

Vergaderjaar 2005–2006

**30 550 XI**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en  
Milieubeheer 2005**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE  
VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-  
BEHEER (XI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	3.2.3	Rijksgebouwendienst	32
		3.2.4	Afwikkeling Audit-Actielijst 2005	32
<b>Audit-Actielijst 2006</b>	<b>10</b>	3.3	Bevindingen overige bedrijfsvoering	33
		3.3.1	Stedelijke vernieuwing	33
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	3.3.2	Financieel beheer bodemsanering	34
1.1	Rapport bij het jaarverslag	3.3.3	Nieuwe sleutelprojecten	34
1.2	Het Ministerie van VROM	3.3.4	Oude verbeterplannen	35
1.3	Opzet van het onderzoek	3.4	Conclusies	37
1.4	Leeswijzer	3.4.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	37
		3.4.2	Conclusies overige bedrijfsvoering	37
		3.4.3	Ontwikkeling bedrijfsvoering	38
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>16</b>		
2.1	Financiële informatie en saldibalans	16		
2.1.1	Oordeel financiële informatie	17		
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	19	<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	20		<b>39</b>
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	21	4.1	Reactie minister
2.3	Informatie over beleid	21	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	21		41
2.3.2	VBTB-toets	22	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005</b>
2.3.3	Informatie over klimaatverandering en emissies nader beschouwd	25		<b>42</b>
			<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2005</b>
				<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>26</b>	<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht onvolkomenheden 2005</b>
3.1	Onvolkomenheden	26		<b>48</b>
3.1.1	Financiële functie	26	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>
3.1.2	ICT-beheer	28		<b>49</b>
3.1.3	Personele uitgaven	29	<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>
3.1.4	Rijksgebouwendienst	29		<b>50</b>
3.2	Opgeloste onvolkomenheden	30	<b>Bijlage 6</b>	<b>Literatuurlijst</b>
3.2.1	M&O-beleid huursubsidie	30		<b>54</b>
3.2.2	Energiepremieregeling	31		



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (begrotingshoofdstuk XI) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten kort samen.

### **Financiële informatie**

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 3494,3 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 5927,6 miljoen en de ontvangsten € 299,8 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM heeft de volgende resultaten opgeleverd.

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt, omdat het totaalbedrag aan fouten in de verplichtingen (€ 251,4 miljoen) de tolerantiegrens voor het jaarverslag als geheel overschrijdt. Het gaat vooral om artikel 2 «Betaalbaarheid van het wonen» waar bij de verplichtingen een totaal aan fouten van € 245,2 miljoen is geconstateerd, waarvan € 237 miljoen betrekking heeft op verplichtingen voor de huurtoeslag die ten onrechte zijn aangegaan. De huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst; de minister van Financiën is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee het financieel beheer van de Belastingdienst. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel waarvoor het beheer wordt uitgevoerd, in casu het Ministerie van VROM.

### **Bedrijfsvoering**

#### *Algemeen oordeel*

Het Ministerie van VROM heeft in 2005 onvolkomenheden opgelost in het financieel beheer voor de huursubsidie en de energiepremieregeling. Ook bij de financiële functie van het ministerie is er sprake van een positieve ontwikkeling, maar de bestaande onvolkomenheid is nog niet opgelost. Tegenover de positieve ontwikkelingen staat een nieuwe onvolkomenheid in het financieel beheer bij de personele uitgaven. Verder blijft de kwaliteit van de informatiebeveiliging en het ICT-beheer zorgwekkend.

De Algemene Rekenkamer is samenvattend van oordeel dat er positieve ontwikkelingen zijn, maar dat er tegelijkertijd nog veel werk valt te verzetten om het ICT-beheer en de financiële functie op het gewenste niveau te brengen. Daarnaast vraagt de Algemene Rekenkamer voor 2006 aandacht voor de afrekening van de meerjarenvoorschotten bodemsanering, de finale afwikkeling van de huursubsidie en de verdere stroomlijning van het verantwoordingsarrangement voor de nieuwe sleutelprojecten.

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 2005 hebben voldaan aan de gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onderdelen:

- de financiële functie (verificatie- en betaalproces, financiële administratie);
- de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer;
- de personele uitgaven.

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van de Rijksgebouwendienst in 2005 hebben voldaan aan de eisen, met één uitzondering: de voorwaarden van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) zijn niet volledig nageleefd.

Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de volgende ernstige onvolkomenheden en onvolkomenheden, die in 2004 nog bestonden, in 2005 zijn opgelost:

- het beleid dat gericht is op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij de huursubsidie;
- het M&O-beleid bij de Tijdelijke regeling energiepremies 2003;
- het financieel beheer bij de Rijksgebouwendienst.

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

#### *Financiële functie*

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement. Deze onvolkomenheid is in 2004 ontstaan nadat de financieel-administratieve processen ingrijpend zijn gecentraliseerd en gestandaardiseerd. In 2005 zijn tekortkomingen opgetreden bij de registratie van facturen, het verificatieproces en het betaalproces. De tekortkomingen bij deze drie processen kunnen leiden tot onrechtmatigheden. Naast deze processen verdienen ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van de financiële administraties aandacht. Dat geldt ook voor de tijdigheid van de aanlevering van gegevens door de Belastingdienst en voor de tijdigheid en de kwaliteit van de aanlevering van gegevens door SenterNovem.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om:

- verder te gaan met het uitvoeren van de verbetertrajecten, die al in gang zijn gezet;
- verbeteringen aan te brengen in functiescheidingen;
- verbeteringen aan te brengen in het autorisatiebeheer van het betaalproces;
- nadere afspraken te maken met de Belastingdienst en SenterNovem over de aanlevering van informatie.

#### *ICT-aspecten van de bedrijfsvoering*

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging en het ICT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer. Het Ministerie van VROM voldeed in 2005 niet aan het VIR en evenmin aan de vereisten van de Wet

Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Ook beschikte het ministerie niet over een adequaat autorisatie- en wijzigingenbeheer.

Het Ministerie van VROM heeft in 2005 wel de nodige activiteiten ontwikkeld om te voldoen aan de voorschriften en om de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering beter beheersbaar te maken. Deze activiteiten hebben ook tot het inzicht geleid dat er nog veel maatregelen moeten worden geïmplementeerd, vooral op het gebied van de beveiliging.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om:

- beveiligingsmaatregelen voor de ICT-infrastructuur en de vitale systemen te implementeren;
- verbetertrajecten voor de beveiliging van de infrastructuur af te spreken met de externe leverancier van ICT-diensten;
- voorwaarden te scheppen voor een toereikend autorisatie- en wijzigingenbeheer.

#### *Personele uitgaven*

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de personele uitgaven, omdat de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle tekortschieten en hebben geleid tot onrechtmatige uitgaven.

#### *Huursubsidie en huurtoeslag*

De afgelopen vijf jaar heeft de Algemene Rekenkamer steeds een negatief oordeel gegeven over het M&O-beleid voor de huursubsidie. In het begrotingsjaar 2004 waren er zulke tekortkomingen in de gegevens-uitwisseling met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), dat de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft gemaakt tegen het financieel beheer voor de huursubsidie. Vervolgens heeft de minister een verbeterplan opgesteld en heeft de Algemene Rekenkamer besloten haar bezwaar niet te handhaven. Mede dankzij het verbeterplan was het M&O-beleid eind 2005 toereikend. De Algemene Rekenkamer beschouwt de onvolkomenheid dan ook als opgelost.

#### *Nieuwe sleutelprojecten*

De subsidies voor de nieuwe sleutelprojecten zijn bedoeld voor het verhogen van de kwaliteit van zes stationslocaties langs de Hoge Snelheidslijn. Bij de regeling is niet geheel duidelijk hoe de geldende kwaliteitseisen in de praktijk worden geborgd. Verder zijn sommige financiële eisen en uitgangspunten onduidelijk of multi-interpretabel. Ten slotte vormt de lange looptijd van projecten een complicatie voor de afwikkeling van de afgesproken benefitsharing. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de desbetreffende onderdelen van de regeling verder te verduidelijken.

#### *Financieel beheer Rijksgebouwendienst*

Het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst is verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De onvolkomenheid in het financieel beheer die de Algemene Rekenkamer sinds 1999 constateert, is opgelost. Er resteert nog een onvolkomenheid in de naleving van het VIR. De reden is dat de plannen voor informatiebeveiliging nog moeten worden vastgesteld en geïmplementeerd. De uitvoering daarvan staat gepland voor 2006. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de plannen vast te stellen en te implementeren.

## **Informatie over de bedrijfsvoering**

Als gevolg van de versnelde toepassing van de besluiten van het kabinet naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren voor het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM, is de reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf voor het jaar 2005 uitgebreid. De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat daartoe een verklaring over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en een mededeling over de bedrijfsvoering. De minister maakt daarin melding van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onzekerheden en verklaart dat er in 2005 sprake is geweest van beheerste bedrijfsprocessen binnen het Ministerie van VROM. De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat verder een toelichting op de belangrijkste dossiers.

## **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen. De beleidsinformatie over de door SenterNovem uitgevoerde regelingen zijn uitgezonderd van dit positieve oordeel. De betreffende informatie is niet tijdig aangeleverd aan de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken waardoor zij de deugdelijke totstandkoming van die informatie niet kon toetsen. De Algemene Rekenkamer heeft zich daarom geen oordeel kunnen vormen over de totstandkoming van de desbetreffende informatie.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de beleidsinformatie in het jaarverslag concrete informatie verschaft over de realisatie van doelen, prestaties en middelen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het jaarverslag van het Ministerie van VROM in 2005 op deze punten minder goed aansluit bij de begroting dan in 2004 het geval was. De informatie over de middelen, «hoeveel heeft het gekost?», vormt daarop een uitzondering.

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of de beleidsinformatie in de begroting 2006 concrete informatie bevat over de voorgenomen doelen en prestaties en de begrote kosten. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 minder inzicht geeft in de geplande voortgang van het beleid dan de begroting 2005.

## **Reactie minister**

De minister van VROM heeft op 4 mei 2006 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Over de problemen rond de huurtoeslag merkt de minister in haar reactie op dat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het financieel beheer door de Belastingdienst. Zij geeft aan er alle vertrouwen in te hebben dat de minister van Financiën de stappen onderneemt die noodzakelijk zijn om het financieel beheer van de Belastingdienst te verbeteren.

Met betrekking tot de financiële functie van het departement geeft de minister aan dat de lopende verbetertrajecten worden voortgezet en dat functiescheidingen en het autorisatiebeheer van het betaalproces zullen worden verbeterd.



Wat betreft de knelpunten in het ICT-beheer zegt de minister onder andere toe dat in 2006 besloten kan worden in hoeverre de geïnventariseerde verbetermaatregelen voor de infrastructuur en de vitale systemen geïmplementeerd worden.

De aanbevelingen over het financieel beheer, het verantwoordingsarrangement voor de nieuwe sleutelprojecten en de informatiebeveiliging van de Rijksgebouwendienst benadert de minister positief.

Bij de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat zowel bij het jaarverslag als de begroting van het Ministerie van VROM de VBTB-conformiteit in 2005 is afgenomen in vergelijking met 2004, plaatst de minister de kanttekening dat de VBTB-conformiteit van het Ministerie van VROM op een hoog niveau lag. De slechtere score komt volgens haar dan ook onder meer doordat de criteria voor de VBTB-conformiteit dit jaar scherper zijn toegepast. De minister zegt toe om streefwaarden met tijdpad en tussendoelen te benoemen, voor zover dat dienstbaar is aan het politieke debat.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer waardeert dat de minister toezeggingen heeft gedaan bij de onvolkomenheden en aandachtspunten die zij in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM heeft benoemd. Ook waarderen wij dat de ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer voor de huursubsidie is opgelost.

