie van diverse subsidietoekenningen en bij de afwikkeling van eerder verleende projectsubsidies. De Algemene Rekenkamer achtte een in 2002 opgesteld verbeterplan ontoereikend en heeft daarom, mede gezien de geconstateerde ernstige onvolkomenheden, in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2002* een bezwaaronderzoek aangekondigd bij DGM. In 2003 zijn fase 1 en fase 2 van dit bezwaaronderzoek afgerond: de probleeminventarisatie en de oorzaken-

analyse. In het RJV VROM over 2003 kwam de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van het bezwaaronderzoek tot de conclusie dat zij gezien de resultaten die het ministerie bereikt had, geen bezwaar zal maken.

#### *Aanpak vervolgbeswaaronderzoek 2004*

Het vervolgbeswaaronderzoek van 2004 omvatte fase 3 en fase 4: het verbeterplan vaststellen en rapporteren over de voortgang van de implementatie daarvan. In 2005 zal het traject moeten worden afgesloten met de volledige implementatie van de maatregelen uit het verbeterplan. DGM voert het verbeterplan uit. De auditdienst en DFEZ van VROM toetsen de uitvoering van het verbeterplan. Zij toetsen in het kader van het bezwaaronderzoek de producten van DGM. De Algemene Rekenkamer beoordeelt op haar beurt de toetsing van de auditdienst en DFEZ. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de toetsing door de auditdienst en DFEZ is positief.

#### *Voortgang uitvoering verbeterplan*

Begin 2004 heeft DGM het Verbeterplan financieel beheer DGM vastgesteld. Hoofdonderwerpen uit het verbeterplan waren onder meer de organisatiecultuur binnen DGM waarin weinig aandacht is voor beheersaangelegenheden, het omgaan met piekbelasting en het naleven van interne procedures. In de loop van 2004 is de uitvoering van het verbeterplan vertraagd door de reorganisatie van het ministerie. DGM heeft eind 2004 een alternatieve aanpak van het verbeterplan opgesteld om recht te doen aan de taakverdeling die door de reorganisatie is gewijzigd. Ook bleek dat een VROM-brede bedrijfsvoeringsmonitor moest worden aangepast om de uitvoering van het verbeterplan te kunnen volgen. Het implementeren van veel maatregelen uit het oorspronkelijke verbeterplan is doorgeschoven naar eind 2005 vanwege de tijd die nodig is voor overleg en kaderstelling. De Algemene Rekenkamer prefereert evenals de auditdienst en DFEZ echter een eerdere implementatiedatum, zodat er meer tijd is om de werking van de kaders te toetsen en zonedig bij te stellen.

#### *Toetsing door auditdienst en DFEZ*

De conclusie van auditdienst en DFEZ over het verbeterplan luidde dat het plan voldeed aan de criteria van de Algemene Rekenkamer voor verbeterplannen. Wel achtten de auditdienst en DFEZ binnen DGM bewustwording nodig van de noodzaak tot cultuurverandering. Over de voortgangsmatregelen merken de auditdienst en DFEZ op dat het moeilijk is om vast te stellen dat een verbetermaatregel werkt, omdat daarvoor geen bewijzen zijn vastgelegd.

#### *Conclusie*

De voortgang van het vervolgbeswaaronderzoek verloopt trager dan verwacht mocht worden. Het is niet altijd aangetoond of reeds ingevoerde verbetermaatregelen werken. Deze kanttekeningen laten onverlet dat de onvolkomenheden die aanleiding vormden tot het bezwaaronderzoek zijn weggenomen. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten tot het stopzetten van het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van DGM. Zij zal de uitvoering van het verbeterplan overigens wel blijven volgen maar doet dat dan als onderdeel van haar reguliere rechtmatigheidsonderzoek.



### **3.3 Vooruitblik**

In deze paragraaf gaat de Algemene Rekenkamer in op afrekeningen en subsidietoekenning die staan te gebeuren in het kader van stedelijke vernieuwing en de bodemsanering.

#### *3.3.1 Stedelijke vernieuwing 2000–2004 en bodemsanering 2002–2004*

In 2005 worden de meerjarenavoorschotten stedelijke vernieuwing 2000–2004 en de meerjarenavoorschotten en bodemsanering 2002–2004 afgerekend. Uitgaande van de Wet stedelijke vernieuwing en de Regeling financiële bepalingen bodemsanering baseert de minister zich hierbij op een bestedingsverantwoording met accountantsverklaring en een niet-gecertificeerde beleidsverantwoording waarmee het bevoegd gezag verantwoording aflegt over de gerealiseerde prestaties. In haar Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VROM heeft de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoordingen.

