

Vergaderjaar 2007–2008

31 444 XI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer 2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-
BEHEER (XI)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 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

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5
1 Samenvatting	7
2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	14
2.1 Reactie minister	14
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	17
Audit Actielijst 2008	18
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	19
1 Inleiding	21
1.1 Over het Ministerie van VROM	21
1.2 Over dit onderzoek	23
2 Jaarverslag	25
2.1 Oordeel over de financiële informatie	26
2.2 Oordeel over de saldi-balans en toelichting	28
2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	28
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	29
3 Bedrijfsvoering	31
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	31
3.1.1 Financiële functie nog niet op orde	31
3.1.2 Moeizame jaarafsluiting 2007	32
3.1.3 Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit niet op orde	33
3.2 Overige bedrijfsvoering	33
3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	34
4 Informatie over beleid nader beschouwd	37
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	37
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	40
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	41
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM	43
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	53
Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	54
Literatuur	63

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van wonen, ruimte en milieu. Pijler 3 van het kabinetsbeleid, «een duurzame leefomgeving», wordt gecoördineerd door de minister van VROM. Met de komst van het nieuwe kabinet in 2007 is het Ministerie van VROM ook verantwoordelijk geworden voor het grotestedenbeleid en voor inburgering en integratie. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is een van de coördinatoren van «sociale samenhang», pijler 4 van het kabinetsbeleid.

De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 5,2 miljard. De verplichtingen bedroegen € 5,4 miljard, de ontvangsten € 989 miljoen.

Het Ministerie van VROM is een departement dat veel regelingen onder zijn hoede heeft die worden uitgevoerd door derden: decentrale overheden, de Belastingdienst, SenterNovem. Het takenpakket is nog verder gegroeid doordat in 2007 het grotestedenbeleid (vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en inburgering en integratie (vanuit het Ministerie van Justitie) aan het departement zijn toegevoegd. In 2007 heeft het Ministerie van VROM de eerste stappen gezet in een omvangrijke reorganisatie die in 2010 moet zijn afgerond. Hiermee wordt tegelijkertijd de taakstelling (vermindering van het aantal ambtenaren) voor dit ministerie uitgevoerd. Ook is het Ministerie van VROM een van de vier departementen die meedoen aan de komende fase van de vorming van de rijksauditdienst.

De Algemene Rekenkamer verwacht zonder meer dat het ministerie de in dit rapport geconstateerde onvolkomenheden in 2008 met hoge prioriteit zal aanpakken. Wij zeggen dit met zo veel nadruk, omdat het Ministerie van VROM in 2007 is gestart met een grootschalige, ingrijpende reorganisatie. Deze operatie biedt kansen en aangrijpingspunten om de onvolkomenheden aan te pakken, maar brengt ook risico's met zich mee, zoals het beslag dat dergelijke processen doorgaans leggen op ieders tijd en energie. Daarnaast signaleren wij, overigens niet alleen op de beleids-terreinen van VROM en WWI, een toenemende druk om in korte tijd beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

In 2008 zal de auditdienst van het Ministerie van VROM op grotere afstand van het departement komen te staan, in verband met de voorgenomen vorming van de rijksauditdienst. Wij verwachten dat de relaties tussen de auditdienst en het departement daarmee zakelijker en afstandelijker zullen worden. Dit versterkt de noodzaak voor het Ministerie van VROM om de bedrijfsvoering op een hoger niveau te brengen.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van de huurtoeslag (overschrijding van de tolerantie van de hele verantwoordingsstaat) en met uitzondering van lokale maatregelen luchtkwaliteit (artikel 8) (overschrijding van de artikeltoelantie)	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van onvolkomenheden in de financiële functie, ICT-beheer en informatiebeveiliging, financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit en een ernstige onvolkomenheid met betrekking tot de jaarafsluiting 2007.	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VROM.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister(s) ze met voorrang moet(en) oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Jaarverslag, per 23 april 2008 geamendeerd, voldoet

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de ministers het begrotingsgeld volgens de regels hebben uitgegeven en ontvangen, en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording hebben afgelegd. Waar dit niet het geval is spreken we van een onrechtmatigheid, van onzekerheid over de onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

De auditdienst (AD) van het Ministerie van VROM heeft in eerste instantie een verklaring afgegeven bij het jaarverslag van 17 maart 2008. Vervolgens moest de AD echter constateren dat de financiële informatie in de saldibalans op die datum niet voldoende betrouwbaar was geweest. Het financieel belang van de noodzakelijke correcties die het ministerie nog in de saldibalans moest doorvoeren, bleek materieel te zijn (> 1% van het balanstotaal).

Een en ander heeft geleid tot de opstelling van een nieuwe versie van het jaarverslag van de ministers van VROM en WWI: een versie van 17 april 2008 geamendeerd met een correctieblad van 23 april 2008.

De wettelijke datum voor de aanlevering van het jaarverslag is daarmee ruim drie weken overschreden en valt uiteindelijk ná de wettelijke datum van 21 april, de datum waarop het Financieel Jaarverslag Rijk in de ministerraad moet worden behandeld (hetgeen ook is gebeurd).

Op 24 april 2008 heeft de minister van Financiën ons op de hoogte gebracht van zijn visie op de per 23 april 2008 geamendeerde versie van het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM. Hij heeft de Algemene

Rekenkamer geïnformeerd over het feit dat in de slotwet een passage was opgenomen over de toekenningen van subsidies in afwijking van het Besluit milieusubsidies. De minister is van mening dat deze passage in de bedrijfsvoeringsparagraaf en niet in de slotwet thuishoort.

Die visie op het per 23 april 2008 geamendeerde jaarverslag VROM 2007 delen wij:

- Ten eerste *was* (ten onrechte) in de slotwet een passage opgenomen over de toekenning van subsidies in afwijking van het Besluit milieusubsidies. Die passage is nu in de slotwet geschrapt en opgenomen als onrechtmatigheid (inzake artikel 8 «Luchtkwaliteit») in de bedrijfsvoeringsparagraaf – hetgeen correct is.
- Ten tweede zijn financiële correcties in de saldibalans doorgevoerd.
- Ten derde is alsnog een (verplichte) bijlage Grotestedenbeleid toegevoegd.
- Ten vierde is een noodzakelijk geworden nieuwe versie van het samenvattend auditrapport uitgebracht en is opnieuw een accountantsverklaring afgegeven.

Deze gang van zaken onderstreept de ernstige onvolkomenheid in de jaarafsluiting bij het Ministerie van VROM die wij eerder al hadden geconstateerd (zie de paragraaf bedrijfsvoering). Wij zullen volgend jaar nader onderzoek verrichten naar de managementcontrolfunctie van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), met bijzondere aandacht voor de jaarafsluiting. Daarbij zullen wij tevens extra aandacht schenken aan de accountantscontrole. Kennelijk heeft de aanvankelijke weging van de resultaten uit de controle op 17 maart tot de onjuiste beslissing geleid bij het afgeven van de accountantsverklaring.

Ook de minister van Financiën geeft in zijn brief van 24 april jl. aan, dat hij de gang van zaken bij het Ministerie van VROM ongewenst vindt en dat met het Ministerie van VROM is afgesproken het proces te evalueren.

Ten slotte geeft de minister van Financiën aan, dat de wijzigingen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM het rijksbrede beeld zoals besproken in de ministerraad, niet aantasten.

In deze paragraaf lichten wij ons oordeel toe over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM zoals geamendeerd op 23 april. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie;
- de saldibalans;
- de informatie over de bedrijfsvoering;
- de informatie over het gevoerde beleid.

Zie hoofdstuk 2 in deel II voor meer informatie en achterliggende bevindingen over deze onderwerpen.

Financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM voldoet aan de wettelijke eisen, met uitzondering van:

- een onrechtmatigheid in de verplichtingen bij de huurtoeslag. Deze overschrijdt de tolerantiegrens voor de hele verantwoordingsstaat;
- een onrechtmatigheid in de verplichtingen bij de subsidies voor lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze overschrijdt onze tolerantiegrens op artikelniveau.

Het totaal van de onrechtmatigheden in de verplichtingen van de huurtoeslag bedraagt € 59,6 miljoen. Er is sprake van een overschrijding van de tolerantiegrens op verantwoordingsniveau. Het merendeel van de fouten wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst bij de uitvoering van de huurtoeslag wijzigingsformulieren niet of niet juist heeft verwerkt. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het financieel beheer van de huurtoeslag. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën hebben wij onze bevindingen ook betrokken in ons oordeel over het financieel beheer van het Ministerie van Financiën. Wij verwijzen hiervoor naar ons Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën.