# Audit-Actielijst 2006 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

▶ = eerste jaar van constatering

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>					
2004	Gehele begroting	Bij meerdere diensten zijn er tekortkomingen in de uitvoering van financiële processen. Het betreft de registratie van facturen, het verificatieproces, het betaalproces, de financiële administratie en de informatie-uitwisseling met de Belastingdienst en SenterNovem. Een verbetertraject moet vanaf 2006 voor betere financieel-administratieve processen zorgen.	Een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement.	Doorgaan met de uitvoering van het verbetertraject. Verbeteringen aanbrengen in de functiescheidingen. Verbeteringen aanbrengen in het autorisatiebeheer van het betaalproces. De informatielevering door Belastingdienst en SenterNovem stroomlijnen.	De minister neemt de eerste twee aanbevelingen over. Ten aanzien van de informatielevering door SenterNovem zegt de minister toe de afspraken te evalueren.
2001	Gehele begroting	Nog niet voldoende voortgang in de verbetering van de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering. Het ministerie voldoet nog niet geheel aan het VIR en de WBP. Verder is er geen adequaat autorisatie- en wijzigingenbeheer.	Een onvolkomenheid in de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering.	De plannen implementeren voor de beveiliging van infrastructuur, vitale systemen en de bescherming van persoonsgegevens. Afspraken maken over een verbetertraject met de leverancier van ICT-diensten. Voorwaarden scheppen voor een toereikend autorisatie- en wijzigingenbeheer.	De minister zegt toe dat in 2006 besloten kan worden in hoeverre verbetermaatregelen voor de infrastructuur en de vitale systemen geïmplementeerd worden. Het ministerie zal samen met de leverancier van ICT-diensten werken aan een stabiele klant-leverancierrelatie, waarbinnen conclusies mogelijk worden over de realisatie van het afgesproken beveiligingsniveau. Over het autorisatie- en wijzigingenbeheer merkt de minister op dat er gewerkt wordt aan de bewaking van de voortgang van informatiebeveiliging, WBP en VIR-BI.
2005	Personele uitgaven - 695 miljoen	Tekortkomingen in de administratieve organisatie rond personele uitgaven hebben bij VROM en de	Een onvolkomenheid in het financieel beheer van de personele uitgaven.	De opzet en werking van de administratieve organisatie rond personele uitgaven verbeteren.	De minister zegt toe de procedures voor het toekennen van bijzondere

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		Rijksgebouwendienst geleid tot onrechtmatige toekenningen.			beloningscomponenten te bezien.
2005	Gehele agentschapbegroting Rijksgebouwendienst	De Rijksgebouwendienst heeft vooruitgang geboekt bij de informatiebeveiliging maar voldoet nog niet aan het VIR omdat de beveiligingsplannen nog vastgesteld en uitgevoerd moeten worden. Deze acties staan in de planning voor 2006.	Een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging van de Rijksgebouwendienst.	De A&K-analyses aanvullen. De informatiebeveiligingsplannen vaststellen en implementeren.	De minister geeft aan dat de aanbeveling om de A&K-analyses aan te vullen, opgevolgd zal worden afhankelijk van advisering door de departementale auditdienst. De minister zegt toe de informatiebeveiligingsplannen vast te stellen en te implementeren.
<b>Aandachtspunten</b>					
2001	Artikel 2, Betaalbaarheid van het wonen	De organisatie voor de huursubsidie wordt in 2006 afgebouwd. Er moeten nog afspraken gemaakt worden over de rol van de Belastingdienst bij de finale afwikkeling van de huursubsidie.	De organisatie van de afwikkeling van de huursubsidie is nog niet geregeld. De Algemene Rekenkamer zal de afwikkeling bij het rechtmatigheidsonderzoek in 2006 en 2007 beoordelen.	De finale afwikkeling van de huursubsidie regelen.	De minister geeft aan dat dit punt haar volle aandacht heeft.
2003	Artikel 7, Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau, € 377 miljoen	De afrekening van de meerjarenbudgetten bodemsanering 2002-2004 vindt plaats in 2006. Daarvoor zijn geen gecertificeerde prestatiegegevens beschikbaar. Een diepgaande beoordeling van verantwoordingsinformatie en een beperkt aantal controles ter plaatse moeten dit ondervangen.	De betrouwbaarheid van de prestatieverantwoording verdient aandacht. De Algemene Rekenkamer zal de afrekening beoordelen bij het rechtmatigheidsonderzoek in 2006.	De betrouwbaarheid van de prestatieverantwoordingen controleren. De ervaringen die zijn opgedaan bij de afrekening van de stedelijke vernieuwing kunnen daarbij van pas komen.	De minister geeft aan dat de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoordingen aandacht krijgt en dat de bij stedelijke vernieuwing opgedane ervaringen zullen worden benut.
2005	Artikel 6, Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden, uitgaven € 10 miljoen	Bij de Nieuwe Sleutelprojecten is niet duidelijk hoe de kwaliteitseisen in de praktijk zijn geborgd; sommige financiële eisen en uitgangspunten zijn onduidelijk. De lange looptijd van projecten maakt extra aandacht voor de beheersing wenselijk.	De onduidelijkheden kunnen bij de uitvoering en de afwikkeling van projecten leiden tot afwijkingen van de beoogde kwaliteit en tot verschil van mening over de omvang van de definitieve subsidie en benefit-sharing.	De procedures voor het vaststellen en beoordelen van de kwaliteitseisen verbeteren. De financiële eisen en uitgangspunten verduidelijken.	De minister zegt toe dat de aanbevelingen met betrekking tot de verdere stroomlijning van het verantwoordingsarrangement voor de Nieuwe Sleutelprojecten zoveel als mogelijk zullen worden opgevolgd.
<b>Beleidsinformatie</b>					
2001		2005 minder goed aan bij de begroting dan in 2004. Effectindicatoren en streef	2005 afgenomen in vergelijking tot 2004. De gebruiker krijgt daardoor minder	met tijdpad en tussendoelen.	aanbeveling over, voorzover dat dienstbaar is aan het politieke debat.

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		deels terug in het jaarverslag. Ook bij de prestatie-indicatoren worden niet altijd de realisatiewaarden gegeven.	taten.		
2001	Begroting 2006	In de Begroting 2006 worden weinig tot geen indicatoren en streefwaarden gegeven voor doelen en prestaties.	De VBTB-conformiteit in de Begroting 2006 is verslechterd ten opzichte van 2005. De gebruiker krijgt daardoor minder inzicht in de beleidsresultaten.	Streefwaarden benoemen met tijdpad en tussendoelen.	De minister neemt de aanbeveling over, voorzover dat dienstbaar is aan het politieke debat.
<b>Afgerond in 2005</b>					
2001	Artikel 2, Betaalbaarheid van het wonen, in 2005 € 1,6 miljard aan uitgaven voor huursubsidie	De werking van het M&O-beleid voor de huursubsidie is in de loop van 2005 verbeterd door uitvoering van een Verbeterplan. Het M&O-beleid was daardoor eind 2005 toereikend.	De ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer voor de huursubsidie is opgelost.		
1999	Gehele agentschapbegroting Rijksgebouwendienst	Het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst is verbeterd. De in 2004 geconstateerde tekortkomingen in de totstandkoming van managementinformatie zijn weggenomen. Bij de informatiebeveiliging is er vooruitgang, maar wordt er nog niet voldaan aan het VIR.	De onvolkomenheid is grotendeels opgelost. De resterende punten betreffen de informatiebeveiliging en zijn als aparte nieuwe onvolkomenheid benoemd.		
2003	Artikel 3, Duurzame woningen en gebouwen (energiepremieregeling)	Het ministerie heeft op toereikende wijze vorm gegeven aan de afwikkeling van de energiepremieregeling.	De onvolkomenheid in het M&O-beleid voor de energiepremieregeling is opgelost.		

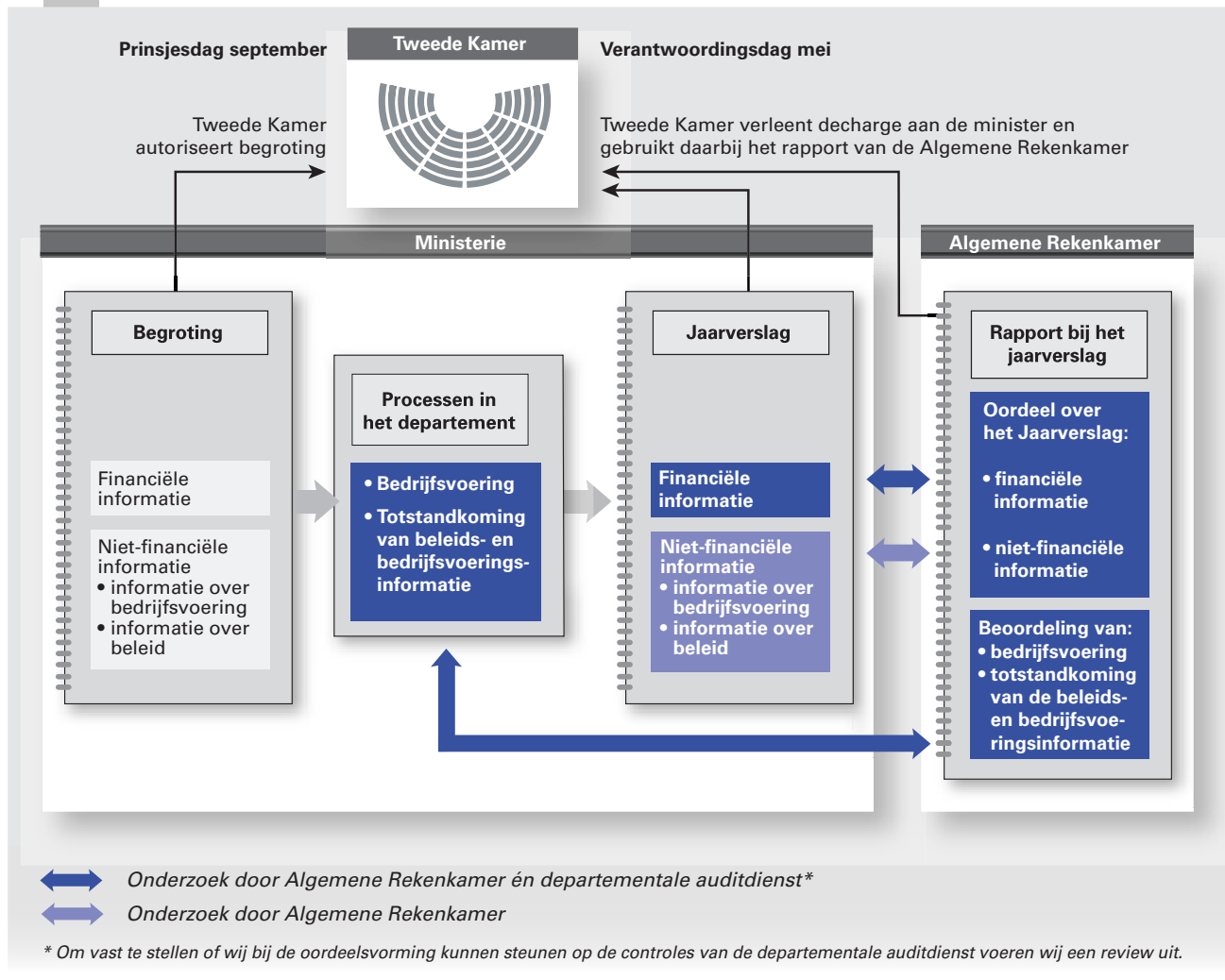
# 1 INLEIDING

## 1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van hoofdstuk XI, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), voldoet aan de eisen die de 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.

Figuur 1

### Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



## 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 ministerie kenschetst zichzelf als een beleidsdepartement dat kaders stelt via nota's en wet- en regelgeving. De beleidsgerichte organisatieonderdelen zijn de directoraat-generaal Wonen, Ruimte en Milieu, de VROM-Inspectie en de baten-lastendienst Rijksgebouwendienst. Daarnaast is er de Nederlandse Emissieautoriteit in oprichting (NEa i.o.) die de status heeft van tijdelijke baten-lastendienst.

De Rijksgebouwendienst is het grootste onroerendgoedbedrijf in Nederland. De organisatie schaft gebouwen aan, ontwikkelt zelf nieuwe huisvesting, verhuurt en beheert deze en zorgt er ook voor dat gebouwen afgestoten worden.

Het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau dat vanaf 1 januari 2006 deel uitmaakt van het Ministerie van VROM, voorzien de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen.

De uitgaven van het Ministerie van VROM in 2005 bedragen € 3494,3 miljoen. De verplichtingen bedragen € 5927,6 miljoen, en de ontvangsten € 299,8 miljoen.

Binnen het ministerie hebben zich in 2005 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

Het subsidieproces van het Ministerie van VROM wordt steeds meer extern afgewikkeld. Zo is in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) de uitvoering van de huurtoeslag per 1 januari 2006 opgedragen aan de Belastingdienst. Verder is de uitvoering van een aantal andere subsidieregelingen per 1 juli 2005 door het Ministerie van VROM opgedragen aan SenterNovem, een agentschap dat onder het Ministerie van Economische Zaken ressorteert. Omdat SenterNovem ook voor die datum al een belangrijk deel van de milieu-subsidieregelingen verzorgde, is de uitvoering van subsidieregelingen nu vrijwel volledig uitbesteed.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de besluiten van het Kabinet naar aanleiding van *IBO regeldruk en controletoren* voor 2005 al voor een belangrijk deel toegepast worden op onder andere het jaarverslag van het Ministerie van VROM. De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De auditdienst geeft een getrouwbeeldverklaring af die mede betrekking heeft op het onderdeel rechtmatigheid zoals beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze ontwikkeling is mede ingegeven doordat de Belastingdienst met ingang van 2005 zorgdraagt voor de uitvoering van de huurtoeslag. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de huurtoeslag. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsbeheer blijft bij de minister van VROM. De programma-uitgaven voor de toeslagen staan daarom op de VROM-begroting. De ministers hebben afgesproken dat eventuele fouten en onzekerheden die zich bij de uitvoering van de huurtoeslag voordoen en die de tolerantiegrenzen overschrijden, worden gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van Financiën. De minister van VROM verantwoordt zich vanuit haar begrotingsverantwoordelijkheid over onrechtmatigheden die zich bij de uitvoering van deze toeslageregeling hebben voorgedaan door de hoofdconclusie uit de bedrijfsvoeringspa-

ragraaf van de minister van Financiën over te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van VROM. In § 2.1 en § 3.2 gaan we nader in op de bevindingen over de uitvoering van de huurtoeslag.