Een deel van de gemeenten ontvangt ISV-middelen door tussenkomst van de provincie, zij worden aangeduid als niet-rechtstreekse gemeenten. VROM heeft geen eisen gesteld aan het financieel beheer dat de provincies voeren, en provincies hoeven zich niet te verantwoorden over de manier waarop zij de gemeentelijke verantwoordingen controleren. De Algemene Rekenkamer stelt daarom vast dat er geen sprake is van een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur. De minister loopt daardoor het risico dat zij in 2005 onvoldoende inzicht krijgt in de rechtmatigheid van de uitgaven voor stedelijke vernieuwing van de niet-rechtstreekse gemeenten.

Op verzoek van het ministerie heeft de Algemene Rekenkamer haar uitgangspunten voor de oordeelsvorming over de afrekening van de meerjarenavoorschotten verder toegelicht. Centraal daarbij staat de notie dat de minister altijd redelijke zekerheid moet krijgen over de rechtmatigheid van decentrale bestedingen. De minister heeft daarbij de keuze uit het verrichten van eigen waarnemingen en het opvragen en beoordelen van verantwoordings- en controle informatie. Het ministerie heeft inmiddels aangegeven dat het de afrekening van de meerjarenavoorschotten gaat beoordelen met een scenario dat is gebaseerd op het diepgaand beoordelen van de verantwoordingsinformatie van de gemeenten, aangevuld met een beperkt aantal controles ter plaatse. Over de invulling van dit scenario vindt ambtelijk overleg plaats tussen het ministerie en de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer tekent daarbij aan dat deze aanpak hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de beoordeling.

De Algemene Rekenkamer zal de rechtmatigheid van de afrekeningen beoordelen in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2005. Zij beveelt de minister aan de beleidsverantwoordingen toereikend te beoordelen en het verantwoordingsarrangement voor de niet-rechtstreekse gemeenten sluitend te maken.

#### *3.3.2 Stedelijke vernieuwing 2005–2009*

Het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing 2005–2009 (ISV-2) maakt deel uit van het grotestedenbeleid voor de periode 2005–2009. De budgetten worden toegekend in het voorjaar van 2005. Het Ministerie van

VROM gaat daarmee verplichtingen aan voor een bedrag van ongeveer € 1,5 miljard.

Het grotestedenbeleid is gebaseerd op resultaatsturing. Het bijbehorende financiële arrangement krijgt vorm in drie zogenoemde brede doeluitkeringen, waaronder ISV-2. Het Rijk beoogt op deze wijze voor de steden de bureaucratie te verminderen en de bestedingsvrijheid te vergroten. Met de steden wordt hiertoe een meerjarig ontwikkelingsprogramma afgesproken dat onder andere inzicht biedt in de outputdoelstellingen en de beoogde resultaten op de prestatievelden die het Rijk formuleert. Het ministerie is in 2004 begonnen deze programma's op gestructureerde wijze te beoordelen. De afspraken daarover met de dertig grootste gemeenten zijn op 11 maart 2005 in een convenant vastgelegd.

Na afloop van de convenantperiode leggen de steden verantwoording af aan het Rijk. De verantwoording geeft inzicht in de behaalde resultaten op de outputindicatoren en in de besteding van de ontvangen rijksbijdragen. De verantwoording is voorzien van een accountantsverklaring over de getrouwheid en over de rechtmatigheid van de besteding van de ontvangen rijksmiddelen. Naast een accountantsverklaring geeft de gemeentelijk accountant een accountantsmededeling af bij de verantwoording over de outputindicatoren.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het gekozen verantwoordingsarrangement een duidelijke verbetering vormt ten opzichte van het arrangement voor de vorige convenantperiode, omdat dankzij de accountantsmededeling inzicht wordt verschaft in de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording.

Naast de grote steden (G30) kunnen ook de overige gemeenten via de provincie een beroep doen op middelen stedelijke vernieuwing. Deze overige gemeenten worden aangeduid als «niet-rechtstreekse gemeenten», omdat hun aanvragen via de provincies worden afgewikkeld. De provincies kennen de budgetten toe en beoordelen de verantwoordingsstukken die de gemeenten aan het einde van de planperiode moeten indienen bij gedeputeerde-staten.