Voor de realisatie van artikel 8 «Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde omgeving» heeft het Ministerie van VROM een bedrag van € 48,7 miljoen onrechtmatig besteed. Dit betreft een onrechtmatigheid in de verplichtingen. Er is sprake van een overschrijding op artikelniveau. Het gaat om subsidies aan decentrale overheden voor lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Het Ministerie van VROM is bij de toekenning van de subsidies afgeweken van voorwaarden in het Besluit milieusubsidies.

Per 1 januari 2007 is de Regeling baten-lastendiensten van kracht geworden. Het Ministerie van Financiën heeft de Rijksgebouwendienst (Rgd) toestemming gegeven in zijn jaarrekening op belangrijke punten van deze regeling af te wijken. Van een ondeugdelijke weergave is strikt genomen geen sprake. Wel zijn wij van mening dat het Ministerie van Financiën de gevraagde afwijkingen heeft goedgekeurd zonder de noodzaak voor de afwijking deugdelijk te heroverwegen. Wij zullen dit punt onder de aandacht van de minister van Financiën brengen.

Saldibalans

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt.

Informatie over bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wel zijn we van mening dat het negatieve externe oordeel over de werking van de ICT-dienstverlening ten onrechte niet vermeld is. Dit geldt ook voor het niet noemen van de informatiebeveiligingsrisico's:

- de servers zijn fysiek niet goed beveiligd;
- de back-uptapes worden niet goed bewaard;
- er is geen uitwijkmogelijkheid geregeld in geval van calamiteiten.

De totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf kan op de volgende punten nog verbeterd worden:

- door aantoonbaar te maken welk afwegingsproces is gemaakt op concernniveau;
- door de diensten scherper aan te sturen om een uniform totstandkomingsproces te krijgen op dienstenniveau;
- door de gerapporteerde punten beter weer te geven, waarbij

aanleiding, oorzaak-gevolgrelaties, risico's en verbeteracties in onderlinge samenhang worden beschreven.

Informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Bedrijfsvoering in 2007: geringe vooruitgang

De verbetering van de bedrijfsvoering in 2006 heeft zich in 2007 nauwelijks doorgezet.

Nog te weinig aandacht voor financiële processen

De onvolkomenheid in de financiële functie bij het Ministerie van VROM is naar ons oordeel niet weggenomen. Opzet en bestaan van de procedures voor de kernprocessen zijn toereikend, maar de werking ervan laat in veel gevallen nog te wensen over. Er is bij het ministerie nog steeds te weinig aandacht voor de financiële processen, wat vooral blijkt uit het feit dat procedures onvoldoende worden nageleefd en de interne controle tekortschiet. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat een aantal verplichtingen onrechtmatig wordt aangegaan. Een ander gevolg is dat een aantal opdrachten onderhands wordt verstrekt, waardoor deze pas achteraf met de VROM-voorwaarden in overeenstemming kunnen worden gebracht.

ICT-beheer en informatiebeveiliging: toezegging voor 2008

Ook de onvolkomenheid in het ICT-beheer en de informatiebeveiliging is in 2007 blijven bestaan. Dit is overigens wel in overeenstemming met de toezegging van de minister van VROM aan de Tweede Kamer dat dit punt pas in 2008 op orde zal zijn. Eind 2007 heeft het Ministerie van VROM een volledig inzicht verkregen in de tekortkomingen in het ICT-beheer, en dus ook in de noodzakelijke verbetermaatregelen. Het vraagt nog wel de nodige inspanning om deze in 2008 tijdig uit te voeren; in 2007 kwamen de verbetermaatregelen pas laat in het jaar op gang.

Op het terrein van de informatiebeveiliging heeft het Ministerie van VROM in 2007 beperkte vooruitgang geboekt. Sommige nog niet opgeloste risico's hangen samen met tekortkomingen in het ICT-beheer.

Moeizame jaarafsluiting 2007

De jaarafsluiting van 2007 is bij VROM niet goed verlopen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat:

- het jaarverslag en de slotwet VROM te laat zijn opgeleverd;
- in het conceptjaarverslag en in de definitieve slotwet de financiële omvang van de correcties aanzienlijk is;
- bij de totstandkoming van het jaarverslag de AD van het Ministerie van VROM te veel functioneert als medesamensteller van het jaarverslag. Het zijn echter de ministers die verantwoordelijk zijn voor het opmaken van de financiële overzichten die de begrotingsuitvoering getrouw weergeven. Het is de verantwoordelijkheid van de AD aan de ministers daarover een oordeel te geven.

In het samenvattend rapport over 2007 heeft de AD aangegeven dat de kwetsbaarheid van het totstandkomingsproces van het jaarverslag van het Ministerie van VROM is toegenomen.

Ook naar ons oordeel vormen de problemen met de jaarafsluiting bij VROM geen incident. In 2006 was eveneens sprake van een groot aantal

fouten in de conceptversie van het jaarverslag; ook toen werd de AD te nauw betrokken in het totstandkomingproces van het jaarverslag. Op grond van dit alles menen wij dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid in de jaarafsluiting van 2007 bij het Ministerie van VROM.

Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit: beheer niet op orde
Wij constateren een onvolkomenheid in het financieel beheer van de lokale maatregelen uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het gaat om de subsidies die in het kader van dit programma tot dusver zijn toegekend voor lokale maatregelen. Als gevolg van politieke druk om snel financiële middelen toe te kennen aan decentrale overheden, heeft het Ministerie van VROM de toekenning van deze subsidies onvoldoende zorgvuldig voorbereid en uitgevoerd. Dit heeft al geleid tot de genoemde onrechtmatigheid. Bovendien verliep het toekenningsproces niet ordelijk en controleerbaar, vooral door tekortkomingen in het dossierbeheer. Deze onzorgvuldige opzet en uitvoering brengt risico's met zich mee voor de uiteindelijke verantwoording en afrekening. We vragen het Ministerie van VROM de volgende toekenning van subsidies in het kader van het NSL beter te regelen en ordelijker uit te voeren. Ook vragen we aandacht voor de tijdige regeling van de eindverantwoording en afrekening van de decentrale overheden.

Voor een compleet overzicht van de onvolkomenheden verwijzen wij naar de Audit Actielijst aan het einde van deel I. Voor meer informatie en achterliggende bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deel II.

Meer beleidsinformatie in het jaarverslag

De beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Echter, vergeleken met de jaarverslagen van de andere ministeries staat er in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM nog altijd relatief weinig beleidsinformatie over de geleverde prestaties en gerealiseerde doelen. Zie § 4.1 en 4.2 in deel II voor meer informatie en achterliggende bevindingen over dit onderwerp.

Bij slechts 36% van de beleidsdoelen die de ministers zich hebben gesteld geeft het Jaarverslag 2007 inzicht in de effecten van het gevoerde beleid (zie § 4.1 van deel II). Dit percentage betekent een verbetering ten opzichte van vorig jaar, maar het is nog steeds laag vergeleken met andere departementen. Leden van de Tweede Kamer moeten zich op basis van deze beperkt beschikbare informatie een oordeel vormen over de mate waarin de minister van VROM en de minister voor WWI hun doelen hebben gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het inzicht in de prestaties. Hoewel nu bij 31% van de beleidsdoelen informatie wordt gegeven over de geleverde prestaties (een lichte stijging ten opzichte van 2006), is ook dit percentage nog steeds relatief laag.

We constateren in ons verdiepend onderzoek naar beleidsartikel 2, gericht op het stimuleren van voldoende woningproductie, dat in het Jaarverslag 2007 niet duidelijk is in hoeverre de minister voor WWI heeft bijgedragen aan het realiseren van deze doelstelling (zie § 4.2 in deel II). Voor dit artikel en ook voor andere beleidsartikelen geldt dat er geen prestatie-indicatoren zijn opgenomen. Zowel de minister van VROM als de minister voor WWI houden zich voornamelijk bezig met «stimuleren, monitoren en faciliteren» en zijn voor de realisatie van het beleid veelal afhankelijk van prestaties van derden. Het is in deze situatie van belang dat voor de

Tweede Kamer inzichtelijk wordt gemaakt welke prestaties nu precies worden geleverd door de ministers, naast de prestaties die door derden worden geleverd.

Behalve het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM hebben wij ook de begrotingen 2008 van VROM en WWI beoordeeld. Voor beide begrotingen geldt vooral dat de beschikbaarheid van de informatie over de te leveren prestaties verbeterd is. Zie voor meer informatie hierover § 4.1 in deel II.