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

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van VROM. We hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- financiële functie van het departement;
- huursubsidie;
- informatiebeveiliging en ICT-beheer;
- afrekening meerjarenbudgetten Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing;
- financieel beheer nieuwe sleutelprojecten;
- personele uitgaven;
- financieel beheer Rijksgebouwendienst;
- egalisatierekening Rijksgebouwendienst;
- VBTB-conformiteit van het jaarverslag 2005;
- afwikkeling Audit-Actielijst 2005.

### **1.4 Leeswijzer**

Dit *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM* (begrotingshoofdstuk XI) omvat drie hoofdstukken.

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

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

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

Dit rapport telt verder zes bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven.

In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle fouten en onzekerheden op een rij en in bijlage 3 de onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen, bijlage 5 is een verklarende woordenlijst en bijlage 6 betreft de literatuurlijst.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM (begrotingshoofdstuk XI) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

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

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

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

### **Oordeel jaarverslag**

Het Jaarverslag over 2005 van het Ministerie van VROM voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt, omdat het totaalbedrag aan fouten in de verplichtingen de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel overschrijdt. De overschrijding houdt vooral verband met onvolkomenheden in het financieel beheer bij de uitvoering van de huurtoeslag door de Belastingdienst.

Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedraagt € 251,4 miljoen. Ten opzichte van de tolerantiegrens van 1%, te weten € 59,3 miljoen, is dit een overschrijding van de totaaltolerantie voor de verplichtingen van € 192,1 miljoen.

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

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

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

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

- rechtmatig tot stand gekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.



### 2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van VROM (begrotingshoofdstuk XI) voldoet niet geheel aan de eisen die de CW 2001 stelt, omdat een totaalbedrag van € 251,4 miljoen aan verplichtingen die onrechtmatig zijn, de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel overschrijdt.

Het gaat vooral om artikel 2 «Betaalbaarheid van het wonen», waar bij de verplichtingen een totaal aan fouten van € 245,2 miljoen is geconstateerd. Het grootste deel daarvan betreft verplichtingen voor de huurtoeslag van € 237 miljoen die ten onrechte zijn aangegaan.

De huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer komt tot een groter bedrag aan onrechtmatigheden bij de huurtoeslag dan het ministerie. Het verschil wordt met name verklaard door het feit dat de Algemene Rekenkamer te lage bevoorschotting en het ontbreken van een handtekening op de aanvraag als onrechtmatig aanmerkt.

Als gevolg van de fouten in de verplichtingen van de huurtoeslag zijn de uitgaven voor € 20 miljoen fout. De Algemene Rekenkamer heeft deze al bij de verplichtingen als fout aangemerkt en telt deze daarom niet mee in de uitgaven.

De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd de processen moeten inrichten om in 2005 de aanvragen te versturen en ontvangen en om de aanvragen tot voorschotten en beschikkingen te verwerken. Als gevolg hiervan heeft de Belastingdienst bij de uitbetaling van de voorschotten noodgedwongen keuzes moeten maken. De dienst heeft daarbij voorrang gegeven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid. Dit is ook gemeld aan de Tweede Kamer. Het risico bestaat dat een materieel deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd, waarbij de Belastingdienst mogelijk een deel van deze terugvorderingen niet zal kunnen innen. Enerzijds zal het voor de Belastingdienst lastig en kostbaar zijn om alles terug te vorderen, anderzijds bestaat het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht doordat ervoor gekozen is om de controle achteraf uit te voeren.

Wanneer er – ondanks een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik – toch nog sprake is van een resterende onzekerheid over de rechtmatigheid, dient dit naar de mening van de Algemene Rekenkamer door de minister te worden toegelicht. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VROM dan ook aan zich hierover te verantwoorden en daarbij zo veel mogelijk gekwantificeerd aan te geven welk percentage van de uitgekeerde voorschotten in de komende jaren naar verwachting zal worden teruggevorderd.

Voor andere bevindingen over de huurtoeslag wordt verwezen naar het *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2006b).

### 2.1.1.1 Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

**Overzicht 1**  
**Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van VROM (x € miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	5 927,6	3 494,3	299,8
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	245,2	0	0
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	6,2	2,4	0,003
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	251,4	2,4	0,003
Onzekerheid over de volledigheid <sup>3</sup>	0,2	0	0

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

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

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten aangetroffen in de stroom verplichtingen bedraagt € 251,4 miljoen en overschrijdt de tolerantiegrens voor de verantwoordingsstaat als geheel met € 192,1 miljoen. De tolerantiegrens voor fouten bedraagt 1% van het totaalbedrag aan verplichtingen in de verantwoordingsstaat (€ 59,3 miljoen).

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 213 miljoen respectievelijk € 27,6 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende Slotwetmutaties zal de Algemene Rekenkamer het oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

### 2.1.1.2 Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting

De verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten van het Ministerie van VROM bevat geen fouten en onzekerheden.

De Algemene Rekenkamer heeft met betrekking tot de balans van de Rijksgebouwendienst, die deel uitmaakt van de toelichting bij de verantwoordingstaat van de baten-lastendiensten, een verslaggevings-technische spanning geconstateerd aangaande de egalisatierekening<sup>1</sup>. De verantwoordingstaat van de baten-lastendiensten maakt onderdeel uit van het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM.

De egalisatierekening is een actiefpost op de balans van de Rijksgebouwendienst waarop jaarlijks het verschil tussen kosten en huurontvangsten tot uitdrukking wordt gebracht. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat het huisvestingstelsel uitgaat van huren die op een inflatiecorrectie na gelijk blijven over de contractperiode, terwijl de kosten in het begin hoger zijn dan de ontvangen huren. Door het verschil tussen kosten en ontvangen huren ten gunste van de egalisatierekening te boeken, worden feitelijk niet-gerealiseerde opbrengsten geactiveerd. Omdat de kosten een dalend verloop tonen zijn de huurontvangsten vanaf halverwege de contract-

<sup>1</sup> Deze post staat ultimo 2005 voor € 628 miljoen op de balans van de Rijksgebouwendienst.

periode hoger dan de kosten. Dat verschil wordt dan ten laste van de egalisatierekening geboekt.

De Algemene Rekenkamer signaleert bij de egalisatierekening een spanning met de in de Comptabiliteitswet 2001 opgenomen eis van deugdelijke weergave. Deze spanning doet zich met name voor bij het verantwoorden van niet-gerealiseerde opbrengsten<sup>2</sup>, hetgeen de Algemene Rekenkamer strijdig acht met het voorzichtigheidsbeginsel. De Algemene Rekenkamer zal deze spanning de komende tijd nader onderzoeken en verwacht dit onderzoek op korte termijn te kunnen afronden.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer mogen alleen de bedragen die de Rijksgebouwendienst bij huurders in een gegeven jaar daadwerkelijk voor in dat jaar geleverde huisvesting in rekening brengt als opbrengst worden verantwoord en als vordering worden geactiveerd. Daarbij uitgaande van continuering van de verhuur.

Hoewel de Algemene Rekenkamer bij de egalisatierekening een spanning constateert met de Comptabiliteitswet, betreft zij dit niet in haar oordeel over het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM. Naast het door de Algemene Rekenkamer voorgenomen nadere onderzoek hebben de volgende overwegingen daarbij een rol gespeeld:

- De Rijksgebouwendienst heeft open en transparant over het bestaan en het doel van de egalisatierekening gecommuniceerd richting belanghebbenden en de Staten-Generaal via de begroting en jaarverslagen van het departement en via het eigen jaarverslag.
- De Rijksgebouwendienst heeft in de verdere omgang met de egalisatierekening binnen de door het kabinet vastgestelde kaders van het op 1 januari 1999 in werking getreden Rijkshuisvestingstelsel gehandeld.

### 2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 van het Ministerie van VROM en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd. De Algemene Rekenkamer heeft geen fouten, onzekerheden en onvolledigheden geconstateerd, die de tolerantiegrenzen overschrijden.

#### **Overzicht 2** **Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van VROM (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	30 151
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	14 777
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor een of meer saldibalansposten overschrijden (zie bijlage 2)	0
Overige fouten en onzekerheden	17,5
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	17,5

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

In bijlage 2 worden de fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

<sup>2</sup> Artikel 58, lid 1 sub a van de CW2001.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 1 806 miljoen. Deze afrekeningen voldoen aan de eisen.

## **2.2 Informatie over de bedrijfsvoering**

Als gevolg van de versnelde toepassing van de uitkomsten van het *IBO Regeldruk en controletoren* voor het Jaarverslag 2005 van het Ministerie VROM, is de reikwijdte van de bedrijfsvoeringsparagraaf voor het jaar 2005 groter dan voorheen. De minister geeft nu zelf aan welke fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden. Omdat op een laat moment is besloten de nieuwe richtlijnen versneld toe te passen, heeft de minister voor de verklaring over de rechtmatigheid vooral gesteund op de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de Auditdienst.

De versnelde toepassing betekent overigens niet dat alle in het kader van het *IBO Regeldruk en controletoren* genomen besluiten al volledig zijn ingevoerd. Over het verslagjaar 2006 zal onder meer ook informatie over de totstandkoming van de beleidsinformatie moeten worden opgenomen. Voor 2005 geldt dit nog niet.

### *Bedrijfsvoeringsparagraaf*

De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat een verklaring over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en een mededeling over de bedrijfsvoering. De minister maakt daarin melding van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onzekerheden, en de beheersing van de bedrijfsvoering. De minister verklaart daarbij dat er in 2005 sprake is geweest van beheerste bedrijfsprocessen binnen het Ministerie van VROM.

De bedrijfsvoeringsparagraaf bevat verder een toelichting op de volgende aandachtspunten:

- de overgang van huursubsidie naar huurtoeslag (zie § 1.2 en § 2.1.1);
- het verbeterplan huursubsidie (zie § 3.2.1);
- uitplaatsing subsidieregelingen naar SenterNovem (zie § 1.2 en § 3.1.1);
- de afrekening voorschotten stedelijke vernieuwing 2000–2004 (zie § 3.3.1);
- de reorganisatie van de bedrijfsvoering, de ZEUS-operatie (zie § 3.1.1);
- de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering (zie § 3.1.2);
- de financieel-administratieve processen (zie § 3.1.1).

### *Totstandkoming mededeling bedrijfsvoering*

De mededeling bedrijfsvoering van de minister is gebaseerd op deelmededelingen van de afzonderlijke diensten en op informatie over de stand van zaken bij zes dossiers die door het Audit Committee als risicovol zijn aangemerkt. Tot slot is de mededeling gebaseerd op de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de auditdienst.

Op basis van de bevindingen van de departementale auditdienst komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat bij de meeste diensten het totstandkomingsproces van de deelmededeling onvoldoende is gedocumenteerd, waardoor de totstandkoming onvoldoende controleerbaar is. Omdat het proces verder wel goed is verlopen en tot plausibele uitkomsten heeft geleid, verbindt de Algemene Rekenkamer hier geen negatief oordeel aan. Wel vraagt zij, net als vorig jaar, aandacht voor de controleerbaarheid van de totstandkoming.

### 2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM (Ministerie van VROM, 2006a) is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Een punt dat nog aandacht verdient, is de controleerbaarheid van de totstandkoming van de mededeling bedrijfsvoering.

In overeenstemming met de afspraken tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VROM heeft de minister van VROM in de bedrijfsvoeringsparagraaf de hoofdconclusie uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van Financiën overgenomen over de fouten die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van de huurtoeslag.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering zelf van het Ministerie van VROM zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

## 2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en, zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»).

Voor het beleidsterrein ruimtelijke ordening hebben we niet alleen de aanwezigheid maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn verwerkt in onze publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a).

### 2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De beleidsinformatie met betrekking tot de door SenterNovem uitgevoerde regelingen is uitgezonderd van dit positieve oordeel. Die informatie is niet tijdig aangeleverd aan de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken waardoor deze dienst de deugdelijke totstandkoming hiervan niet kon toetsen. De Algemene Rekenkamer heeft zich daarom geen oordeel kunnen vormen over de totstandkoming hiervan.

### 2.3.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets<sup>3</sup> onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

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

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

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

Het antwoord op deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W-vragen en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De Algemene Rekenkamer wil bij de VBTB-toets de kanttekening plaatsen dat er geen inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van de informatie in de begroting en het jaarverslag. Evenmin wordt beoordeeld of er een duidelijke relatie is tussen de doelen, instrumenten en het budget. Het betreft een procesmatige toets op de vraag of de minister aangeeft wat zij beoogt te bereiken of bereikt heeft, wat daarvoor wordt of is gedaan en hoeveel dat gaat kosten of heeft gekost.

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006.