VROM heeft geen eisen gesteld aan het financieel beheer dat de provincies voeren om de budgetten toe te kennen, noch aan de manier waarop de verantwoordingsstukken beoordeeld moeten worden. De provincies hoeven zich daarover niet tegenover VROM te verantwoorden. De Algemene Rekenkamer stelt daarom vast dat het ministerie voor de niet-rechtstreekse gemeenten niet heeft gewaarborgd dat het toekennings- en het verantwoordingsproces voldoet aan eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Er is hier dus geen sprake van een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur. De minister loopt daardoor het risico in 2010 onvoldoende inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de uitgaven voor stedelijke vernieuwing van de niet-rechtstreekse gemeenten.

De ISV-2-regeling is gebaseerd op de Wet stedelijke vernieuwing (WSV). De regeling is verder uitgewerkt in drie AMvB's, waarvan er nog twee geactualiseerd moeten worden. De Algemene Rekenkamer acht het belangrijk dat de AMvB's zo snel mogelijk worden geactualiseerd. Dit geldt vooral voor het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing, omdat gemeenten tijdig een interne controlestructuur moeten kunnen opzetten die waarborgen biedt voor een toereikende verantwoording aan

het einde van de planperiode. Vooral nog moeten gemeenten zich daarvoor baseren op informatie over de voornemens van het ministerie.

De Algemene Rekenkamer constateert dat VROM de toekenning van de nieuwe budgetten gestructureerd heeft voorbereid. De Algemene Rekenkamer heeft daar waardering voor. Tegelijkertijd maakt zij zich echter zorgen over de opzet van het verantwoordingstraject voor de niet-rechtstreekse gemeenten. Zij beveelt de minister daarom aan om dit verantwoordingstraject sluitend te maken. Daarnaast beveelt zij aan de wet- en regelgeving voor ISV-2 zo snel mogelijk te actualiseren.

### **3.4 Conclusies**

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieel-beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VROM hebben in 2004 voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van:

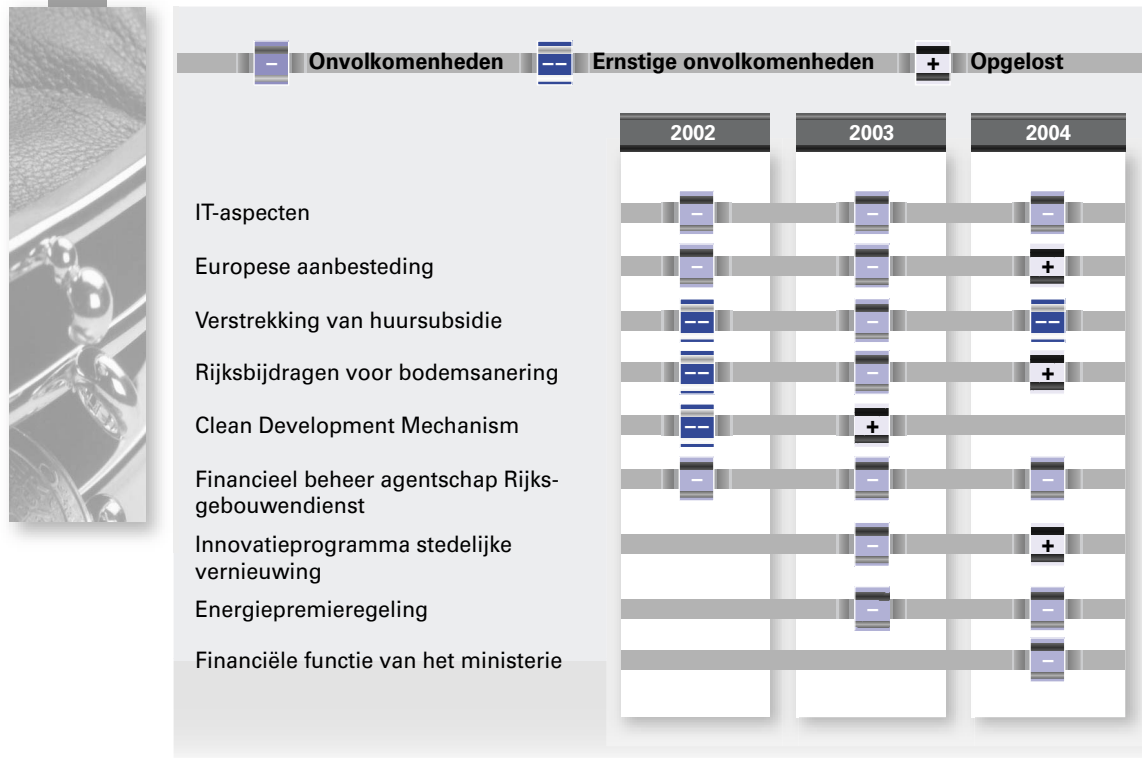
- de financiële functie van het departement;
- het controlebeleid voor de huursubsidie;
- het M&O-beleid voor de Energiepremiereregeling 2003;
- de informatiebeveiliging en het IT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieel beheer; en
- het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst.