We vragen de beide ministers blijvend aandacht te schenken aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

Informatie van derden

Voor het opstellen van het jaarverslag is het Ministerie van VROM deels afhankelijk van de verantwoordingsinformatie van andere organisaties die onderdelen van het VROM-beleid uitvoeren. Zo is de uitvoering van de huurtoeslag wettelijk opgedragen aan de Belastingdienst, en voert SenterNovem de meeste subsidieregelingen van het ministerie uit. Uit de mededeling over de bedrijfsvoering blijkt dat het Ministerie van VROM de overschrijding van het oorspronkelijke huurtoeslagbudget 2007 niet kan verklaren, doordat de Belastingdienst de benodigde informatie niet heeft opgeleverd. Dit probleem deed zich ook al in 2006 voor. Ook de informatie-uitwisseling met SenterNovem voor het jaarverslag van het Ministerie van VROM verliep vorig jaar moeizaam. Aan de verbetering daarvan is in 2007 hard gewerkt. Toch deden zich bij de jaarafsluiting alsnog problemen voor, doordat de VROM-administratie de aangeleverde gegevens niet kon direct verwerken.

2.1 Reactie minister

De minister van VROM heeft, mede namens de minister voor WWI, op 8 mei 2008 gereageerd op het concept van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* van het Ministerie van VROM. De reactie is hieronder samengevat. De integrale reactie staat op www.rekenkamer.nl.

De minister geeft aan met waardering te hebben kennisgenomen van de rapportage. Zij neemt onze aanbevelingen uit de Audit Actielijst 2008 over. In haar reactie gaat de minister in het bijzonder in op twee punten:

1. het proces van de jaarafsluiting;
2. de subsidie voor lokale maatregelen luchtkwaliteit.

Proces jaarafsluiting

De minister hecht eraan nader toe te lichten welke overwegingen aan de orde waren bij het uitbrengen van het jaarverslag en het auditrapport op 17 maart 2008 en welke overwegingen aanleiding zijn geweest te besluiten om op 17 april 2008 een aangepast jaarverslag en bijbehorend auditrapport uit te brengen. In het kader hieronder staat de letterlijke passage daarover uit haar reactie. Overigens is zij van mening dat de gehele gang van zaken rond de totstandkoming van het jaarverslag verbetering behoeft. Om die reden heeft inmiddels de secretaris-generaal van VROM aan de directeur-generaal Rijksbegroting voorgesteld dat het proces zal worden geëvalueerd door een niet bij het proces betrokken partij.

«a. VROM is er niet in geslaagd om op vrijdag 14 maart het jaarverslag en het auditrapport bij het Ministerie van Financiën in te dienen. Op maandagavond 17 maart waren alle stukken gereed. Het sluitstuk van de accountantscontrole bestaat uit de afronding van de beoordeling van de saldibalans. Die avond ontstond nog twijfel omtrent de juiste verantwoording van de voorschotten voor de roetfilters ad € 151 miljoen, onderdeel van de post voorschotten in de saldibalans. De conclusie is toen getrokken dat ondanks de twijfel, dit geen beletsel was voor het uitbrengen van het auditrapport. Daarvoor zijn ondermeer de navolgende punten in de afweging betrokken.

1.) Het doel van de voorschottenadministratie is zicht te houden op gedane betalingen, die nog formeel moeten worden afgewikkeld in een volgend jaar. Om die reden is onze inschatting dat «volledigheid» belangrijker is dan «juistheid». Dit betreft een kwalitatieve afweging. Indien later mocht blijken dat de post ten onrechte was opgenomen in de voorschottenstand, dan zou slechts sprake zijn van een geringe overschrijding (0.2%) van de tolerantiegrens.

2.) Ook is de afweging gemaakt of de gebruiker, mede gezien de aard van de post, door een mogelijk te hoge stand «op het verkeerde been zou worden gezet». Daarnaast speelde de afweging mee of het nog later uitbrengen van het jaarverslag en bijbehorend samenvattend auditrapport gerechtvaardigd zou zijn, in relatie tot het feit dat alleen nog twijfel bestond over de juiste verantwoording van de voorschotten roetfilters in de voorschottenstand van de saldibalans.

De Audit Dienst (AD) blijft van mening dat op 17 maart terecht het jaarverslag en het auditrapport is uitgebracht.

b. Na 17 maart werd de twijfel omtrent de post voorschotten roetfilters weggenomen en bleek daarnaast ondermeer een correctie noodzakelijk van € 65,8 miljoen voorschotten uit jaarlaag 2005, die medio 2007 met een accountantsverklaring bij de overdrachtsbalans van Justitie naar VROM zijn overgedragen. Uit de verrichte werkzaamheden van de AD Justitie waren geen bevindingen naar voren gekomen waaruit bleek dat deze voorschotten ten onrechte nog verantwoord waren. Bij het inzichtelijk maken van de in 2008 door de

beleidsdirectie af te wikkelen zaken bleek dat, op basis van de VROM-procedures/ uitgangspunten, deze voorschotten al in 2006 afgeboekt hadden moeten worden. De fout in de post voorschotten van de saldibalans bedroeg daarmee 1.8% ergo een overschrijding van 0.8%. In tegenstelling tot eerdere besluitvorming bleek alsnog de bijlage Grote Steden Beleid (met daarin financiële gegevens) te moeten worden toegevoegd aan het jaarverslag.

c. De Rijksbegrotingsvoorschriften voorzien in een reguliere correctieprocedure. De vraag was of gezien de materialiteit van de correcties en het toevoegen van een belangrijke bijlage (GSB) aan het jaarverslag kon dit maal worden volstaan met de reguliere correctieprocedure. Voorts geven de voorschriften voor accountants aan dat indien sprake is van materiële correcties in de financiële overzichten een nieuwe verklaring behoort te worden afgegeven. Ook in deze fase heeft voor de AD nadrukkelijke afweging plaatsgevonden of en in hoeverre de financiële correcties in de voorschottenstand van de saldibalans het uitbrengen van een gewijzigd Jaarverslag vanuit accountantsoptiek noodzakelijk maken. De eerder hierboven genoemde overwegingen speelden hierbij dus opnieuw een rol. Het auditrapport was op dat moment overigens alleen nog maar aangeboden aan het Ministerie van Financiën voor de aanbieding aan U en ook intern binnen VROM nog niet verspreid. De AD heeft de problematiek o.a. besproken met medewerkers van de Algemene Rekenkamer (AR), die ook voorstellen in overweging gaven. Uiteindelijk is in overleg tussen FEZ en de AD besloten een volledig nieuwe versie van het jaarverslag en de Slotwet aan de Minister van Financiën aan te bieden. Daarmede wordt tevens gehandeld conform de accountantsvoorschriften en is ook tegemoet gekomen aan de bezwaren van de AR bij de verklaring van 17 maart. Hiermede heeft ambtelijk AR instemming betuigd.

d. Op 17 april heb ik een nieuwe versie van het jaarverslag en de Slotwet gestuurd, met een correctie in de saldibalans en het opnemen van een toelichting op de toekenning van NSL subsidies in de Slotwet. Daarna bleek uit de kritiek van de AR en Financiën dat het opnemen van deze toelichting in de Slotwet niet de juiste plaats was. Om aan deze kritiek tegemoet te komen hebben wij, door het indienen van tweetal correctiebladen op 23, april deze toelichting uit de Slotwet gehaald en in plaats daarvan een aanvullende toelichting in het onderdeel rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften is het tot 1 mei mogelijk correcties aan te brengen op het jaarverslag en de Slotwet, dus was dit nog binnen de gestelde termijn. Op 24 april heeft de minister van Financiën op verzoek van de AR zijn visie op het indienen van een geheel nieuw jaarverslag per brief aan de AR gegeven. Hierin is opgenomen dat het Rijksbrede beeld, door deze nieuwe indiening, niet wordt aangetast en dat hij daardoor aanvullende behandeling in de Minister Raad niet nodig acht.»

De minister acht deze uiteenzetting noodzakelijk omdat zij van opvatting is dat wij ten onrechte een één op één relatie leggen tussen de correcties in de saldibalans en het uitbrengen van een aangepaste jaarverslag; daar lagen meerdere redenen aan ten grondslag, aldus de minister. Ook geeft zij aan dat zij, gezien de wijze waarop 17 maart tot de beslissing is gekomen voor het uitbrengen van het jaarverslag en het auditrapport, onze opmerking over de accountantsverklaring dat «kennelijk de aanvankelijke weging van de resultaten uit de controle op 17 maart tot een onjuiste beslissing heeft geleid» niet kan plaatsen.

Lokale maatregelen luchtkwaliteit

In 2007 zijn aan de decentrale overheden, in een tweede tranche, toekenningen gedaan op het gebied van de luchtkwaliteit. Deze toekenningen hebben betrekking op de lokaal te nemen maatregelen in het kader van het concept Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Als gevolg van de niet tijdig tot stand gekomen specifieke (lagere) regelgeving heeft deze tranche, net als de eerste tranche in 2006,

plaatsgevonden op basis van het algemene Besluit milieusubsidies. De minister constateert dat wij haar standpunt onderschrijven dat dit besluit een toereikende juridische basis vormt voor deze toekenningen, maar dat wij vinden dat niet op alle punten recht wordt gedaan aan de voorwaarden in dit besluit.