---

<sup>3</sup> Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsinformatie voldoet aan de nieuwe manier van verantwoorden die in 1999 is ingezet met de kabinetsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Ministeries moeten in hun jaarverslagen duidelijk maken of met het bestede budget de geplande prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt.

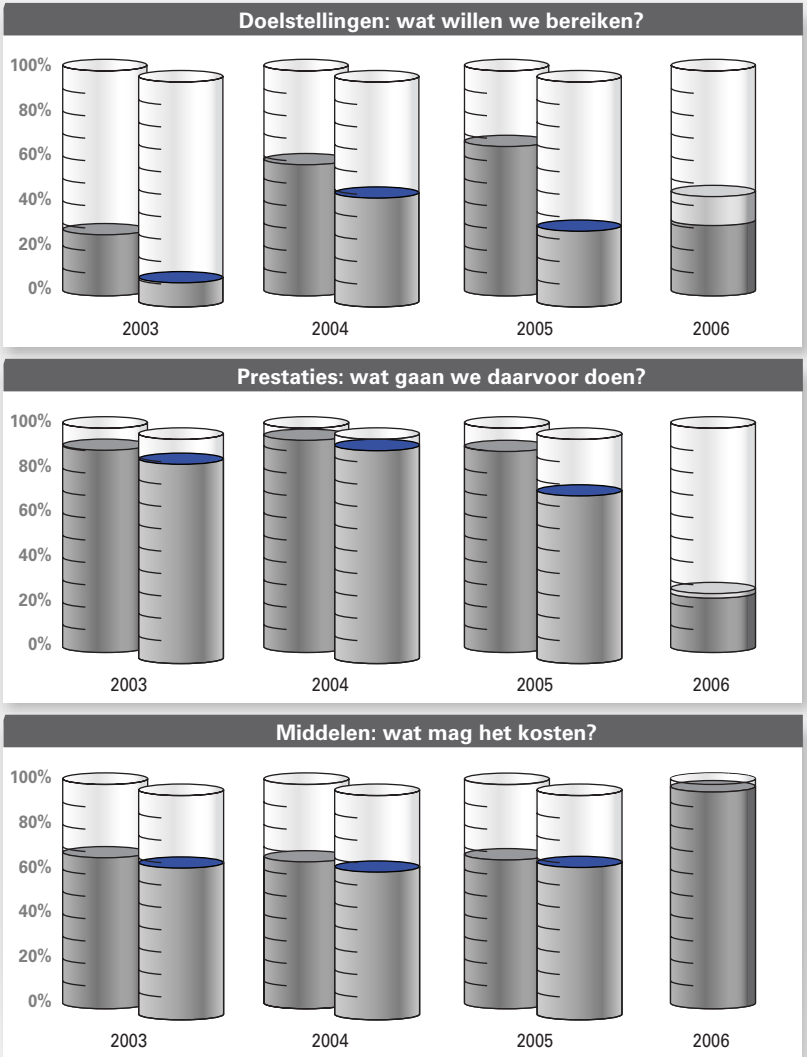
# C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Figuur 2

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



### *Toelichting bij de VBTB-toets 2005*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het jaarverslag van het Ministerie van VROM in 2005 minder goed aansluit bij de begroting dan in 2004. De vraag naar de middelen, «hoeveel heeft het gekost?», vormt daarop een uitzondering.

De minder goede aansluiting tussen begroting en jaarverslag komt voornamelijk doordat de in de begroting genoemde effectindicatoren en/of streefwaarden niet of slechts gedeeltelijk terugkomen in het jaarverslag. Dat hangt samen met de tijdshorizon van veel streefwaarden uit de begroting. Vaak gaat het om een waarde die pas in de verre toekomst gerealiseerd zal worden, bijvoorbeeld in het jaar 2010 of 2030. Doordat een tijdspad met tussendoelen voor het jaar ontbreekt, worden er in het jaarverslag geen realisatiewaarden gegeven. Het gevolg daarvan is dat de gebruiker van het jaarverslag niet kan vaststellen in welke mate vooruitgang is geboekt in het realiseren van het maatschappelijk effect.

Een voorbeeld van een in de toekomst te behalen streefwaarde betreft de doelstelling dat in 2030 in alle gebieden een «goede akoestische kwaliteit» heerst. Het ministerie gebruikt daarvoor onder andere de indicator «aantal aangepakte situaties met meer dan 65 dB(A) geluidsbelasting». De streefwaarde hiervoor is «100% in 2020». In het jaarverslag 2005 wordt niet vermeld hoeveel procent van de situaties is aangepakt.

Een andere reden waarom het jaarverslag minder goed aansluit bij de begroting is dat in het jaarverslag soms geen realisatiewaarde wordt gegeven bij de prestatie-indicatoren terwijl in de begroting wel streefwaarden staan.

Op basis van de hier beschreven bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de VBTB-conformiteit in 2005 is afgenomen ten opzichte van 2004. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan streefwaarden te benoemen met tijdspad en tussendoelen zodat in het jaarverslag realisatiewaarden opgenomen kunnen worden.

### *Toelichting VBTB-conformiteit begroting 2006*

Naast het jaarverslag 2005 heeft de Algemene Rekenkamer ook de begroting 2006 beoordeeld. Daarbij is gebleken dat de begroting 2006 minder inzicht geeft in de geplande voortgang van het beleid dan de begroting 2005. De oorzaak hiervan is voornamelijk dat er in de begroting 2006 weinig tot geen indicatoren of streefwaarden worden gegeven voor de vraag «Wat willen we bereiken?» en de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?». Het gevolg daarvan is dat in het jaarverslag 2006 weinig realisatiewaarden gegeven kunnen worden, waardoor de gebruiker van dat jaarverslag geen inzicht zal krijgen in de voortgang van het beleid in 2006.

Op de vraag «Wat mag het kosten?» wordt in de begroting 2006 goed gescoord. De Algemene Rekenkamer tekent daarbij wel aan dat nog duidelijker zou worden hoeveel het totale beleid kost als subsidies, fiscale maatregelen en het budget vanuit het Fonds Economische Structuurversterking apart worden benoemd.



### 2.3.3 Informatie over klimaatverandering en emissies nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen in de begroting en het jaarverslag staan. Voor beleidsartikel 11, «Tegengaan klimaatverandering en emissies», is onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van informatie over operationele doelstelling 2, Vermindering uitstoot broeikasgassen. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de verantwoording over het Clean Development Mechanism (CDM).

Een van de onderdelen van het Nederlandse klimaatbeleid is dat Nederland financieel bijdraagt aan projecten in het buitenland die gericht zijn op de reductie van broeikasgassen. Nederland ontvangt in ruil daarvoor zogenoemde emissiereductie-eenheden, die ertoe bijdragen dat Nederland aan zijn verplichtingen uit hoofde van het Kyoto-protocol kan voldoen. Deze eenheden moeten geleverd worden in de jaren 2008 tot en met 2012, de zogenaamde Kyoto-periode.

Nederland ondersteunt projecten via de Kyoto-instrumenten Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI). CDM wordt uitgevoerd door het Ministerie van VROM; het gaat dan om projecten in ontwikkelingslanden. Bij JI – uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken – gaat het om projecten in geïndustrialiseerde landen. In totaal wil Nederland via CDM en JI voor 100 megaton aan emissiereductie-eenheden in het buitenland kopen: 67 megaton via CDM en 33 via JI. Die 100 megaton komt neer op de helft van de reductie die Nederland moet bereiken om het Nederlandse Kyotodoel te halen. Het gaat bij CDM en JI dus om belangrijke beleidsprestaties.

De VROM-begroting 2005 vermeldt, in overeenstemming met voorgaande VROM-begrotingen, het totale CDM-doel van 67 megaton. Specifiek voor 2005 vermeldt de VROM-begroting 2006 als voorgenomen prestatie een hoeveelheid van 56,2 megaton te tekenen CDM-contracten.

Uit het VROM-jaarverslag over 2005 blijkt niet of de voorgenomen prestatie ook behaald is. Er is geen kwantitatieve informatie over de hoeveelheid rechten die via CDM gecontracteerd is. Het Ministerie van VROM heeft hier bewust voor gekozen omdat het naar buiten brengen van detailinformatie van invloed zou kunnen zijn op de onderhandelingen over een aantal CDM-projecten. De staatssecretaris van VROM heeft de Tweede Kamer op 13 april 2006 op hoofdlijnen geïnformeerd over de realisatie van de CDM- en JI-doelstellingen (Ministerie van VROM, 2006b). De staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat de Tweede Kamer meer gedetailleerde informatie desgewenst vertrouwelijk kan ontvangen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het Ministerie van VROM het vertrouwelijke karakter van de gegevens in het Jaarverslag 2005 had moeten beargumenteren. Ook vanwege de samenhang met het Europese CO<sub>2</sub>-emissiehandelssysteem, waarvoor Nederland dit voorjaar het tweede allocatieplan moet opstellen, had deze informatie in het VROM-jaarverslag over 2005 niet mogen ontbreken. De Algemene Rekenkamer wijst er verder op dat het Ministerie van Economische Zaken in het Jaarverslag over 2005 wél kwantitatieve informatie heeft opgenomen over de geleverde beleidsprestatie bij JI.

### 3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

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

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de onvolkomenheden die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden en in § 3.3 worden de overige bevindingen over de bedrijfsvoering besproken. In de conclusies (§ 3.4) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar met een figuur weergegeven.

#### 3.1 Onvolkomenheden

##### 3.1.1 Financiële functie

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement. De reden voor dit oordeel is dat zich bij verschillende departementsonderdelen tekortkomingen voordoen, die in een aantal gevallen rechtmatigheidsrisico's met zich meebrengen.

Het Ministerie van VROM heeft in 2004 de ondersteunende processen ingrijpend gereorganiseerd. Het doel was de bedrijfsvoering beter en efficiënter te organiseren door processen te centraliseren en te standaardiseren. De Algemene Rekenkamer stelde in het rechtmatigheidsonderzoek 2004 vast dat de financiële bedrijfsvoering als gevolg van de reorganisatie ernstig was verstoord en kwam daarom tot een negatief oordeel over de financiële functie van het departement.

##### *Actuele stand van zaken*

De financiële functie van het departement vertoont nog verschillende tekortkomingen. Het stelsel van beheersmaatregelen voor de registratie van facturen, het verificatieproces en het betaalproces voldoet nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen van betrouwbaarheid. Bij de nog te nemen maatregelen gaat het onder andere om functiescheidingen en om autorisaties voor het betaalproces. De geconstateerde tekortkomingen kunnen leiden tot onrechtmatigheden.

Ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van de financiële administraties moeten nog verder worden verbeterd. Vastgesteld is dat voorschotten niet altijd als zodanig worden verantwoord, dat procedures voor het verlenen van opdrachten beter moeten worden nageleefd en dat verplichtingen niet altijd tijdig worden vastgelegd.

Verder zijn bij de accountantscontrole ten behoeve van de aan SenterNovem verleende opdracht voor de uitvoering van een aantal regelingen van het directoraat-generaal Wonen, diverse onvolkomenheden geconstateerd. Zo was de verplichtingenstand die voortvloeit uit het Besluit woninggebonden subsidies 1992 substantieel te hoog doordat een renteconversie niet tijdig was verwerkt. Pas na diverse herstelwerkzaamheden door de betrokken partijen kon een goedkeurende accountantsverklaring worden afgegeven. De Algemene Rekenkamer leidt hieruit af dat bij de betreffende regelingen geen sprake was van een ordelijke en controleerbare financiële administratie.

De procedure voor de totstandkoming van het jaarverslag is ten opzichte van 2004 aanmerkelijk verbeterd. Wel verdient de aanlevering van gegevens door de uitvoeringsorganisaties buiten VROM aandacht. De Belastingdienst en SenterNovem hebben hun gegevens laat aangeleverd en in het geval van SenterNovem waren belangrijke correcties noodzakelijk.

#### *Verbetertraject*

In 2005 is een verbetertraject gestart om een aantal acute knelpunten in de financieel-administratieve processen weg te nemen. Dat traject moet op termijn resulteren in verdere standaardisatie van die processen. De getroffen maatregelen verkeren deels nog in de implementatiefase en zullen in de tweede fase van het verbetertraject moeten worden aangevuld met andere maatregelen.

Met het verbetertraject en een aantal andere maatregelen is de minister de toezeggingen nagekomen die zij heeft gedaan naar aanleiding van het *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM* (Algemene Rekenkamer, 2005).

#### *Conclusies*

Op basis van de bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat er op diverse plaatsen in het kerndepartement sprake is van uiteenlopende tekortkomingen in de uitvoering van financiële processen. Vanwege de breedte van de problematiek en omdat er ook sprake is van rechtmatigheidsrisico's, is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de financiële functie van het departement.

De Algemene Rekenkamer heeft overigens ook waardering voor de manier waarop binnen het departement wordt gewerkt aan het verbeteren van de financiële processen. Zij beveelt de minister aan om:

- de uitvoering van de verbetertrajecten voort te zetten;
- verbeteringen aan te brengen in functiescheidingen;
- verbeteringen aan te brengen in het autorisatiebeheer van het betaalproces;
- de afspraken met de Belastingdienst en SenterNovem over de aanlevering van informatie verder in te vullen.