De Algemene Rekenkamer signaleert tegengestelde ontwikkelingen in het financieel beheer van het Ministerie van VROM. Er is er sprake van een duidelijke achteruitgang op twee belangrijke onderdelen: de huursubsidie en de financiële functie. De ernstige onvolkomenheid in de uitvoering van het controlebeleid voor de huursubsidie heeft ertoe geleid dat de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft aangetekend tegen het op dit terrein gevoerde financieel beheer. Tegenover de achteruitgang bij de huursubsidie en de financiële functie staat dat voor een aantal onderwerpen die de Algemene Rekenkamer meerdere jaren heeft onderzocht, geldt dat de verbeteringen overheersen. Zo kon het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu worden stopgezet, zijn vier onvolkomenheden opgeheven en is er bij de Rijksgebouwendienst, ondanks het oordeel onvolkomenheid, sprake van een langzame doch gestage verbetering.

Voor 2005 vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de aanpak van de onvolkomenheden in het financieel beheer en voor de toekenning en de afrekening van de meerjarenbudgetten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering.

# Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Figuur 4



## **4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **4.1 Reactie minister**

De minister van VROM heeft, mede namens de staatssecretaris van het Ministerie van Financiën, op 9 mei 2005 gereageerd op de brief van de Algemene Rekenkamer van 8 april 2005, waarin bezwaar gemaakt werd tegen het financieel beheer van de uitvoering van de huursubsidie. Bij haar reactie heeft zij een verbeterplan gevoegd voor de uitvoering van de huursubsidie in het tijdvak tot en met 31 december 2005, een kwaliteitsplan voor de uitvoering van de huursubsidie in de tweede helft van 2005 en een plan van aanpak M&O-beleid huurtoeslag vanaf 1 januari 2006.

Het plan geeft allereerst een beschrijving van de context waarbinnen de knelpunten in de uitvoering van het controlebeleid zijn ontstaan. De minister gaat daartoe in op problemen die zich vanaf 2002 hebben voorgedaan bij de uitvoering van de huursubsidie en op gevolgen van de komende overdracht van de uitvoering van de huursubsidie aan de Belastingdienst. Het plan bevat verder een analyse van de oorzaken van de verschillende knelpunten en een schets van de wijze waarop deze zullen worden aangepakt, met bijbehorend tijdpad en verantwoordelijkheden. De belangrijkste maatregelen betreffen de borging van een toereikende afhandeling van de uitvalrapportages voor de gegevenskoppeling met de GBA. Daarnaast gaat de minister in op de controle van de huurgegevens, waarbij zij opmerkt het risico zeer laag in te schatten dat corporaties onbetrouwbare gegevens aanleveren. De minister bespreekt verder het fraudebeleid en kondigt daarbij een evaluatie van het M&O-beleid aan. Het verbeterplan bevat verder een beschrijving van het M&O-beleid zoals dat zal worden gevoerd na de overdracht van de uitvoering aan de Belastingdienst en de daarbij passende verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ministers van VROM en Financiën.

De minister van VROM heeft daarnaast op 2 mei 2005 op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van VROM geeft aan de belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over te nemen. De door de minister toegezegde maatregelen worden hierna toegelicht.

Voor wat betreft de knelpunten in de financiële functie geeft de minister aan reeds extra verbeteracties te hebben ondernomen, zoals de instelling van een controlgroep financiële administratie en financiële processen. Voor 2005 kondigt de minister aan het juiste verloop van de financiële processen en de verdere vastlegging van de nieuwe administratieve organisatie via de lijnorganisatie te monitoren. Daarnaast zal het audit comité erop toezien, dat de financiële processen juist verlopen. De minister zal erop toezien dat de financiële processen juist verlopen en dat de volledigheid van de registratie van verplichtingen wordt geborgd. Via kaderstelling en control op deze kaders zal verdere stroomlijning en vastlegging van de administratieve organisatie bevorderd worden.