De minister is van mening dat wij onvoldoende rekening houden met het feit dat de ingediende programma's, gezien het tijdstip van indiening in relatie tot het nog in de conceptfase verkerende NSL, nog voorlopig zijn en dus niet tot in detail (kunnen) aansluiten met de voorwaarden van het besluit. De minister is van mening dat wel voldaan wordt aan de strekking van de gestelde voorwaarden in het besluit.

Na 17 maart is uiteindelijk duidelijkheid verkregen over ons standpunt, zo schrijft de minister. Ons standpunt houdt in dat wij het volledig toegezegde bedrag van € 48,7 miljoen als onrechtmatig aanmerken en niet akkoord gaan met het in de slotwet toelichten van de enige mate van frictie tussen de inhoud van de voorlopige programma's en het besluit. Mede op ons aandringen heeft de minister besloten om alsnog de toekenningen in het kader van de luchtkwaliteit op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf, onderdeel rechtmatigheid. In de betreffende passage is aangegeven dat wij toekenningen als onrechtmatig aanmerken.

Tot slot stelt de minister dat nu de uitdaging is om enerzijds de derde en vierde tranche wel toe te kennen met inachtneming van de gewenste vereisten, en anderzijds om te bezien of en hoe de waarborgen voor goed subsidiebeheer die de procedurele vereisten uit het besluit beogen, voor specifieke uitkeringen aan decentrale overheden noodzakelijk zijn, nadere specifieke regelgeving vereisen of dat vereisten voor de doelgroep decentrale overheden kunnen worden bijgesteld of geschrapt.

Overige punten

De minister onderschrijft de door ons gesignaleerde noodzaak om de bedrijfsvoering op een hoger niveau te brengen. Het door ons gelegde verband met betrekking tot de grotere afstand waarmee de AD van het departement komt te staan, deelt zij echter niet. De onafhankelijke positie die de AD nu inneemt binnen het Ministerie van VROM zal niet wijzigen, zo stelt de minister.

De minister bestrijdt dat het Ministerie van VROM het negatieve externe oordeel over de werking van de ICT-dienstverlening niet heeft vermeld. In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft zij bericht dat het Ministerie van VROM nu voor het eerst beschikt over een onafhankelijk oordeel over de totale uitbesteding aan de externe dienstverlener. Daarnaast heeft de minister de Tweede Kamer in 2007 al geïnformeerd (brief 31 031 XI, nr. 12) over de planning om de onvolkomenheid weg te werken per eind 2008. Vooral in de laatste zin in de bedrijfsvoeringsparagraaf over ICT is aangegeven dat er nog een aantal verbeteringen moet worden geïmplementeerd. Deze bevatten ook de verwerking van de ICT-dienstverlening, maar wellicht komt dit te impliciet tot uitdrukking, aldus de minister.

De minister geeft aan zich bewust te zijn van de door ons genoemde risico's van de in 2007 gestarte ingrijpende reorganisatie. Om die reden is gekozen voor een gefaseerde aanpak in de reorganisatie. Eerst worden de werkprocessen aangepast en getest, pas daarna worden structuurwijzigingen doorgevoerd. Bij de aanpassing van de werkprocessen zullen ook

verdere verbeteringen in de (kritische) financiële processen worden geïmplementeerd. Op deze wijze wordt de adequate ondersteuning van de VROM-processen door de financiële functie nog meer uitgebouwd, aldus de minister.

Hoewel de minister onze mening deelt dat het inzicht ten aanzien van de doelrealisatie verbetering behoeft, merkt zij op dat in het jaarverslag wel inzicht wordt verschaft over het al dan niet realiseren van de in de begroting toegezegde concrete prestaties. Voor een aantal beleidsdoelen is dit het best haalbare alternatief. Bij het opstellen van de begroting 2009 zal zij duidelijker aangeven voor welke beleidsdoelen het gezien de aard van de doelstelling, niet goed mogelijk is om inzicht te verschaffen in het effect van het gevoerde beleid.

Wij hebben de minister gevraagd om blijvend aandacht te schenken aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag. De minister geeft aan daaraan onder meer tegemoet te komen door de ingezette verbetering bij de begrotingsindicatoren, die zichtbaar wordt in begroting en jaarverslag 2009. Zij heeft dit gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf en daar ook toegezegd te streven naar tijdige oplevering van het indicatorrapport realisatie milieudoelstellingen en naar toenemende gebruikswaarde van de ruimtemonitor, overige rapportages van planbureaus en CBS-indicatoren. Daarmee blijft zij aandacht schenken aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in en buiten de begroting en het jaarverslag.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Jaarafsluiting

De minister geeft weer welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het opstellen en uitbrengen van de jaarstukken 2007 op 17 maart 2008. Wij moeten echter ook na herhaalde kennisname en weging van de door de minister genoemde feiten en argumenten nog steeds concluderen dat deze stukken op 17 maart nog niet alle benodigde informatie bevatten en dat gezien de omvang van de wijzigingen een nieuwe versie van deze stukken noodzakelijk bleek.

Wij zullen met belangstelling kennisnemen van de uitkomsten van de evaluatie van de jaarafsluiting 2007. Als aangekondigd zullen ook wij komend jaar bijzondere aandacht besteden aan de jaarafsluiting met inbegrip van de accountantscontrole.

Lokale maatregelen luchtkwaliteit

Het Ministerie van VROM heeft de toekenning van de subsidies voor luchtkwaliteit gebaseerd op het Besluit Milieusubsidies. Wij zijn het ermee eens dat dit besluit als wettelijke basis kon dienen. De vraag blijft wel, gezien de aard en het beoogd effect van deze subsidies, of dit een houdbare keuze is. Deze vraag is vooral van belang voor de uitgifte van de resterende twee tranches. Wij zullen de uitgifte van de derde en vierde tranche nauwlettend volgen.

Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de (ernstige) onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.¹

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Financiële functie VROM-breed				
2004 Hele begroting	Onvoldoende aandacht financiële processen.	Versterk interne controle. Verbeter naleving interne procedures.	Aanbeveling wordt opgevolgd binnen kader VROM-reorganisatie.	§ 3.1
ICT-beheer en informatiebeveiliging				
2001 Hele begroting	ICT-beheer en informatiebeveiliging in 2007 nog niet op orde.	Voer verbetermaatregelen in 2008 tijdig uit.	Aanbeveling wordt opgevolgd. In 2008 op orde.	§ 3.2
Jaarafsluiting				
2007 Hele begroting	Moeizaam proces jaarafsluiting.	Stuur strakker aan op tijdige en betrouwbare informatie voor de jaarafsluiting.	Aanbeveling wordt opgevolgd. Via externe evaluatie komen tot instrumenten voor tijdige en betrouwbare financiële informatie.	§ 3.1
Financieel beheer lokale maatregelen Luchtkwaliteit				
2007 Artikel 8	Toekenning subsidies niet ordelijk en controleerbaar. Verantwoording en eindafrekening nog niet voldoende geregeld.	Bereid volgende tranches beter voor. Stel tijdig regels vast voor verantwoording en eindafrekening.	Aanbeveling wordt opgevolgd. Kwaliteitseisen stellen aan verstrekking subsidies en toepassen.	§ 3.1

¹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van VROM

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XI: het Ministerie van VROM.

Het Ministerie van VROM draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van wonen, ruimte en milieu. Met de komst van het nieuwe kabinet in 2007 is het Ministerie van VROM ook verantwoordelijk geworden voor het grotestedenbeleid en voor inburgering en integratie. Met ingang van 2008 is voor het beleidsterrein Wonen, Wijken en Integratie (WWI) een afzonderlijk begrotingshoofdstuk (XVIII) opgesteld. Over 2007 leggen de ministers van VROM en WWI verantwoording af in een gezamenlijk jaarverslag. Hierin wordt ook verantwoording afgelegd over de onderdelen die in 2007 zijn overgenomen van het Ministerie van BZK (de directie Grotestedenbeleid) en van het Ministerie van Justitie (de directie Inburgering en Integratie).

Het Ministerie van VROM is een beleidsdepartement dat kaders stelt via nota's en wet- en regelgeving. De VROM-Inspectie bevordert de naleving van de wet- en regelgeving van het ministerie. Daarnaast bereikt het ministerie zijn beleidsdoelstellingen door subsidies en specifieke uitkeringen te verstrekken. De uitvoering van veel van deze regelingen heeft het ministerie opgedragen aan een andere organisatie binnen de rijksoverheid, bijvoorbeeld SenterNovem. De huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Het ministerie heeft twee baten-lastendiensten: de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de Nederlandse Emissie-autoriteit (NEa).