### 3.1.2 ICT-beheer

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging en het ICT-beheer voor zover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer. Het Ministerie van VROM voldeed in 2005 niet aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en de vereisten van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Bovendien was het autorisatie- en wijzigingenbeheer niet adequaat.

De geconstateerde onvolkomenheid bestaat al vanaf 2001. De minister heeft naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 2004 toegezegd om de onvolkomenheid weg te nemen. Daartoe zouden afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) geactualiseerd worden, evenals de daarop gebaseerde beveiligingsplannen. Ook zou een analyse gemaakt worden van herstel- en uitwijkmaatregelen bij calamiteiten en de relatie met de externe leverancier van de ICT-diensten zou worden uitgewerkt.

In 2005 zijn er verschillende activiteiten geweest om de toezeggingen na te komen. Voor vrijwel alle afdelingen zijn A&K-analyses en beveiligingsplannen opgesteld, er is aandacht besteed aan de herstel- en uitwijkmaatregelen en er is een nieuw statuut voor informatiebeveiliging en bescherming personeelsgegevens vastgesteld. Verder is besloten de methode CobiT te hanteren om de ICT-governance (ICT-beheer in brede zin) verder op orde te krijgen. Deze internationaal geaccepteerde methode ondersteunt bij het structureel op orde krijgen van het ICT-beheer in relatie tot de omgeving waarbinnen dat beheer plaatsvindt. Verder zijn de verantwoordelijkheden op het gebied van ICT verder uitgewerkt. Ook aan het voorschrift VIR-BI (VIR-Bijzondere Informatie) is aandacht besteed. Met deze activiteiten zijn goede stappen gezet om de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering beter te beheersen en de voorschriften na te leven.

Deze stappen leiden echter ook tot het inzicht dat nog veel maatregelen moeten worden geïmplementeerd, vooral op het gebied van beveiliging. Daarnaast blijkt de verbetering van de dienstverlening door de leverancier van ICT-diensten maar langzaam te vorderen. Zo is gedurende geheel 2005 door de leverancier niet voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de infrastructuur van de ICT.

Samenvattend zijn er in 2005 goede stappen gezet, maar een aantal zaken op het gebied van de ICT was niet op orde.

- Er wordt niet voldaan aan het vereiste niveau van beveiliging van de inrichting en beheersing van de ICT-infrastructuur. De kwaliteit van beveiliging van de ICT-infrastructuur beïnvloedt de kwaliteit van de beveiliging van alle applicaties die daarop draaien en van de gegevens die daarmee worden beheerd.
- Uit de A&K-analyses komt een groot aantal maatregelen naar voren dat in 2005 niet goed geregeld was en dat nog moet worden geïmplementeerd om de beveiliging en continuïteit van de data, applicaties, systemen en infrastructuur te kunnen garanderen.
- Voor het autorisatie- en wijzigingenbeheer is een plan gemaakt. Dit moet nog worden geïmplementeerd.
- Er wordt nog niet geheel aan de eisen van de Wet bescherming Persoonsgegevens voldaan. Zo gaan de directies wisselend om met het opstellen van de verplichte processen-verbaal. Ook de koppeling tussen de maatregelen in het kader van beveiliging en van privacy die voortkomen uit de WBP wordt nog niet voldoende gemaakt.

Deze aspecten leiden tot risico's op het gebied van vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en continuïteit van de gegevens en systemen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in 2006 de volgende stappen te zetten:

- maatregelen implementeren op het gebied van beveiliging van de infrastructuur en de vitale systemen en van bescherming persoonsgegevens;
- afspraken maken met de externe leverancier van ICT-diensten over verbetertrajecten op het gebied van de beveiliging van de infrastructuur en die voortdurend monitoren;
- voorwaarden scheppen om een toereikend autorisatie- en wijzigingenbeheer mogelijk te maken.

### *3.1.3 Personele uitgaven*

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de personele uitgaven, omdat de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle tekortschieten en hebben geleid tot onrechtmatige uitgaven.

De administratieve organisatie rond de personele uitgaven binnen het Ministerie van VROM en de Rijksgebouwendienst behoeft verbetering. Het gaat daarbij vooral om een actualisatie en nadere verduidelijking van de beschrijving van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. De procedures voor het toekennen van bijzondere beloningscomponenten verdienen daarbij speciale aandacht. De tekortkomingen in de administratieve organisatie hebben geleid tot onrechtmatige toekenningen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de opzet en werking van de administratieve organisatie rond personele uitgaven te verbeteren.

### *3.1.4 Rijksgebouwendienst*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een onvolkomenheid in de naleving van het VIR. De Rijksgebouwendienst kan de risico's op het gebied van informatiebeveiliging daardoor onvoldoende beheersen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2004 heeft de Algemene Rekenkamer ook al geconstateerd dat de Rijksgebouwendienst nog niet helemaal voldeed aan het VIR. Zo waren nog niet alle A&K-analyses uitgevoerd, waardoor onvoldoende inzicht bestond in de risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Verder voldeed het technisch beheer van het belangrijkste geautomatiseerde systeem niet aan de daaraan te stellen eisen. Hierdoor was de informatiebeveiliging niet gewaarborgd.

Alle A&K-analyses waren begin 2006 uitgevoerd. Ze vormen de basis voor de medio april 2006 vast te stellen beveiligingsplannen. Na vaststelling daarvan kan een begin worden gemaakt met de implementatie van de daarin opgenomen maatregelen. De Algemene Rekenkamer ziet in het opstellen van de A&K-analyses een belangrijke stap op weg naar het voldoen aan het VIR. Om volledig te voldoen aan het VIR moeten echter ook beveiligingsplannen zijn opgesteld en de daarin beschreven maatregelen moeten zijn geïmplementeerd. De Algemene Rekenkamer wijst er

verder op dat de A&K-analyses aanvulling behoeven omdat de opgestelde rapportages niet geheel volledig zijn.

De actiepunten voor het ICT-beheer uit 2004 zijn uitgevoerd, met uitzondering van het calamiteitenplan. Dit houdt verband met het feit dat de Rijksgebouwendienst voor de ICT-infrastructuur sterk afhankelijk is van het Ministerie van VROM (zie paragraaf 3.1.2).

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de A&K-analyses aan te vullen en de informatiebeveiligingsplannen vast te stellen en te implementeren.

### **3.2 Opgeloste onvolkomenheden**

#### *3.2.1 M&O-beleid huursubsidie*

Het Ministerie van VROM heeft in 2005 onder moeilijke omstandigheden het financieel beheer voor de huursubsidie zover weten te verbeteren dat er eind 2005 sprake was van een toereikend M&O-beleid. Over het jaar 2004 kwam de Algemene Rekenkamer nog tot het oordeel dat er sprake was van een ernstige onvolkomenheid.

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

De belangrijkste tekortkoming die ten grondslag lag aan het oordeel over 2004, een ernstige onvolkomenheid, betrof de uitwisseling van gegevens met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en de afhandeling van daarbij optredende problemen.

De Algemene Rekenkamer achtte de onvolkomenheid dusdanig ernstig dat zij op grond van artikel 88, lid 1 van de CW 2001 bezwaar heeft gemaakt tegen het financieel beheer voor de huursubsidie. Daarbij heeft de Algemene Rekenkamer de minister geadviseerd om een controleplan op te stellen, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen VROM en Financiën te verhelderen, en om het M&O-beleid voor de huursubsidie te evalueren. De minister heeft deze en de andere aanbevelingen opgevolgd.

#### *Verbeterplan Uitvoering Huursubsidie*

In reactie op het gemaakte bezwaar tegen het in 2004 gevoerde financieel beheer heeft de minister de Algemene Rekenkamer een verbeterplan aangeboden voor de uitvoering van de huursubsidie. De Algemene Rekenkamer heeft het bezwaar daarop opgeheven.

Het verbeterplan behelst een aantal maatregelen dat aan de ene kant is gericht op het herstellen van geconstateerde fouten en aan de andere kant op een goede uitvoering van het laatste subsidietijdvak. De bereikte resultaten worden hieronder toegelicht.

#### *Werking M&O-beleid*

De verbetermaatregelen waren in belangrijke mate gericht op het proces van gegevensuitwisseling met de GBA voor de controle op de bewonings-situatie. Vanaf 1 april 2005 heeft het Ministerie van VROM gewerkt aan een oplossing van de problemen bij die controle. Het effect van het verbeterplan is merkbaar vanaf de zomer 2005. Door de departementale auditdienst is vastgesteld dat voor het begrotingsjaar 2005 de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden niet is overschreden bij de uitvoering van de huursubsidie.

Gelet op de voorgaande bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de werking van het M&O-beleid eind 2005 toereikend was.

#### *Evaluatie M&O-beleid*

Het opgestelde verbeterplan voorziet in een evaluatie van het M&O-beleid die beoogt lering te trekken uit de in 2004 opgedane ervaringen ten behoeve van het M&O-beleid in 2005 en verder. Gelet op de aflopende uitvoering heeft de evaluatie zich op de korte termijn gericht en heeft het ministerie slechts beperkt aandacht besteed aan de feitelijke werking van het M&O-beleid. De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in die focus maar merkt daarbij wel op dat bij toekomstige evaluaties van het M&O-beleid voor de huurtoeslag meer aandacht moet worden geschonken aan de feitelijke werking van de controles dan nu het geval is geweest.

#### *Afwikkeling huursubsidie*

De tijdelijke uitvoeringsorganisatie die het ministerie in 2005 heeft opgezet ten behoeve van de uitvoering van het laatste subsidietijdvak zal in 2006 geleidelijk worden afgebouwd. Het ministerie was eind maart 2006 nog in overleg met de Belastingdienst over de rol die de Belastingdienst kan spelen bij de finale afwikkeling van de huursubsidie. Die afwikkeling kan pas plaatsvinden nadat de definitieve inkomensgegevens over 2005 beschikbaar zijn. De Algemene Rekenkamer zal de afwikkeling betrekken bij haar rechtmatigheidsonderzoeken over 2006 en 2007.

#### *M&O-beleid huurtoeslag*

In het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) is de huursubsidie per 1 januari 2006 vervangen door de huurtoeslag en is de uitvoering daarvan opgedragen aan de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst<sup>4</sup>. De Algemene Rekenkamer heeft het M&O-beleid voor de huurtoeslag beoordeeld in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Financiën. Zij is daarbij tot conclusie gekomen dat er sprake is van onvolkomenheden in het beheer die resulteren in onjuiste en te lage voorschotten. Knelpunten in de automatisering van de controle zijn daar in belangrijke mate debet aan. Voor verdere bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het M&O-beleid voor de huurtoeslag wordt verwezen naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2005* van het Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2006b). De gevolgen voor de financiële verantwoording van het Ministerie van VROM zijn toegelicht in paragraaf 2.1.1 van het voorliggende rapport.

#### *3.2.2 Energiepremieregeling*

Op grond van de Energiepremieregeling 2003 konden eigenaren, huurders en verhuurders van woningen een zogenoemde energiepremie krijgen. Deze premie was onder andere bedoeld voor energiebesparende voorzieningen, zoals zonnepanelen en zonneboilers. De energiebedrijven voerden deze regeling uit.

Door onvolkomenheden in het M&O-beleid was niet voorzien in een toereikende verantwoording door de energiebedrijven over de rechtmatigheid van de verstrekte energiepremies en was evenmin voorzien in toereikende afspraken over de controle op de feitelijke aanwezigheid van de energiebesparende voorzieningen. Onderzoek door de VROM-Inspectie heeft voor het verantwoordingsjaar 2004 onrechtmatigheden aan het licht gebracht voor een bedrag van naar schatting € 7,4 miljoen. Daarnaast was er onzekerheid over een bedrag van naar schatting € 15 miljoen.

---

<sup>4</sup> Omdat de huurtoeslag reeds in december 2005 is toegekend, is de rechtmatigheid van die toekenningen van invloed op het rechtmatigheidsoordeel over 2005.

In 2005 is namens het Ministerie van VROM een accountantscontrole uitgevoerd bij de energiebedrijven. De beoordeling van de rechtmatigheid van de verstrekte energiepremies heeft zich daarbij gericht op de toetsing van de administratieve vereisten. Het Ministerie van VROM heeft op basis van de controlebevindingen de subsidies aan de energiebedrijven vastgesteld. Naar aanleiding daarvan zijn door twee energiebedrijven renteclaims neergelegd bij het ministerie en heeft één energiebedrijf aangekondigd in beroep te gaan tegen de subsidievaststelling. De afwikkeling van de claims en het beroep waren medio april 2006 nog niet rond.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het Ministerie van VROM op toereikende wijze vorm heeft gegeven aan de afwikkeling van de energiepremieregeling. De Algemene Rekenkamer beschouwt de onvolkomenheid in het M&O-beleid voor de energiepremieregeling daarom als opgelost.