Met genoegen neemt de minister kennis van de waardering van de Algemene Rekenkamer voor de aanpak van het ministerie om de in 2003 geconstateerde tekortkomingen bij de Tijdelijke regeling energiepremies

2003 te herstellen. De minister zal invulling geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de energiepremieregeling gericht op CO<sub>2</sub>-reductie in de gebouwde omgeving zodanig op te zetten, dat het M&O-beleid toereikend is. Daartoe zal het ministerie in een vroegtijdig stadium een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets uitvoeren. De minister is van opvatting dat het gevoerde (herstel)beleid in 2004 adequaat is geweest en dat de genoemde tekortkomingen in eerdere jaren zijn veroorzaakt. De Algemene Rekenkamer wekt volgens de minister ten onrechte de suggestie dat het M&O-beleid ook in 2004 niet toereikend was.

In reactie op de bevindingen over de meerjarenbudgetten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering gaat de minister in op de wenselijkheid en mogelijkheden van controle door het Rijk op de prestaties van de niet-rechtstreekse gemeenten. Zij wijst daarbij op ambtelijk overleg tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie. Mocht dit overleg niet tot overeenstemming leiden, dan zal de minister de Tweede Kamer nader informeren over het verschil van inzicht over de wetsinterpretatie in relatie tot de sturingsfilosofie voor de stedelijke vernieuwing. Naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het belangrijk is het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing en het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing zo snel mogelijk te actualiseren, merkt de minister het volgende op. Het geactualiseerde Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Na ontvangst van dat advies, zal het Ministerie van VROM zorgdragen voor zo snel mogelijke publicatie in het Staatsblad. De minister merkt verder op dat in de op 11 maart 2005 gesloten prestatieconvenanten met de G30 is afgesproken dat het ministerie in het najaar van 2005 zal starten met de aanpassing van het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing. Reden hiervoor is volgens de minister dat dan rekening kan worden gehouden met de ervaringen die met de beoordeling van de gemeentelijke verantwoordingen over de afgelopen meerjarenperiode zijn opgedaan. In de gesloten prestatieconvenanten zijn alle belangrijke wijzigingen al vastgelegd.

Wat betreft het IT-beheer geeft de minister in haar reactie aan dat met de reorganisatie van de VROM-bedrijfsvoering in 2004 en met de uitbesteding van het IT-beheer aan een externe partij de eerder in 2003 geconstateerde onvolkomenheden in 2004 niet zijn opgelost. De minister maakt melding van de volgende thans lopende acties om, gegeven de nieuwe situatie, de onvolkomenheden op te lossen:

- actualisatie A&K-analyses en Beveiligingsplannen (plandatum 1 december 2005);
- herziening statuten voor informatiebeveiliging en WBP en een nieuwe toedeling van taken en verantwoordelijkheden;
- uitvoering van een analyse van herstel- en uitwijkmaatregelen bij calamiteiten;
- uitwerking van de relatie met de leverancier van de IT-diensten.

De minister geeft aan dat verbeterplannen sneller door de Rijksgebouwendienst zullen worden geïmplementeerd. De voortgang van de implementatie van verbeteracties zal nauwlettend vanuit de controlfunctie gemonitord worden in 2005.

Voorts zal er hoge prioriteit worden gegeven aan het afronden van de A&K-analyses voor het eind van 2005. Veel verbeterpunten op het gebied van het technisch beheer IRIS zullen medio 2005 zijn afgerond.

Vanaf het 2e kwartaal zal in de P&C-cyclus elk kwartaal de actualisering van de stand van de resultaatbepalende voorzieningen zijn opgenomen. De minister acht het vanuit het oogpunt van kosten/baten afweging niet nodig om een periodieke doorlichting op integriteitsrisico's van alle bedrijfsprocessen van de Rijksgebouwendienst uit te voeren. Er zijn inmiddels verschillende stappen gezet en maatregelen getroffen. De aandacht voor integriteit is op diverse momenten in de processen opgenomen. In het 4e kwartaal 2005 zal, in een audit naar het inkoopproces, ook de weerbaarheid tegen integriteitschendingen in dat proces worden onderzocht.

De minister zal de overige bevindingen van de Algemene Rekenkamer evalueren.

De minister streeft ernaar het plan voor het verbeteren van het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu binnen het afgesproken tijdspad uit te voeren.

De minister zal de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over de beleidsinformatie opvolgen. Zij zal de aanbeveling, die gericht is op de verbetering van de koppeling tussen prestaties, doelen en uitgaven, in het jaarverslag meenemen in de begrotingsvoorbereiding 2006, op voorwaarde dat deze congruent is met de rijksbrede kaders voor de begroting 2006.