Op de derde woensdag van mei zal de minister van VROM het eerste jaarverslag van het Waddenfonds aan de Tweede Kamer aanbieden. De Algemene Rekenkamer stelt hierbij een afzonderlijk rapport op.

In 2007 heeft het Ministerie van VROM de eerste stappen gezet in een grootschalige reorganisatie. Daarbij worden zowel het bestuursmodel als de bedrijfsvoering gereorganiseerd. Overigens zijn de ondersteunende processen bij het ministerie recent nog gereorganiseerd, namelijk in 2004. Het Ministerie van VROM combineert de nieuwe reorganisatie met de taakstellingsoperatie voor het departement. In 2008 gaat de expeditiefase in, waarin het dienstenmodel verlaten wordt en tijdelijke functionele organisaties binnen het ministerie tot stand komen. De reorganisatie moet in 2010 zijn afgerond.

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

Overzicht 1 Het Ministerie van VROM in kengetallen (2007)	
Totaal verplichtingen	€ 5,4 miljard
Totaal uitgaven	€ 5,2 miljard
Totaal ontvangsten	€ 989 miljoen
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 410 miljoen € 164 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 4,8 miljard
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen) – waarvan niet-beleidsartikel	17 15 (48) 2
Aantal personen werkzaam (in fte) – waarvan bij Rijksgebouwendienst	3 717* 1018
Baten-lastendiensten	Rijksgebouwendienst en Nederlandse Emissieautoriteit
– bijdrage van moederdepartement – eigen vermogen	Rgd: € 106 miljoen; NEa: € 6 miljoen Rgd: € 203 miljoen; NEa: € 579 000
Aantal directoraten-generaal en centrale diensten	Zes: Ruimte; Milieubeheer; Wonen, Wijken en Integratie; VROM-Inspectie; Concernstaf; Gemeenschappelijke Dienst
Begrotingsfondsen	Waddenfonds (H)
Rechtspersonen met wettelijke taak	Kadaster, Centraal Fonds Volkshuisvesting, College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen, Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, Stichting Bureau Architectenregister en Fonds Luchtverontreiniging
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VROM	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rijksbeleid stedelijke vernieuwing</i> (2003, 2005); • <i>Voortgang bodemsanering</i> (2005, 2007); • <i>Ecologische Hoofdstructuur</i> (2006); • <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak</i> (2006); • <i>EU-handelssysteem voor CO₂-emissierechten</i> (2007); • <i>Staat van de beleidsinformatie 2008</i> (2008)
Grootschalige ICT-projecten	Basisregistratie adressen en gebouwen (€ 42 miljoen over de periode 2006–2010)

* Bron: Sociaal Jaarverslag van het Rijk, 21 mei 2008.

1.2 Over dit onderzoek

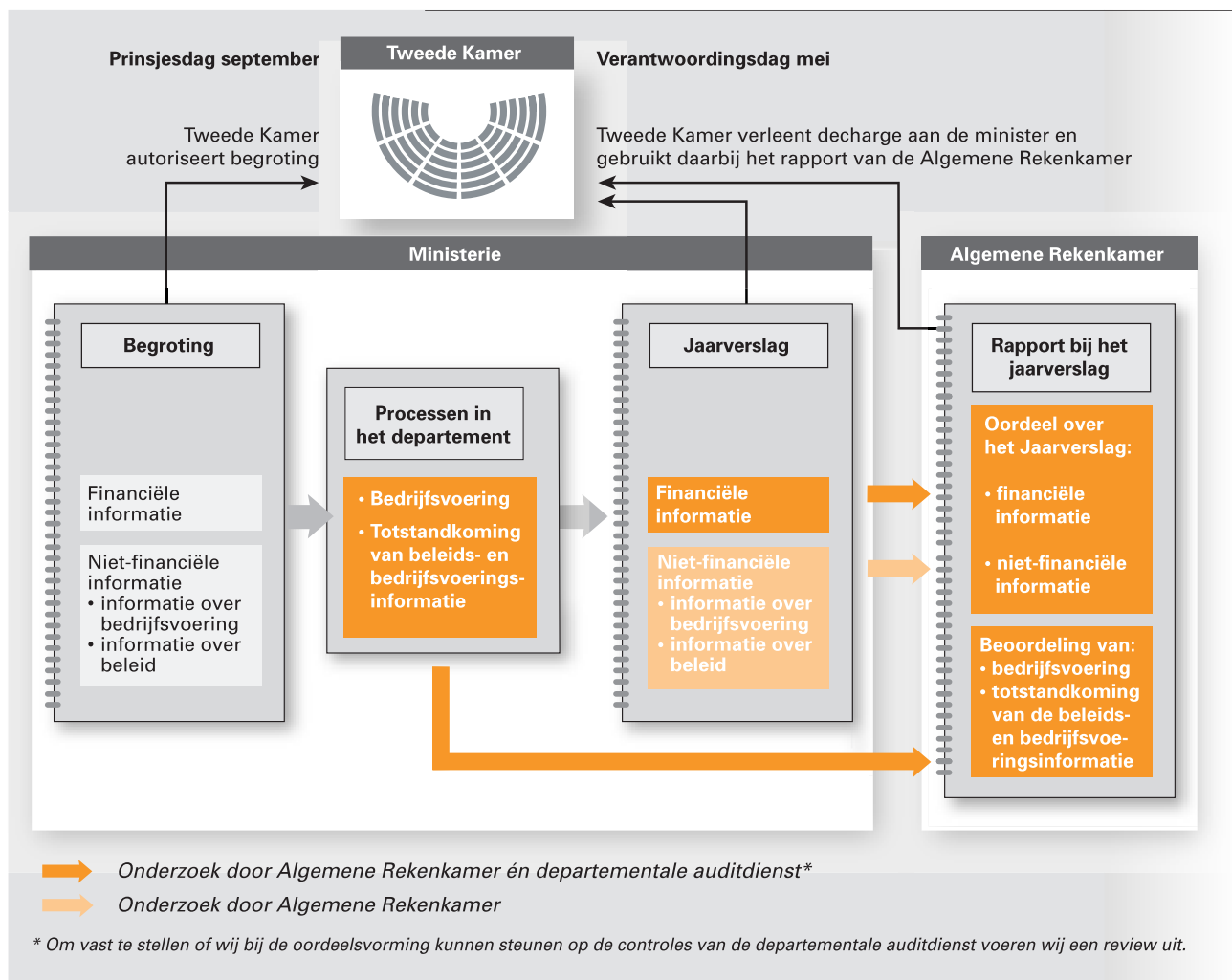
Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

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



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van VROM. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- het beheer van de processen rond informatie- en communicatietechnologie (ICT) en informatiebeveiliging;
- de financiële functie binnen het Ministerie van VROM;
- het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit;
- de afronding van het verantwoordingsarrangement voor stedelijke vernieuwing voor de periode 2005–2009 (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing/ISV2);
- de afrekening van de meerjarenbudgetten bodemsanering 2002–2004;
- de totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie in (begroting en) jaarverslag;
- de uitvoering van de Regeling single information, single audit (sisa);
- bestuurskosten.

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

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft de op 23 april 2008 geamendeerde versie van het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister van VROM en de minister voor WWI het begrotingsgeld volgens de regels hebben uitgegeven en ontvangen en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording hebben afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

De auditdienst (AD) van het Ministerie van VROM heeft in eerste instantie een verklaring afgegeven bij het jaarverslag van 17 maart 2008.

Vervolgens moest de AD echter constateren dat de financiële informatie in de saldibalans op die datum niet voldoende betrouwbaar was geweest. Het financieel belang van de noodzakelijke correcties die het ministerie nog in de saldibalans moest doorvoeren, bleek materieel te zijn (> 1% van het balanstotaal).

Een en ander heeft geleid tot de opstelling van een nieuwe versie van het jaarverslag van VROM en WWI: een versie van 17 april 2008 geamendeerd met een correctieblad van 23 april 2008.

De wettelijke datum voor de aanlevering van het jaarverslag is daarmee ruim drie weken overschreden en valt uiteindelijk ná de wettelijke datum van 21 april, de datum waarop het Financieel Jaarverslag Rijk in de ministerraad moet worden behandeld (hetgeen ook is gebeurd).