### *3.2.3 Rijksgebouwendienst*

In 2005 is het financieel beheer van de Rijksgebouwendienst dusdanig verbeterd dat de onvolkomenheid, die de Algemene Rekenkamer in 2004 constateerde, grotendeels is opgelost. De onvolkomenheid in het financieel beheer voor 2004 had vooral betrekking op tekortkomingen in de automatisering, de informatiebeveiliging en de managementinformatie. Alleen een onvolkomenheid in de naleving van het VIR resteert (zie § 3.1.4)

De Rijksgebouwendienst heeft in 2005 belangrijke verbeteringen gerealiseerd in het proces van oplevering van het jaarverslag. Een resterend aandachtspunt is de tijdigheid van de onderbouwing van de definitieve standen van belangrijke posten. Deze zijn namelijk op een laat moment bekend geworden waardoor het departementale controle- en verantwoordingsproces onder druk heeft gestaan. Het in 2004 geconstateerde knelpunt rond de volledigheid en juistheid van de gebruiksvergoedingen is in 2005 opgelost. De Algemene Rekenkamer constateert dat de voor 2004 geconstateerde tekortkoming in de totstandkoming van managementinformatie grotendeels is opgelost.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* (Algemene Rekenkamer, 2005) heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de Rijksgebouwendienst veel aandacht heeft besteed aan integriteit en daarbij de prioriteit heeft gelegd bij de bevordering van de uitvoering van het integriteitsbeleid binnen de Rijksgebouwendienst. Deze lijn is in 2005 voortgezet met de vaststelling van een integriteitsvisie en de aanstelling van een directeur coördinatie integriteit & veiligheid binnen de Rijksgebouwendienst. Tot slot is er in de organisatie op verschillende manieren aandacht besteed aan integriteit.

### *3.2.4 Afwikkeling Audit-Actielijst 2005*

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het verloop van de Audit-Actielijst 2005 (AAL 2005). De belangrijkste bevindingen zijn weergegeven in § 3.1 en § 3.2 van dit hoofdstuk en in de AAL 2005.



### 3.3 Bevindingen overige bedrijfsvoering

#### 3.3.1 Stedelijke vernieuwing

In 2005 zijn de meerjarenavoorschotten stedelijke vernieuwing voor de periode 2000–2004 afgerekend. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar die afrekening omdat het in de Wet stedelijke vernieuwing (WSV) vastgelegde verantwoordingsarrangement tekortkomingen vertoont. In haar rapporten bij de jaarverslagen 2003 en 2004 van het Ministerie van VROM heeft de Algemene Rekenkamer daarom aangegeven dat de minister het risico loopt dat zij in 2005 onvoldoende inzicht krijgt in de rechtmatigheid van de uitgaven voor stedelijke vernieuwing. Voor een toelichting op het normenkader dat de Algemene Rekenkamer heeft ontwikkeld op het terrein van specifieke uitkeringen wordt verwezen naar het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (Algemene Rekenkamer, 2006c)

In de WSV is aangegeven dat gemeenten zich verantwoorden door middel van een bestedingsverantwoording met accountantsverklaring en een niet-gecertificeerde beleidsverantwoording. Op basis van de bestedingsverantwoording kan worden vastgesteld of de gelden zijn besteed aan de in de wet genoemde doelen. De beleidsverantwoording vormt de basis voor de beoordeling van de geleverde prestaties.

De G30-gemeenten dienen hun verantwoording rechtstreeks in bij het ministerie en leggen daarmee tevens verantwoording af over de naleving van de met de minister gemaakte prestatie-afspraken. De overige gemeenten, ook wel aangeduid met de term niet-rechtstreekse gemeenten, leggen verantwoording af aan Gedeputeerde-Staten, waarbij zij zich verantwoorden over de met Gedeputeerde-Staten gemaakte prestatieafspraken.

De niet volledige certificering van de verantwoordingsdocumenten heeft tot gevolg dat geen inzicht wordt verschaft in de betrouwbaarheid van de informatie die de gemeenten aanleveren over hun prestaties. De minister of Gedeputeerde Staten kunnen daardoor niet met zekerheid vaststellen of de prestaties die met de gemeenten zijn afgesproken daadwerkelijk zijn geleverd. Dit brengt rechtmatigheidsrisico's met zich mee voor respectievelijk de minister van VROM of Gedeputeerde Staten.

Het Ministerie van VROM heeft geen eisen gesteld aan het financieel beheer dat de provincies voeren en de provincies behoeven zich niet te verantwoorden over de manier waarop zij de verantwoordingen van de niet-rechtstreekse gemeenten controleren. De provincies kunnen na het afrekenen van de voorschotten volstaan met het samenvatten en doorgeleiden van de bij hen ingediende verantwoordingsstukken. Door deze niet-sluitende verantwoordingsstructuur loopt de minister het risico onvoldoende inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de uitgaven voor stedelijke vernieuwing van de niet-rechtstreekse gemeenten.

In december 2005 heeft de minister de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de mogelijkheid van controle door het Rijk op de prestaties in het kader van ISV-1 (Ministerie van VROM, 2005b). Voor de G30 is voorzien in toetsing aan landelijke gegevensbronnen, procesonderzoek bij de gemeenten en waarnemingen ter plaatse. Bij de niet-rechtstreekse gemeenten is voorzien in procesonderzoek naar de taakvervulling door de provincies en in beoordeling door het departement van de door de provincies doorgeleide bestedingsverantwoordingen en de daarbij gevoegde accountantsverklaringen.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag heeft de minister verslag gedaan van de uitkomsten van deze controlewerkzaamheden.

De Algemene Rekenkamer heeft het afrekeningsproces onderzocht en is van oordeel dat het ministerie de lacunes in het verantwoordingsarrangement voldoende heeft gerepareerd en daarmee voldoende zekerheid heeft verkregen over de betrouwbaarheid van de prestaties van de G30 en de toereikendheid van de door de provincies uitgevoerde werkzaamheden. De minister beschikte daardoor over toereikende informatie voor de afrekening van de meerjarenvoorschotten.

### *3.3.2 Financieel beheer bodemsanering*

#### *Meerjarenvoorschotten bodemsanering 2002–2004*

De afrekening van de meerjarenvoorschotten 2002–2004 voor bodemsanering had plaats moeten vinden in 2005 maar is door het Ministerie van VROM doorgeschoven naar 2006. Het bevoegd gezag is daarover geïnformeerd overeenkomstig de Regeling Financiële Bepalingen Bodemsanering (RFB) en de Algemene wet bestuursrecht. Met de afrekening is een bedrag gemoeid van circa € 377 miljoen. Uitgaande van de RFB 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 Rapporten bij de Jaarverslagen 2003 en 2004 van het Ministerie van VROM (Algemene Rekenkamer, 2004 en 2005) heeft de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoordingen.

Het ministerie heeft inmiddels aangegeven dat het de afrekening van de meerjarenvoorschotten 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.

De Algemene Rekenkamer zal de afrekening meerjarenvoorschotten beoordelen in het rechtmatigheidsonderzoek 2006. Voor de normatiek die zij daarbij zal hanteren verwijst zij naar haar rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (Algemene Rekenkamer, 2006). De Algemene Rekenkamer beveelt aan ook gebruik te maken van de ervaringen die zijn opgedaan bij de afwikkeling van de meerjarenvoorschotten stedelijke vernieuwing.

#### *Meerjarenvoorschotten 2005–2009*

In 2005 zijn de meerjarenbudgetten vastgesteld voor de bodemsanering in de periode 2005–2009. Het Ministerie van VROM is daarbij verplichtingen aangegaan voor een bedrag van € 493,2 miljoen. Het toekenningsproces wordt uitgevoerd door het agentschap SenterNovem.

Op basis van de controlewerkzaamheden van de departementale auditdienst komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de opzet van het toekenningsproces voldoet, dat de procedures zorgvuldig zijn doorlopen en dat de verplichtingen rechtmatig zijn aangegaan.

### *3.3.3 Nieuwe sleutelprojecten*

Het Ministerie van VROM ondersteunt zes projecten rond stations voor de hogesnelheidslijn (HSL). Deze projecten worden de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) genoemd. De NSP kennen de volgende doelen:

- ontwikkelen van de zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale openbaarvervoersknooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen;
- realiseren van maximale spin-off van investeringen in de HSL-infrastructuur op stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik;
- realiseren van maximale spin-off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Deze doelstellingen hebben een tamelijk globaal karakter. Zij zijn in diverse documenten uitgewerkt in financiële en kwalitatieve eisen, criteria en randvoorwaarden. De doelen worden bewaakt door een bouwmeesteroverleg en een stuurgroep per project, met daarin een evenredige vertegenwoordiging van de betreffende gemeente en het Ministerie van VROM, veelal aangevuld met vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en eventuele marktpartijen (NS, ProRail, financiële instellingen). Daarnaast dient de accountant van de gemeente een verklaring te verstrekken over de naleving van de financiële eisen.

De zes projecten zijn divers van karakter, omvang, startdatum en looptijd. Het ministerie geeft de zes gemeenten een bijdrage voor een hogere ruimtelijke kwaliteit voor specifieke onderdelen van projecten. Dit leidt bij een aantal gemeenten tot meer winst bij het realiseren van vastgoed in het desbetreffende stationsgebied. Van deze winst is bij twee projecten afgesproken dat het Rijk daarvan een deel ontvangt, de zogeheten benefitsharing. Dit speelt bij het project Zuidas (Amsterdam) en Den Haag Nieuw Centraal.

#### *Beoordeling*

Omdat de kwaliteitseisen niet van tevoren op uitvoeringsniveau kunnen worden vastgesteld, hebben het bouwmeesteroverleg en de stuurgroep een belangrijke rol bij het bepalen en vaststellen van de daadwerkelijke kwaliteitseisen en bij het beantwoorden van de vraag of aan deze eisen wordt voldaan. De bewaking van de kwaliteitseisen door het ministerie komt niet duidelijk uit de overleggen naar voren. Tevens is onduidelijk hoe de doelmatigheid van de uitvoering wordt getoetst.

De financiële eisen bevatten onduidelijkheden die bij de afwikkeling van een project tot discussies kunnen leiden over de benefitsharing. Het gaat daarbij over het rentepercentage en het inflatiepercentage waarmee wordt gerekend, de toerekening van de gemeentelijke overheadkosten en de beslissingsbevoegdheden om te schuiven met de compartimenten kantoorruimte en woningbouw.

Ten slotte vormt de lange looptijd van sommige projecten een complicatie voor de afwikkeling van de afgesproken benefitsharing.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan:

- het vaststellen van en het naleven van de kwaliteitseisen goed te borgen en transparanter te maken;
- eenduidige, meetbare, transparante en bedrijfseconomisch verantwoorde eisen te stellen en de bestaande eisen te verduidelijken.

#### *3.3.4 Oude verbeterplannen*

##### *Plan van aanpak financieel beheer bodemsanering 2002*

Naar aanleiding van door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden in de toekenning van meerjarensubsidies voor bodemsanering aan provincies en gemeenten heeft het ministerie eind

2002 een plan van aanpak opgesteld om de onvolkomenheden op te heffen. In haar *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM* (Algemene Rekenkamer, 2005) heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de onvolkomenheid is opgeheven omdat zij een bevredigende voortgang van de acties uit het plan van aanpak constateerde.

Daar een aantal acties uit het plan aanpak begin 2005 niet geheel was afgerond, heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht welke vorderingen in 2005 zijn gemaakt. Zij heeft daarbij vastgesteld dat het ministerie eind 2005 nog verantwoordingen over de periode tot 2002 moest afwikkelen van twee provincies en één gemeente. De verwachting is dat de drie verantwoordingen in het eerste halfjaar van 2006 zullen worden afgewikkeld.

Het plan van aanpak omvat ook activiteiten ten behoeve van het verhaal van de kosten die zijn gemoeid met de saneringsoperaties. Wegens complexe en langdurige juridische procedures zullen deze activiteiten, zoals reeds bekend was, eerst in 2007 worden afgerond.

Op basis van haar bevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de uitvoering van de resterende acties in het plan van aanpak ver is gevorderd. De nog resterende werkzaamheden zijn te beschouwen als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer beschouwt het plan van aanpak hiermee als afgewikkeld.

#### *Bezwaaronderzoek directoraat-generaal Milieu*

De Algemene Rekenkamer is in 2003 een bezwaaronderzoek gestart naar het financieel beheer van het directoraat-generaal Milieu (DGM). Begin 2004 heeft DGM daarop het Verbeterplan financieel beheer DGM vastgesteld, dat onder meer betrekking had op de organisatiecultuur binnen DGM waarin weinig aandacht is voor beheersaangelegenheden, het omgaan met piekbelasting en het naleven van interne procedures. In reactie op de reorganisatie van de bedrijfsvoeringsprocessen van het ministerie heeft DGM het verbeterplan eind 2004 geactualiseerd en daarbij de verbetermaatregelen ingedeeld in clusters die respectievelijk betrekking hebben op maatregelen binnen DGM, maatregelen die moeten worden opgepakt op het niveau van het ministerie en maatregelen rond het Clean Development Mechanism.