De minister van VROM geeft verder aan ook de volgende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over te nemen:

- In samenspraak met de staatssecretaris van Financiën plannen opstellen voor de aanpak van de acute problemen bij de uitvoering van het controlebeleid van huursubsidie en voor de vormgeving van het M&O beleid na de overdracht van de uitvoering.
- Aandacht schenken aan de aanpak van de onvolkomenheden in het financieel beheer en aan de toekenning en de afrekening van de meerjarenbudgetten voor stedelijke vernieuwing en bodemsanering.

#### **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de maatregelen die de minister in het Verbeterplan uitvoering huursubsidie 2004–2005 aankondigt in opzet toereikend zijn voor het opheffen van de knelpunten in de uitvoering van het financieel beheer voor de huursubsidie. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten het bezwaar op te heffen. Zij zal in de komende periode nauwgezet de voortgang van de verbetermaatregelen volgen.

De Algemene Rekenkamer merkt verder op dat de minister van VROM op grond van de CW 2001 verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van haar ministerie. Daarin verandert door de overdracht van de uitvoering van de huursubsidie aan de Belastingdienst in essentie niets.

De Algemene Rekenkamer waardeert de toezegging van de minister in haar reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM dat zij de in de samenvatting van het rapport opgenomen aanbevelingen zal opvolgen. Ook waardeert de Algemene Rekenkamer haar aankondiging dat zij diverse verbeteracties zal treffen naar aanleiding van de in de Audit Actielijst opgenomen onvolkomenheden en aandachtspunten. De Algemene Rekenkamer vraagt daarbij nog wel om aandacht

voor de uitwerking van een aantal aandachtspunten waar de minister niet expliciet op in gaat.

Bij de Tijdelijke regeling energiepremies 2003 is de minister van mening dat het M&O-beleid in 2004 geen tekortkomingen vertoonde. De Algemene Rekenkamer wijst er echter op dat de onvolkomenheden weliswaar zijn ontstaan in 2003, maar dat deze ook sterk van invloed zijn geweest op het in 2004 gevoerde financieel beheer. Dit leidt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het M&O-beleid ook in 2004 onvolkomenheden vertoonde.



**BIJLAGE 1**
**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN VROM<sup>1</sup>**
**A: Verplichtingen**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Strategische beleidsontwik- keling en monitoring	85,9	0,2	0,5	0,7	0,01%	Nee	0,5	
2	Betaalbaarheid van het wonen	1 812,9	22,0	0,1	22,1	1,22%	Ja	0,1	Tekortkomingen in de uitvoering van het controlebeleid
3	Duurzame woningen en gebouwen	174,6	7,4	15,0	22,4	12,81%	Ja	0	huursubsidies EPR 2003: niet aangebrachte voorzieningen
4	Fysieke Stedelijke Vernieu- wing	602,1	0	0	0	0,00%	Nee	0	
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	4,9	0	0	0	0,00%	Nee		
6	Versterken ruimtelijke kwali- teit stedelijke gebieden	199,4	0	0,1	0,1	0,05%	Nee	0,1	Geen definitieve eindafrekening aanwezig.
7	Verbeteren integrale milieu- kwaliteit op lokaal niveau	143,4	0	0	0	0,00%	Nee	0	
8	Versterken ruimtelijke kwali- teit landelijke gebieden	8,7	0	0	0	0,00%	Nee	0	
9	Versterken ruimtelijke kwali- teit in Europees verband	5,2	0,2		0,2	3,64%	Nee	0	
10	Verbeteren nationale milieu- kwaliteit	11,4	0		0	0,00%	Nee	0	
11	Tegengaan klimaatverande- ring en emissies	196,6	0	0,1	0,1	0,00%	Nee	0	
12	Beheersen milieurisico's van stoffen, afval en straling	102,8	4,0	0	4,0	3,91%	Nee	0,1	Onvolledigheid in de verplichtingenstand Dossier ontbreekt
13	Handhaving	65,4	0,2	1,5	1,7	2,66%	Nee	0	
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	63,2	0	0	0	0,00%	Nee	0	
15	<b>Niet-beleidsartikelen</b>	281,1	2,9	0,5	3,4	1,19%	Nee	0,5	
16	Algemeen Nominiaal en onvoorzien	0		0	0	0,00%	Nee	0	
		3 757,7	36,9	17,8	54,7			1,3	