Op 24 april 2008 heeft de minister van Financiën ons op de hoogte gebracht van zijn visie op de per 23 april 2008 geamendeerde versie van het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM. Hij heeft de Algemene Rekenkamer geïnformeerd over het feit dat in de slotwet een passage was opgenomen over de toekenningen van subsidies in afwijking van het Besluit milieusubsidies. De minister is van mening dat deze passage in de bedrijfsvoeringsparagraaf en niet in de slotwet thuishoort.

Die visie op het per 23 april 2008 geamendeerde jaarverslag VROM 2007 delen wij:

- Ten eerste *was* (ten onrechte) in de slotwet een passage opgenomen over de toekenning van subsidies in afwijking van het Besluit milieusubsidies. Die passage is nu in de slotwet geschrapt en opgenomen als onrechtmatigheid (inzake artikel 8 «Luchtkwaliteit») in de bedrijfsvoeringsparagraaf – hetgeen correct is.
- Ten tweede zijn financiële correcties in de saldibalans doorgevoerd.
- Ten derde is alsnog een (verplichte) bijlage Grotestedenbeleid toegevoegd.
- Ten vierde is een noodzakelijk geworden nieuwe versie van het samenvattend auditrapport uitgebracht en is opnieuw een accountantsverklaring afgegeven.

Deze gang van zaken onderstreept de ernstige onvolkomenheid in de jaarafsluiting bij het Ministerie van VROM die wij eerder al hadden geconstateerd (zie § 3.1.2 jaarafsluiting). Wij zullen volgend jaar nader onderzoek verrichten naar de managementcontrolefunctie van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), met bijzondere aandacht voor de jaarafsluiting. Daarbij zullen wij tevens extra aandacht schenken aan de accountantscontrole. Kennelijk heeft de aanvankelijke weging van de resultaten uit de controle op 17 maart tot de onjuiste beslissing geleid bij het afgeven van de accountantsverklaring.

Ook de minister van Financiën geeft in zijn brief van 24 april jl. aan, dat hij de gang van zaken bij het Ministerie van VROM ongewenst vindt en dat met het Ministerie van VROM is afgesproken het proces te evalueren.

Ten slotte geeft de minister van Financiën aan, dat de wijzigingen in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM het rijksbrede beeld zoals besproken in de ministerraad, niet aantasten.

In deze paragraaf lichten wij ons oordeel toe over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM zoals geamendeerd op 23 april. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

Bij artikel 8 Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde omgeving is een bedrag van € 48,7 miljoen in de verplichtingen onrechtmatig, waarmee de tolerantiegrens voor dit artikel wordt overschreden.

Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit

Voor de realisatie van artikel 8 «Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde omgeving» heeft het Ministerie van VROM een bedrag van circa € 48,7 miljoen onrechtmatig besteed. Dit betreft een onrechtmatigheid in de verplichtingen. Er is sprake van een overschrijding op artikelniveau. Het Ministerie van VROM is bij de toekenning van de subsidie voor decentrale overheden – in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit – afgeweken van voorwaarden van het Besluit milieusubsidies:

- De subsidie (circa € 48,7 miljoen) is verstrekt op basis van subsidieaanvragen in de vorm van (*voorlopige*) programma's. Deze programma's wijken op onderdelen af van de eisen die artikel 11 van het Besluit Milieusubsidies stelt aan een subsidieaanvraag.
- In afwijking van artikel 12 van het besluit, waarin bevoorschotting tot 95% en verdeling daarvan in termijnen van drie maanden over de gehele periode wordt voorgeschreven, vindt bij deze beschikking 100% bevoorschotting in één keer plaats.

Jaarrekening Rijksgebouwendienst

Per 1 januari 2007 is de nieuwe Regeling baten-lastendiensten van kracht geworden. De jaarrekeningen van baten-lastendiensten dienen te worden opgesteld volgens het Burgerlijk Wetboek, Boek 2 (BW2), titel 9, en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. In bijzondere gevallen kan met voorafgaande schriftelijke instemming van het Ministerie van Financiën van deze regeling worden afgeweken.

De Rijksgebouwendienst (Rgd) heeft het Ministerie van Financiën om toestemming verzocht om de uitzonderingen die bestaan vanaf eind jaren negentig te mogen continueren. Deze uitzonderingen hangen samen met de invoering van het rijkshuisvestingsstelsel. Zo mag de Rgd in bepaalde gevallen materiële activa anders activeren en waarderen. Het Ministerie van Financiën heeft de Rgd op belangrijke punten toestemming gegeven van de regeling af te wijken. Van een ondeugdelijke weergave is strikt genomen geen sprake. Wij zijn van mening dat het Ministerie van Financiën de gevraagde afwijkingen heeft goedgekeurd zonder de noodzaak voor de afwijking deugdelijk te heroverwegen.

Fouten en onzekerheden

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

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten in de verplichtingen omvat in totaal € 116,8 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden. Een belangrijk deel hiervan, een bedrag van € 59,6 miljoen heeft betrekking op een onrechtmatigheid in de verplichtingen van de huurtoeslag (artikel 3 «Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt»).

Het merendeel van de fouten bij de huurtoeslag is ontstaan doordat de Belastingdienst wijzigingsformulieren niet of niet juist heeft verwerkt. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het financieel beheer van de huurtoeslag. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag over 2007 van het Ministerie van VROM.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën hebben wij onze bevindingen ook betrokken in ons oordeel over het financieel beheer van het Ministerie van Financiën. Wij verwijzen hiervoor naar ons Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën.

Slotwetmutaties

In de slotwet 2007 van het Ministerie van VROM bleek voor een aantal artikelen dat het financieel belang van de slotwetmutaties omvangrijk was ten opzichte van de totale raming tot en met de tweede suppletoire begroting 2007. Dit geldt met name voor de artikelen 16 (Integratie) en 17 (Grotestedenbeleid), waarvan de gelden in 2007 zijn overdragen aan VROM door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit de toelichting in de slotwet blijkt dat deze mutaties deels te maken hebben met de onvolledigheid van de verplichtingenstand in het overdrachtsprotocol met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 917,6 miljoen respectievelijk € 73,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Ministerie van VROM in 2007 in twee gevallen – met een totaalbedrag van € 0,8 miljoen – deze regels niet zijn nageleefd. Het betreft fouten in de verplichtingen voor de ondersteuning bij een landelijk project en voor de inhuur van personeel.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

In het jaarverslag 2007 van 17 maart 2008 heeft het Ministerie van VROM nadien nog een materiële correctie in de saldibalans doorgevoerd van € 229,6 miljoen.

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van VROM voor een bedrag van € 3 932,9 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

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

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

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

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

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstand-koming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

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

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de volgende punten.

We zijn van mening dat belangrijke risico's in de bedrijfsvoeringsparagraaf vermeld moeten worden. Daarom vinden we dat het negatieve externe oordeel over de werking van de ICT-dienstverlening ten onrechte niet vermeld is. Dit geldt ook voor het niet noemen van de risico's die samenhangen met tekortkomingen in de fysieke beveiliging van de servers, het niet goed bewaren van back-up tapes en het niet realiseren van een uitwijkmogelijkheid ingeval van calamiteiten.

De bedrijfsvoeringsparagraaf binnen het Ministerie van VROM komt tot stand op basis van rapportagepunten die de verschillende diensten inbrengen. Het afwegingsproces vindt vervolgens op concernniveau plaats, waarbij de bedrijfsvoeringsparagraaf ter beoordeling wordt voorgelegd aan het Audit Committee.

Bij de beoordeling van de vraag hoe de bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand is gekomen, is gebleken dat het afwegingsproces op concernniveau, evenals vorig jaar, voor verbetering vatbaar is. Die verbetering kan vooral bereikt worden door aantoonbaar te maken dat de beschikbare gegevensbronnen op evenwichtige wijze gebruikt zijn. Verder kunnen de diensten op het gebied van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf beter worden aangestuurd. Er zijn namelijk behoorlijke verschillen in de manier waarop de bedrijfsvoeringsparagraaf op dienstenniveau tot stand komt. Zo is het management van enkele diensten actief betrokken bij het totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsmededeling, maar voor het merendeel van de diensten kan hun betrokkenheid niet worden opgemaakt uit de dossiers. Verder kunnen enkele diensten het totstandkomingsproces aantonen aan de hand van dossiers, terwijl andere diensten slechts delen van het proces hebben vastgelegd. Tot slot kunnen de gerapporteerde punten nog beter worden weergegeven door de aanleiding, oorzaak-gevolgrelaties, risico's en verbeteracties te beschrijven in hun onderlinge samenhang.

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

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Het Ministerie van VROM heeft de eisen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften omgezet in een interne regeling voor de aanlevering van informatie voor het jaarverslag. De directie FEZ heeft de door de diensten aangeleverde informatie vervolgens beoordeeld op basis van de criteria in deze regeling. De AD heeft vastgesteld dat dit proces ordelijk en controlebaar is verlopen.