In haar *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM* (Algemene Rekenkamer, 2005) heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de uitvoering van het verbeterplan trager verloopt dan verwacht mocht worden maar dat DGM er desondanks wel in is geslaagd om de onvolkomenheden weg te nemen die aanleiding vormden tot het bezwaaronderzoek. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten het bezwaaronderzoek naar het financieel beheer van DGM niet te vervolgen en verder te volstaan met het volgen van de uitvoering van het verbeterplan als onderdeel van haar reguliere rechtmatigheidsonderzoek. De stand van zaken per april 2006 wordt hieronder kort toegelicht.

De binnen DGM te verwezenlijken maatregelen betreffen onder andere de bewaking van de naleving van subsidievoorwaarden, de uitvoeringsaspecten van nieuw beleid, de administratieve organisatie en de interne controle. De implementatie van de verbetermaatregelen zal naar verwachting in de tweede helft van 2006 worden afgerond. De op het niveau van het ministerie als geheel uit te voeren maatregelen betreffen kaderstelling voor financieel-administratieve processen en

managementinformatie daarover. Het zijn maatregelen die zoveel mogelijk een plaats krijgen binnen VROM-brede verbeterprojecten (zie § 3.1.1). De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van deze maatregelen volgen als onderdeel van haar reguliere rechtmatigheidsonderzoek. De uitvoering van het Clean Development Mechanism is per 1-1-2006 overgegaan van DGM naar de nieuwe directie Internationale Zaken. De verbetermaatregelen op dit terrein zijn inmiddels geïmplementeerd maar vergen nog wel een actualisatie van de beschrijving van de administratieve organisatie.

Gelet op de fase waarin de uitvoering van de verschillende verbetermaatregelen zich bevindt en de verschuiving van DGM-specifieke naar VROM-brede verbetermaatregelen beschouwt de Algemene Rekenkamer het Verbeterplan financieel beheer DGM als afgewikkeld. Zij vertrouwt erop dat nog resterende verbetermaatregelen door het ministerie zullen worden uitgevoerd. De implementatie van de VROM-brede verbetermaatregelen zal de Algemene Rekenkamer blijven volgen binnen het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2006.

### **3.4 Conclusies**

#### *3.4.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties*

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van VROM hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de financiële functie van het departement;
- de informatiebeveiliging en het ICT-beheer voorzover deze onderdeel zijn van het financieel beheer en materieelbeheer;
- de personele uitgaven;
- de informatiebeveiliging bij de Rijksgebouwendienst.

#### *3.4.2 Conclusies overige bedrijfsvoering*

De belangrijkste overige conclusies en aanbevelingen betreffen de afrekening van de meerjarenvoorschotten stedelijke vernieuwing, het financieel beheer bodemsanering en de Nieuwe Sleutelprojecten.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de lacunes in het verantwoordingsarrangement voor de stedelijke vernieuwing op toereikende wijze zijn gerepareerd.

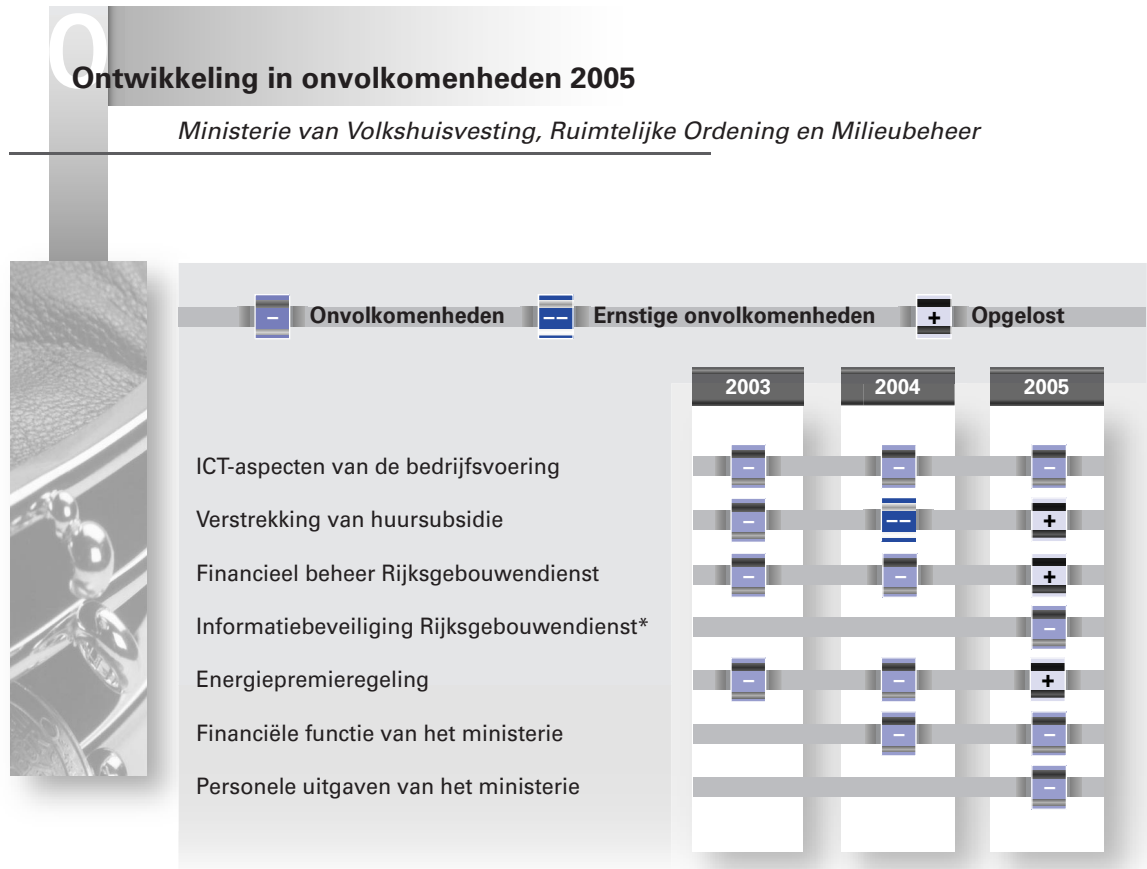
De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de afwikkeling van de voorschotten bodemsanering in 2006 en beveelt aan hierbij gebruik te maken van de ervaringen die zijn opgedaan bij de afwikkeling van de meerjarenvoorschotten stedelijke vernieuwing.

Voor de Nieuwe Sleutelprojecten beveelt de Algemene Rekenkamer aan het vaststellen van de kwaliteitseisen en de naleving ervan goed te borgen en een aantal financiële eisen en uitgangspunten te verduidelijken.

### 3.4.3 Ontwikkeling bedrijfsvoering

Het Ministerie van VROM heeft in 2005 onvolkomenheden opgelost in het financieel beheer voor de huursubsidie en de energiepremieregeling. Ook bij de financiële functie van het ministerie is er sprake van een positieve ontwikkeling, maar de bestaande onvolkomenheid is nog niet opgelost. Tegenover de positieve ontwikkelingen staat een nieuwe onvolkomenheid in het financieel beheer bij de personele uitgaven. Verder blijft de kwaliteit van de informatiebeveiliging en het ICT-beheer zorgwekkend. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de positieve ontwikkelingen overheersen, maar dat er tegelijkertijd nog veel werk valt te verzetten om het ICT-beheer en de financiële functie op het gewenste niveau te brengen. Daarnaast vraagt de Algemene Rekenkamer voor 2006 aandacht voor de afrekening van de voorschotten voor bodemsanering 2002–2004, en de verdere stroomlijning van het verantwoordingsarrangement voor de nieuwe sleutelprojecten.

Figuur 3



\* De onvolkomenheid in de informatiebeveiliging van de Rijksgebouwendienst is niet nieuw. Voor de jaren 2004 en eerder maakte deze onvolkomenheid deel uit van de bredere onvolkomenheid 'Financieel beheer Rijksgebouwendienst'.

### 4.1 Reactie minister

De minister van VROM heeft op 4 mei 2006 gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. De reactie is hieronder samengevat. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### *Algemeen*

De minister geeft ten eerste in het algemeen aan dat de oordelen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering, de beleidsinformatie in het jaarverslag en de financiële informatie in het jaarverslag haar in staat stellen te bezien of een eventuele aanscherping van het beleid op deze punten gewenst is.

Daarnaast gaat de minister in het algemene deel van haar reactie in op de problemen rond de huurtoeslag. Zij merkt daarbij op dat de minister van Financiën verantwoordelijkheid is voor het financieel beheer door de Belastingdienst. Zij geeft aan er alle vertrouwen in te hebben dat de minister van Financiën de stappen onderneemt die noodzakelijk zijn om het financieel beheer van de Belastingdienst te verbeteren.

De minister onderschrijft verder de keuze van de Algemene Rekenkamer om nog separaat terug te komen op de egalisatierekening van de Rijksgebouwendienst. Zij merkt daarbij op dat op deze manier de argumentatie voor de huidige presentatiewijze en een eventueel alternatief op zijn merites door de deskundigen aan haar gepresenteerd kan worden. Vervolgens kan hierover een besluit worden genomen in overleg met het Ministerie van Financiën.

#### *ICT-aspecten van de bedrijfsvoering*

Naar aanleiding van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheid in de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering merkt de minister op dat zij zich kan vinden in de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er in 2005 goede stappen zijn gezet, maar dat een aantal zaken nog niet op orde is.

In reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer merkt de minister op dat in 2006 kan worden besloten in hoeverre de geïnventariseerde verbetermaatregelen voor de infrastructuur en de vitale systemen geïmplementeerd kunnen worden. Bij die beslissing zullen de risico's en de kosten van de maatregelen worden afgewogen. Het Beveiligingsberaad zal toezien op de implementatie van maatregelen en daarover rapporteren aan de Bestuursraad.

De minister merkt op dat het ministerie samen met de externe leverancier van ICT-diensten werkt aan een stabiele klant-leverancierrelatie. Door beheerrapportages en controles op de werking van het beheer moeten conclusies mogelijk worden over de realisatie van het afgesproken beveiligingsniveau.

Ten aanzien van de aanbeveling om voorwaarden te scheppen voor een toereikend autorisatie- en wijzigingenbeheer merkt de minister op dat wordt gewerkt aan de bewaking van de voortgang van informatie-beveiliging, WBP en VIR-BI.

#### *Financiële functie*

De minister geeft aan dat de al in gang gezette verbetertrajecten om de onvolkomenheid in de financiële functie van het departement op te lossen worden voortgezet en dat functiescheidingen en het autorisatiebeheer van het betaalproces worden verbeterd.

Over de aanbeveling om nadere afspraken te maken met de Belastingdienst en SenterNovem over de aanlevering van informatie merkt de minister op dat er ten aanzien van de Belastingdienst sprake is geweest van een eenmalig aanloopprobleem. Ten aanzien van SenterNovem zegt de minister toe de afspraken met het Ministerie van Economische Zaken over de tijdigheid en kwaliteit van gegevens voor de VROM-jaarrekening te zullen evalueren.

#### *Personele uitgaven*

De minister zegt toe de procedures voor het toekennen van bijzondere beloningscomponenten op opzet en werking te bezien. Op deze manier wil de minister de onvolkomenheid in het financieel beheer van de personele uitgaven aanpakken.

#### *Informatiebeveiliging Rijksgebouwendienst*

In reactie op de geconstateerde onvolkomenheid in de informatiebeveiliging van de Rijksgebouwendienst neemt de minister de aanbeveling over om informatiebeveiligingsplannen vast te stellen en te implementeren. De minister geeft verder aan dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de A&K-analyses aan te vullen, opgevolgd zal worden afhankelijk van een nog te ontvangen advies van de departementale auditdienst.

#### *Nieuwe sleutelprojecten*

De minister geeft aan dat de aanbevelingen rond de nieuwe sleutelprojecten om het verantwoordingsarrangement hiervoor verder te stroomlijnen zo veel mogelijk zullen worden opgevolgd.

Naar aanleiding van de meer specifieke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de procedures voor het vaststellen en beoordelen van kwaliteitseisen te verbeteren, merkt de minister merkt op dat het Ministerie van VROM voorafgaand aan de subsidiebeschikking op diverse momenten de gelegenheid heeft de door haar gewenste kwaliteitseisen te waarborgen. Ook zal de werking van het bouwmeesteroverleg nader worden bekeken. In dit overleg zullen de kwaliteitseisen van de nieuwe sleutelprojecten besproken worden die het Rijk heeft gesteld.

De minister zal op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aan SenterNovem opdracht geven de voortgangsrapportages van de gemeenten extra aandacht te geven. Omdat SenterNovem gedurende de gehele looptijd van het project de monitoring uitvoert, kan jaarlijks de voortgang van de opbrengsten met de begrote resultaten in de grondexploitatie worden vergeleken.

Omdat de sleutelprojecten langdurige projecten zijn, moet het Ministerie van VROM tijdens de uitvoering vooral de handhaving van de ruimtelijke kwaliteit van deze projecten monitoren. Daarom is het volgens de minister van belang dat VROM de vinger aan de pols houdt.