**B: Uitgaven**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Strategische beleidsontwik- keling en monitoring	79,5			0	0,00%	Nee		
2	Betaalbaarheid van het wonen	1 838,4			0	0,00%	Nee		
3	Duurzame woningen en gebouwen	298,1			0	0,00%	Nee		
4	Fysieke Stedelijke Vernieu- wing	656,0			0	0,00%	Nee		
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	28,8		0,8	0,8	2,86%	Nee		Uitvoering onzeker
6	Versterken ruimtelijke kwali- teit stedelijke gebieden	37,0		0	0	0,00%	Nee		
7	Verbeteren integrale milieu- kwaliteit op lokaal niveau	267,1	0,4		0,4	0,15%	Nee		Niet uitgevoerde werkzaamhe- den
8	Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden	9,6			0	0,00%	Nee		
9	Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	4,7			0	0,00%	Nee		
10	Verbeteren nationale milieu- kwaliteit	11,5			0	0,00%	Nee		
11	Tegengaan klimaatverande- ring en emissies	99,3		1,8	1,8	1,79%	Nee		Dossier ontbreekt
12	Beheersen milieुरisico's van stoffen, afval en straling	90,2			0	0,00%	Nee		
13	Handhaving	65,6			0	0,00%	Nee		
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	63,2			0	0,00%	Nee		
15	<b>Niet-beleidsartikelen</b> Algemeen								
16	Nominaal en onvoorzien	196,1 0	0,1	3,2	3,3 0	1,66% 0,00%	Nee Nee		Levering niet conform opdracht; onzekerheid geleverde prestaties; dossier/onder- bouwing ontbreekt
		3 745,2	0,5	5,8	6,3				

**C: Ontvangsten**

Art	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Strategische beleidsontwik- keling en monitoring	0,2			0	0,00%	Nee		
2	Betaalbaarheid van het wonen	115,0		0,4	0,4	0,38%	Nee		
3	Duurzame woningen en gebouwen	0,4			0	0,00%	Nee		
4	Fysieke Stedelijke Vernieu- wing	2,6			0	0,00%	Nee		
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	1,8			0	0,00%	Nee		
6	Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden	12,0			0	0,00%	Nee		
7	Verbeteren integrale milieu- kwaliteit op lokaal niveau	52,8			0	0,00%	Nee		
8	Versterken ruimtelijke kwali- teit landelijke gebieden	0			0	0,00%	Nee		
9	Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	0			0	0,00%	Nee		
10	Verbeteren nationale milieu- kwaliteit	0			0	0,00%	Nee		
11	Tegengaan klimaatverande- ring en emissies	10,4			0	0,00%	Nee		
12	Beheersen milieुरisico's van stoffen, afval en straling	2,5			0	0,00%	Nee		
13	Handhaving	0,7			0	0,00%	Nee		
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken				0	0,00%	Nee		
	<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
15	Algemeen	76,3			0	0,00%	Nee		
16	Nominaal en onvoorzien	0			0	0,00%	Nee		
	<b>Totaal</b>	<b>274,9</b>	<b>0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>				

**D: Saldbalans**

Debet/Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
D	Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding	0				0,0%	Nee		
D	Liquide middelen	0,02	0,001		0,001	4,76%	Ja		€ 1 152 op het verkeerde jaar geboekt.
D	Uitgaven buiten begrotingsverband	0,6				0,0%	Nee		
D	Extracomptabele vorderingen	194,4				0,02%	Nee		
D	Voorschotten	4 485,8	0,9	0,1	1,0				
C	Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding	3 457,4				0,0%	Nee		
C	Ontvangsten buiten begrotingsverband	11,2				0,0%	Nee		
C	Extracomptabele Schulden	3,4	0,3	0,2	0,5	14,65%	Ja		Onjuiste en dubbele registratie.
C	garantieverplichtingen	539,7				0,0%	Nee		Beheersmaatregelen onvoldoende om de volledigheid te waarborgen.
C	Openstaande verplichtingen								
C	Rekening Courant LUVU	4 691,6	1,9	0,1	2,0	0,04%	Nee		
	Gecorrigeerd totaal	2,3	3,1	0,4	3,5	0,0%	Nee		
		13 386,4							

**E: Afgerekende voorschotten**

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	Tolerantiegrenschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)
Totaal	-	-	-	-	-	-

## F: Agentschappen

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	totaal F+O (mln €)	totaal F+O (%)	Tolerantie-grens overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Agentschap 1								
Lasten	1 300,7	0,4	1,1	1,5	0,12%	NVT		
Kapitaaluitgaven	674,9			0	0,00%	Nee		
Baten	1 343,5		0,5	0,5	0,03%	Nee		
kapitaalontvangsten	384,9				0,00%	Nee		
Totaal			0					

<sup>1</sup> Fouten < 50 000 vallen weg tengevolge van afronding op miljoen euro's.