De AD heeft daarnaast voor drie beleidsartikelen de totstandkoming van geselecteerde prestatiegegevens nader onderzocht. Over het algemeen zijn de bevindingen positief. Op onderdelen zijn nog verbeteringen mogelijk. Zo adviseert de AD bij artikel 5 («Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur») tijdig in het begrotings- en verantwoordingsproces vast te stellen welke indicatoren worden gebruikt en vanuit welke bronnen betrouwbare realisatiecijfers verkregen kunnen worden.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM onderzocht.

Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die deel uitmaken zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

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

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VROM voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de financiële functie van het Ministerie van VROM;
- de jaarafsluiting 2007;
- het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Financiële functie nog niet op orde

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de financiële functie van het Ministerie van VROM. Deze onvolkomenheid bestaat vanaf 2004 en wordt veroorzaakt door de gebrekkige naleving van interne procedures. Ook besteden diensten nog te weinig aandacht aan de beheersing van financiële processen. Hierdoor zijn kosten in een aantal gevallen verkeerd geboekt. De beheersing van de verplichtingen en voorschotten is evenmin op orde, waardoor een deel van de verplichtingen in eerste instantie onrechtmatig wordt aangegaan.²

De interne controle bij de diensten functioneert niet op het gewenste niveau en dient op korte termijn te worden versterkt. Veel fouten worden pas geconstateerd door de verificatieafdeling van het VROM Administratie Kantoor (VAK), terwijl de interne controlewerkzaamheden als eerste vangnet zouden moeten dienen. Uit een steekproef van de verificatieafdeling van het VAK op de facturen met een lager bedrag dan € 500 is gebleken dat er van de meeste gecontroleerde gevallen geen bewijsstukken aanwezig waren.

² Volgens de verificatierapportages van het VROM Administratie Kantoor (VAK) gaat het hier om 18% van de verplichtingen.

Een belangrijk deel van de informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM is afkomstig van SenterNovem en de Belastingdienst. De informatie-uitwisseling met SenterNovem heeft ondanks een lichte verbetering in 2007 bij de jaarafsluiting alsnog een aantal problemen vertoond. Deze problemen ontstonden doordat de gegevens die SenterNovem aanleverde niet direct verwerkt konden worden in de VROM-administratie.

Bij de uitvoering van de huurtoeslag heeft het Ministerie van VROM een overschrijding in de tweede suppletoire begroting gemeld van € 195 miljoen. Evenals vorig jaar kan de Belastingdienst de gegevens niet opleveren die nodig zijn om deze overschrijding te analyseren.

Bij het directoraat-generaal Ruimte en de VROM-Inspectie Zuid is een pilot uitgevoerd met een frontoffice om op het gebied van de financiële en administratieve processen ervaring op te doen met de frontoffice-systematiek. Uit de evaluatie concludeert VROM dat het frontoffice naar behoren heeft gewerkt, behalve op het gebied van het beperken van de overdrachtsmomenten en het verzorgen van een betere informatievoorziening. Verder heeft de evaluatie aangetoond dat aanvullende verbeteringen noodzakelijk zijn voordat het Ministerie van VROM organisatiebreed een frontoffice kan opzetten. Uit onderzoek van de AD van VROM naar het proces in de frontoffice is gebleken dat opzet en bestaan van de kernprocessen toereikend zijn, maar dat de werking op onderdelen verbetering behoeft. Verder constateerde de AD dat de controles die het frontoffice heeft uitgevoerd, onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Hierdoor is achteraf niet meer na te gaan welke controles het frontoffice daadwerkelijk heeft uitgevoerd.

3.1.2 Moeizame jaarafsluiting 2007

De jaarafsluiting van 2007 is bij VROM niet goed verlopen. Dit blijkt uit de volgende feiten.

- Het jaarverslag en de slotwet VROM zijn te laat aan het Ministerie van Financiën opgeleverd (namelijk op 17 maart 2008 in plaats van op de afgesproken datum van 14 maart 2008).
- De directie FEZ moest de slotwet en de saldibalans op 21 februari 2008 bij de AD aanleveren. De AD ontving echter pas op 14 maart 2008 de definitieve slotwet en saldibalans van de directie FEZ. Hierdoor bleef voor de AD nauwelijks tijd over om deze stukken te controleren.
- In het conceptjaarverslag en in de definitieve slotwet was de financiële omvang van de correcties aanzienlijk. De AD heeft de correcties verdeeld in (a) de correcties die tot en met 25 februari 2008 in SBB (het financiële systeem) zijn aangebracht (in totaal 56 stuks), en (b) de correcties die na 25 februari 2008 zijn doorgevoerd (in totaal 37 stuks). Bij deze laatste groep zitten drie grote correcties in de saldibalans die de AD op 1 april 2008 nog heeft aangebracht. Uiteindelijk heeft mede dit geleid tot het uitbrengen van een nieuw jaarverslag VROM 2007 op 17 april 2008, geamendeerd op 23 april 2008.
- Bij de totstandkoming van het jaarverslag functioneert de AD van VROM steeds meer als medesamensteller van het jaarverslag. Het zijn echter de ministers die verantwoordelijk zijn voor het opmaken van de financiële overzichten die de begrotingsuitvoering getrouw weergeven. Het is de verantwoordelijkheid van de AD aan de ministers daarover een oordeel te geven.

In het samenvattend AD-rapport over 2007 heeft de AD aangegeven dat de kwetsbaarheid van het totstandkomingsproces van het jaarverslag van

het Ministerie van VROM is toegenomen. Dit komt volgens de AD tot uitdrukking in de vertraagde oplevering van (tussen)producten, die kwalitatief nog ontoereikend waren. Het gevolg daarvan was een grotere belasting voor de actoren die aan het eind van het proces zitten (met name de directie FEZ en de AD).

Ook naar ons oordeel vormen de problemen met de jaarafsluiting bij VROM geen incident.

- In 2006 was eveneens sprake van een groot aantal fouten in de conceptversie van het jaarverslag. En ook toen werd de AD te veel betrokken in het totstandkomingproces van het jaarverslag.
- In 2005 werd niet tijdig gesignaleerd dat de bestedingen achterbleven bij de begroting. In 2006 werd niet tijdig gesignaleerd dat er te veel was besteed.

Op grond van dit alles menen wij dat er in 2007 sprake is van een ernstige onvolkomenheid in de jaarafsluiting 2007 van VROM.

We zijn van mening dat de directie FEZ haar verantwoordelijkheid voor het opmaken van het jaarverslag actiever moet invullen. De directie FEZ zou de diensten strakker moeten aansturen, zodat betrouwbare informatie tijdig voor de jaarafsluiting beschikbaar komt.

3.1.3 Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit niet op orde

Wij constateren een onvolkomenheid in het financieel beheer van de lokale maatregelen uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Voor de realisatie van artikel 8 «Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde omgeving» heeft het Ministerie van VROM in 2007 een tweede tranche (van € 48,7 miljoen) beschikbaar gesteld. Dit geld is bestemd voor decentrale overheden die tot het NSL behoren en waar een programma van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit is opgesteld en goedgekeurd door het Ministerie van VROM.

Het ministerie heeft als gevolg van politieke tijdsdruk, de toekenning en uitvoering van deze subsidies onvoldoende zorgvuldig voorbereid:

- De afwijkingen van het Besluit Milieusubsidies leiden tot een onrechtmatigheid. Zie voor meer informatie hoofdstuk 1 van deel I en § 2.1 van deel II.
- Het Ministerie van VROM constateert in de toezeggingsnota's aan de decentrale overheden dat de voorlopige programma's aan de gestelde criteria voldoen. Het ministerie heeft echter in de dossiers niet zichtbaar gemaakt hoe dit is getoetst en beoordeeld. Het toekenningsproces is hiermee niet ordelijk en controleerbaar uitgevoerd.
- Het Ministerie van VROM heeft nog geen volledig uitgewerkte regeling getroffen voor de wijze waarop de verantwoording en afrekening van de decentrale overheden plaats zal vinden.

Deze onzorgvuldige opzet en uitvoering van het NSL brengt risico's met zich mee voor de uiteindelijke verantwoording en afrekening.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een andere onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM: het ICT-beheer en de informatiebeveiliging.

Onvolkomenheid in ICT-beheer en informatiebeveiliging

Wij constateren een onvolkomenheid bij het ICT-beheer en de informatiebeveiliging. De onvolkomenheid bestaat vanaf 2001.