#### *Huursubsidie*

De minister meldt dat de organisatie van de afwikkeling van de huursubsidie haar volle aandacht heeft.

#### *Bodemsanering*

De Algemene Rekenkamer heeft aandacht gevraagd voor de betrouw-



baarheid van de prestatieverantwoordingen bij de afrekening van de meerjarenbudgetten bodemsanering 2002–2004. De Algemene Rekenkamer doet daarbij de aanbeveling om gebruik te maken van de ervaringen die zijn opgedaan bij de afrekening van de stedelijke vernieuwing. De minister neemt deze aanbeveling over.

#### *Beleidsinformatie*

De minister plaatst een kanttekening bij de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat zowel bij het Jaarverslag als bij de begroting van het Ministerie van VROM de VBTB-conformiteit in 2005 is afgenomen in vergelijking met 2004. Zij merkt op dat de VBTB-conformiteit van VROM op een hoog niveau lag en dat de slechtere score onder meer komt doordat de criteria voor de VBTB-conformiteit dit jaar scherper zijn toegepast. De minister zegt toe om streefwaarden met tijdpad en tussendoelen te benoemen, voor zover dat dienstbaar is aan het politieke debat. Zij kondigt aan hierop terug te komen in de «explainbrief» 2007.

#### **4.2 Nawoord minister**

De Algemene Rekenkamer waardeert de toezeggingen van de minister bij de onvolkomenheden en aandachtspunten die in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM zijn benoemd. Uit de reactie leiden wij af dat de minister de meeste aanbevelingen positief benadert. Daarbij tekenen wij wel aan dat de minister niet op alle aanbevelingen heeft gereageerd. Verder wijzen wij erop dat de toezeggingen van de minister op het gebied van het ICT-beheer gericht zijn op processen die voorafgaan aan de feitelijke implementatie van verbetermaatregelen. Wij zullen in de toekomst onderzoeken tot welke concrete verbeteringen dit heeft geleid.

Het toelichten van de onzekerheid van de rechtmatigheid van de huurtoeslag is een punt dat wij rijksbreed aan de orde stellen in ons rapport Rijk verantwoord 2005, dat tegelijk met dit rapport verschijnt. De minister van VROM heeft de onrechtmatigheden bij de huurtoeslag in haar bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. Die onrechtmatigheden waren het gevolg van het feit dat de Belastingdienst was afgeweken van de gegevens op het aanvraagformulier. Zonder af te wijken van de gegevens van de aanvraag, hadden de toeslagen niet tijdig uitbetaald kunnen worden. Daarnaast zijn er echter ook aanvragen gehonoreerd die mogelijk kunnen leiden tot materiële terugbetaling of verrekening. Wij zouden dit risico toegelicht willen zien. De minister heeft niet gereageerd op de aanbeveling die wij terzake hebben gedaan.

Tot besluit willen wij onze waardering uiten voor het feit dat de minister de ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer van de huursubsidie heeft opgelost.

**BIJLAGE 1**
**OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005 MINISTERIE VAN VROM**
**(bedragen in miljoenen euros)**

	Verplichtingen				Uitgaven				
	Begroting 2005 (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005	Verschil		Begroting 2005 (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005	verschil		
			abs (€)	%			abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen</i>									
1	84	69	-15	-18,0%	87	92	5	5,8%	
2	2 793	2 813	20	0,7%	1 850	1 834	-15	-0,8%	
3	27	24	-3	10,4%	216	194	-22	-10,2%	
4	1 541	1 562	21	1,4%	509	509	-1	-0,1%	
5	2	2	0	-16,1%	27	26	-1	-2,7%	
6	135	201	67	49,7%	99	116	16	16,5%	
7	816	677	-139	-17,0%	235	236	2	0,7%	
8	11	12	1	4,6%	13	12	-1	-4,2%	
9	2	3	2	92,4%	5	5	1	14,0%	
10	22	13	-9	-42,3%	11	12	0	3,1%	
11	115	197	82	71,0%	143	114	-29	-20,3%	
12	56	62	5	9,7%	40	35	-5	-11,5%	
13	63	59	-4	-6,6%	66	61	-5	-7,4%	
14	45	44	0	-0,7%	45	44	0	-0,7%	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
15	174	190	16	9,3%	199	203	4	1,8%	
16	2	0	-2	-100,0%	2	0	-2	-100,0%	
Totaal	5 888	5 928	39		3 547	3 494	-53		
Totaal overschrijdingen			213				28		

**BIJLAGE 2**
**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005 MINISTERIE VAN VROM**
**A: Verplichtingen (bedragen in miljoenen euros)**

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
1	Strategische beleidsontwikkeling en monitoring	69	0	0	0	0,2%	Nee	0	
2	Betaalbaarheid van het wonen	2 813	245	0	245	8,7%	Ja	0	
3	Duurzame woningen en gebouwen	24	0	0	0	0,1%	Nee	0	
4	Fysieke stedelijke vernieuwing	1 562	0	0	0	0,0%	Nee	0	
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	2	0	0	0	0,8%	Nee	0	
6	Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden	201	2	0	2	0,8%	Nee	0	
7	Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau	677	2	0	2	0,3%	Nee	0	
8	Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden	12	0	0	0	0,3%	Nee	0	
9	Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	3	0	0	0	0,7%	Nee	0	
10	Verbeteren nationale milieukwaliteit	13	0	0	0	0,5%	Nee	0	
11	Tegengaan klimaatverandering en emissies	197	0	0	0	0,2%	Nee	0	
12	Beheersen milieurisico's van stoffen, afval en straling	62	0	0	0	0,1%	Nee	0	
13	Handhaving	59	1	0	1	0,9%	Nee	0	
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	44	0	0	0	0,0%	Nee	0,2	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
15	Algemeen	190	1	0	1	0,7%	Nee	0	
16	Nominaal en onvoorzien	0							
Totaal		5 928	251	0	251				

**B: Uitgaven (bedragen in miljoenen euros)**

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
1	Strategische beleidsontwikkeling en monitoring	92	0	0	0	0,2%	Nee	0	
2	Betaalbaarheid van het wonen	1 834	0	1	1	0,1%	Nee	0	
3	Duurzame woningen en gebouwen	194	0	0	0	0,1%	Nee	0	
4	Fysieke stedelijke vernieuwing	509	0	0	0	0,0%	Nee	0	
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	26	0	0	0	0,0%	Nee	0	
6	Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden	116	0	0	0	0,0%	Nee	0	
7	Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau	236	0	0	0	0,0%	Nee	0	
8	Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden	12	0	0	0	0,0%	Nee	0	
9	Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	5	0	0	0	0,0%	Nee	0	
10	Verbeteren nationale milieukwaliteit	12	0	0	0	0,0%	Nee	0	
11	Tegengaan klimaatverandering en emissies	114	0	0	0	0,1%	Nee	0	
12	Beheersen milieurisico's van stoffen, afval en straling	35	0	1	1	1,9%	Nee	0	
13	Handhaving	61	0	0	0	0,0%	Nee	0	
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	44	0	0	0	0,0%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
15	Algemeen	203	0	0	0	0,0%	Nee	0	
16	Nominaal en onvoorzien	0							
<b>Totaal</b>		<b>3 494</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>				

**C: Ontvangsten (bedragen in miljoenen euros)**

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
1	Strategische beleidsontwikkeling en monitoring	2	0	0	0	0,0%	Nee	0	
2	Betaalbaarheid van het wonen	64	0	0	0	0,0%	Nee	0	
3	Duurzame woningen en gebouwen	14	0	0	0	0,0%	Nee	0	
4	Fysieke stedelijke vernieuwing	2	0	0	0	0,0%	Nee	0	
5	Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
6	Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden	86	0	0	0	0,0%	Nee	0	
7	Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau	40	0	0	0	0,0%	Nee	0	
8	Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
9	Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
10	Verbeteren nationale milieukwaliteit	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
11	Tegengaan klimaatverandering en emissies	12	0	0	0	0,0%	Nee	0	
12	Beheersen milieurisico's van stoffen, afval en straling	3	0	0	0	0,1%	Nee	0	
13	Handhaving	3	0	0	0	0,0%	Nee	0	
14	Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
15	Algemeen	73	0	0	0	0,0%	Nee	0	
16	Nominaal en onvoorzien	0							
<b>Totaal</b>		<b>299</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				

**D: Saldibalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (%)	Totaal F+O overschre- den?	Tolerantie- grens	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<b>DEBET</b>									
D	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	0	0	0	0	0,00%	Nee	0	
D	Liquide middelen	0	0	0	0	0,00%	Nee	0	
D	Uitgaven buiten begrotings- verband	1	0	0	0	0,00%	Nee	0	
D	Openstaande rechten	0	0	0	0			0	
D	Extracomptabele vorderingen	179	5	0	5	2,72%	Nee	0	
D	Voorschotten	4 080	4	0	4	0,09%	Nee	0	
D	Deelnemingen	0	0	0	0			0	
<b>CREDIT</b>									
C	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	3 181	0	0	0	0,00%	Nee	0	
C	Ontvangsten buiten begrotings- verband	12	0	0	0	0,00%	Nee	0	
C	Extracomptabele Schulden	5	0	0	0	0,00%	Nee	0	
C	Garantieverplichtingen	425	0	0	0	0,00%	Nee	0	
C	Openstaande verplichtingen	6 891	9	0	9	0,13%	Nee	0	
C	Rekening Courant fonds LUV/O (DGM)	2	0	0	0	0,00%	Nee	0	
<b>Beoordeeld totaal</b>		14 776	18	0	18				

**E: Baten-lastendiensten (bedragen in miljoenen euros)**

	Totaal verantwoord bedrag (€ x 1000)	Fout (€ x 1000)	Onzekerheid (€ x 1000)	Totaal F+O x 1000	Totaal F+O (%)	Tolerantie-grens overschreden?	Onzekerheid over volledigheid (€ x 1000)	Toelichting
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)			
<b>Agentschappen</b>								
<i>Agentschap Rijksgebouwendienst</i>								
Lasten	1 337		0	0,00%	NVT			
Kapitaaluitgaven	698		0	0,00%	Nee			
Baten	1 354		0	0,00%	Nee			
Kapitaalontvangsten	446		0	0,00%	Nee			

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

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

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

**ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER, HET  
MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN  
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN VROM IN 2005**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x €1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
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 onvolkomenheid in de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering, met name in de informatiebeveiliging, het niet voldoen aan het VIR, de WBP en het tekortschieten van het autorisatie- en wijzigingenbeheer.	2001	–	Betreft gehele begroting	Niet kwantificeerbaar	3.1.2
Een onvolkomenheid in de personele uitgaven door tekortschieten van de opzet en werking van de AO/IC	2005	–	Betreft gehele begroting	Niet kwantificeerbaar	3.1.3
Een onvolkomenheid in de naleving van het VIR bij de Rijksgebouwendienst	2005	–	Agentschapsbegroting	Niet kwantificeerbaar	3.1.4

Bovenstaande tabel geeft alle 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
AWIR	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
CDM	Clean Development Mechanism
CobiT	Control Objectives for Information and related Technology
CW	Comptabiliteitswet
DGM	Directoraat-generaal Milieu
EPR	Energie Premiereregeling
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HSL	Hogesnelheidslijn
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NEa	Nederlandse emissieautoriteit
NSP	Nieuwe Sleutelprojecten
RFB	Regeling Financiële Bepalingen bodemsanering 2002
VAK	VROM Administratiekantoor
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie
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/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie van een departement, (b) het financieel beheer en het materieelbeheer van een departement en (c) de financiële informatie in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

**Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

**Agentschap**

Zie baten-lastendienst.

**Artikelgewijze oordeelsvorming**

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

**Baten-lastendienst**

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

**Bedrijfsvoering**

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

**Bezwaar**

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

### **Bezwaaronderzoek**

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

### **Budgetrecht Tweede Kamer**

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

### **Departementale auditdienst (DAD)**

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

### **Deugdelijke weergave**

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

### **Europese aanbestedingsrichtlijnen**

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

### **Financieel beheer**

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

### **Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

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

### **Fouten**

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

### **Jaarverslag (departementaal)**

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

### **M&O-beleid**

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

### **Materieelbeheer**

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

### **Onvolkomenheid**

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

### **Onzeker (onzekerheden)**

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

### **Overdrachtsuitgaven**

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

### **Potentieel bezwaargeval**

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

### **Rechtmatigheid**

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

### **Review**

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

### **Tolerantiegrenzen**

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.
2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

Algemene Rekenkamer (2004). Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 25.

Algemene Rekenkamer (2005). Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XI, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2006a). Staat van de beleidsinformatie 2006. Publicatie 17 mei 2006.

Algemene Rekenkamer (2006b). Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën. Publicatie 17 mei 2006.

Algemene Rekenkamer (2006c). Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (2004). Begroting 2005 van het Ministerie van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk XI, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (2005a). Begroting 2006 van het Ministerie van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk XI, nr. 2. Den Haag: SDU.

Minister van VROM (2006b). Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 240, nr. 43. Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (2005b). Brief van de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 128, nr. 5. Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (2006a). Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VROM. Publicatie 17 mei 2006.