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. 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 saldi-balans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldi-balans: per individuele post), en
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldi-balans: per individuele post).

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

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

**BIJLAGE 2**

**OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN MINISTERIE VAN VROM 2004**

(bedragen x €1 mln)

	Begroting 2004 (€ x 1 mln.) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)		Verantwoording 2004 (€ x 1 mln.)		Uitgaven		Begroting 2004 (€ x 1 mln.) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)		Verantwoording 2004 (€ x 1 mln.)		Verplichtingen	
			verschil		verschil				verschil		verschil	
	abs (€)		abs (€)		abs (€)		abs (€)		abs (€)		abs (€)	
<b>Beleidsartikelen</b>												
1 Strategische beleidsontwikkeling en monitoring	82,3	79,5	-2,8	82,7	85,9	3,2						
2 Betaalbaarheid van het wonen	1 836,9	1 838,4	1,6	1 850,9	1 812,9	-38,0						
3 Duurzame woningen en gebouwen	298,3	298,1	-0,2	150,8	174,6	23,8						
4 Fysieke Stedelijke Vernieuwing	656,9	656,0	0,1	658,9	602,1	-56,8						
5 Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	31,7	28,8	-2,9	1,6	4,9	3,3						
6 Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden	45,8	37,1	-8,8	174,0	199,4	25,4						
7 Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau	271,7	267,1	-4,6	258,8	143,4	-115,4						
8 Versterken ruimtelijke kwal. landelijke gebieden	12,6	9,6	-3,0	11,5	8,7	-2,8						
9 Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	4,2	4,7	0,5	6,7	5,2	-1,4						
10 Verbeteren nationale milieukwaliteit	10,9	11,5	0,6	17,8	11,4	-6,4						
11 Tegengaan klimaatverandering en emissies	119,1	99,3	-19,8	196,3	196,6	0,3						
12 Beheersen milieurisico's van stoffen, afval en straling	90,4	90,2	-0,2	80,3	102,8	22,5						
13 Handhaving	74,3	65,6	-8,7	76,7	65,4	-11,2						
14 Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	59,7	63,2	3,6	59,7	63,2	3,6						
<b>Niet-beleidsartikelen</b>												
15 Algemeen	196,1	196,1		273,2	281,1	7,9						
16 Nominaal en onvoorzien	9,4	0	-9,4	7,7	0	-7,7						
<b>Totaal</b>	<b>3 799,3</b>	<b>3 745,2</b>	<b>-54,1</b>	<b>3 907,6</b>	<b>3 757,7</b>	<b>-149,9</b>						

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Toelichting in paragraaf	
		nummer	omschrijving	Omvang (x € 1000)	
Een onvolkomenheid in de financiële functie van het ministerie door achterstanden in administratie en verificatie.	2004	Betreft gehele begroting		Niet kwantificeerbaar	3.1.1
Een ernstige onvolkomenheid in het controlebeleid bij de huursubsidie.	2002	2	Betaalbaarheid van het wonen	20 800	3.1.2
Een onvolkomenheid in het M&O-beleid bij de Energiepremieregeling	2003	3	Duurzame woningen en gebouwen	22 200	3.1.3
Een onvolkomenheid in de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering, met name in de informatiebeveiliging en het niet voldoen aan de vereisten uit de Wet beveiliging persoonsgegevens. 2001	Diverse		Niet kwantificeerbaar		3.1.4
Een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst, met name in het nog niet opstellen van A&K-analyses en de actualiteit van de tussentijdse financiële gegevens.	1999	Agentschapsbegroting		Niet kwantificeerbaar	3.1.6

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
A&K-analyse	Afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BIRK	Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit
CDM	Clean Development Mechanism
CW	Comptabiliteitswet
DFEZ	Directie Financiële en Economische Zaken
DGM	Directoraat-generaal Milieu
EPR	Energie Premiereregeling
FES	Fonds Economische Structuurversterking
Fte	Full time equivalent
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GSB	Grote Steden Beleid
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IPSV	Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IT	Informatietechnologie
Kwarap	Kwartaalrapportage
LMV	directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OHW	Onderhanden werk
RFB	Regeling Financiële Bepalingen bodemsanering 2002
Rjv	Rapport bij het jaarverslag
VAK	VROM Administratiekantoor
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WSV	Wet Stedelijke Vernieuwing



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. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 31 61

**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 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 31 62 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. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 31 63

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