Het Ministerie van VROM beschikt over 2007 voor het eerst over een onafhankelijk oordeel over de totale dienstverlening over het ICT-beheer door de externe dienstverlener. Uit het derdenrapport bleek dat de kwaliteit van de dienstverlening in opzet en bestaan op enige onderdelen na van een positief oordeel is voorzien. Het oordeel over de werking van de dienstverlening is echter onvoldoende. Het ministerie heeft voor 2008 de beschikking over een totaalijst van verbeteringen.

Wel stelden wij vast dat de opzet van de overlegstructuur met de dienstverlener in 2007 beter is georganiseerd.

Op het terrein van de informatiebeveiliging heeft het ministerie in 2007 beperkte vooruitgang geboekt, maar het voldoet nog niet helemaal aan de eisen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI).

Daarnaast is sprake van een aantal ernstige risico's op het terrein van de informatiebeveiliging; zo worden de servers onvoldoende fysiek beveiligd en worden de back-uptapes niet goed bewaard. Daarnaast zijn er risico's omdat er geen uitwijk is geregeld voor het geval zich calamiteiten voordoen. Hierdoor is geen ongestoorde informatievoorziening gewaarborgd.

Ten slotte worden bij het autorisatiebeheer de toewijzing en uitvoering van rechten van gebruikers en beheerders niet controleerbaar vastgelegd.

Gevolgen voor 2008

De minister heeft in 2007 toegezegd dat het ICT-beheer en de informatiebeveiliging in 2008 op orde zijn.

De Third Party Mededeling (een onafhankelijk kwaliteitsoordeel) 2008 zal, evenals over 2007, een oordeel bevatten over de werking van de beheersmaatregelen. Dit betekent dat de verbetermaatregelen tijdig moeten worden geïmplementeerd om de werking te kunnen beoordelen. De tijdige uitvoering daarvan in 2008 vergt nog wel de nodige inspanning; in 2007 kwamen de verbetermaatregelen pas laat in het jaar op gang.

Informatiebeveiliging bij de Rijksgebouwendienst

Om te voldoen aan het VIR heeft de Rijksgebouwendienst (Rgd) 45 beveiligingsmaatregelen vervat in een Informatiebeveiligingsplan (IB-plan). Uit een audit van de Rgd naar het bestaan van de maatregelen uit het IB-plan is gebleken dat slechts 17 maatregelen bestaan en eenzelfde aantal deels bestaat. De implementatie van het IB-plan verloopt nog betrekkelijk langzaam. Voor de tweede helft van 2008 staat een audit gepland naar de werking van de beveiligingsmaatregelen.

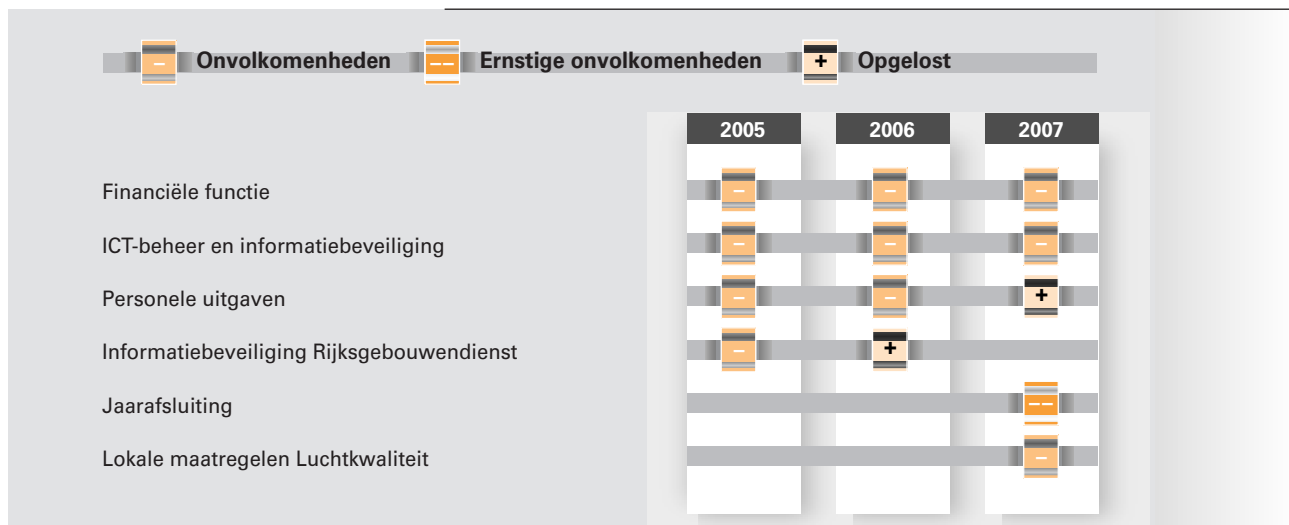
Wij bevelen aan om meer vaart te zetten achter de implementatie van de resterende maatregelen, zodat bij de geplande audit naar de werking van maatregelen veel meer maatregelen betrokken kunnen worden dan de (deels) bestaande maatregelen van nu.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en

materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



In 2007 heeft het Ministerie van VROM op verschillende terreinen gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering. In 2008 moet daaraan ook een bijdrage worden geleverd door de reorganisatie die het ministerie in 2007 in gang heeft gezet.

Over het geheel genomen is in 2007 nog te weinig resultaat zichtbaar geworden van de verbeteracties. In 2007 is sprake van twee nieuwe onvolkomenheden, waarvan één ernstige (zie § 3.1). Daar staat tegenover dat de onvolkomenheid in de personele (P-)uitgaven is opgelost (zie onder). In het vervolg van deze paragraaf vragen we aandacht voor enkele punten die al langere tijd spelen, en waarvan we hopen dat deze in 2008 worden afgerond:

- de afrekening van de meerjarenvoorschotten bodemsanering 2002–2004;
- de afronding van het verantwoordingsarrangement voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing voor de periode 2005–2009 (ISV-2).

Meerjarenvoorschotten bodemsanering 2002–2004

De meerjarenvoorschotten 2002–2004 voor bodemsanering hadden in 2005 afgerekend moeten worden, maar dit is doorgeschoven naar 2008. Het Ministerie van VROM heeft voor de periode 2002–2004 voor ongeveer € 350 miljoen aan voorschotten verleend. Voor de rechtmatige afrekening van het meerjarenprogramma dient het ministerie de betrouwbaarheid van zowel de bestedingsverantwoordingen als de prestatieverantwoordingen vast te stellen. De bestedingsverantwoordingen zijn al vastgesteld in 2006. Het ministerie heeft SenterNovem verzocht een onderzoek te doen naar de juistheid en de volledigheid van de door de bevoegde overheden verstrekte gegevens over hun prestaties. SenterNovem heeft externe technische onderzoekers gevraagd het onderzoek naar de prestaties bij de bevoegde overheden uit te voeren.

Dit onderzoek naar de prestatieverantwoording stelt het Ministerie van VROM in staat zich bij de eindafrekening een scherper oordeel te vormen dan zonder het onderzoek door derden mogelijk zou zijn geweest. Wij zijn van mening dat de uitkomsten van dit onderzoek het uitgangspunt moeten vormen voor de vaststelling van de geleverde prestaties van de bevoegde overheden in de periode 2002–2004, en dat dit onderzoek ook het uitgangspunt moet zijn voor de informatie hierover in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM. In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 zal onze aandacht uitgaan naar hoe de voorschotten zijn afgewikkeld en hoe de prestatieverantwoordingen daarbij zijn gebruikt.

ISV-2

Op het moment dat de meerjarenbudgetten werden toegekend voor het ISV-2 was het verantwoordingsarrangement nog in ontwikkeling. Wij stelden vorig jaar, in ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VROM, vast dat de noodzakelijke aanpassing van wet- en regelgeving op dat moment nog niet was afgerond. Naar ons oordeel is er – zodra de wet- en regelgeving is vastgesteld – in opzet sprake van een volkomen verantwoordingsarrangement (Algemene Rekenkamer, 2007a, p. 43).

De afronding van het verantwoordingsarrangement voor ISV-2 vindt zijn beslag in de aanpassing van het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing. Het is de bedoeling dat het nieuwe verantwoordingsarrangement wordt opgezet volgens de systematiek van single information single audit (sisa). Verder heeft de aanpassing van het besluit vooral betrekking op de mogelijkheid, die is opgenomen in de Wet stedelijke vernieuwing, om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor sancties tegen budgethouders die de prestatieafspraken niet gehaald hebben. Dit komt ook overeen met de prestatieconvenanten voor de derde periode van het grotestedenbeleid, 2005–2009.

De aanpassing van het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing is in 2007 nog niet afgerond. De tijdige afronding hiervan blijft een aandachtspunt in 2008 voor het Ministerie van VROM en het directoraat-generaal WWI.

P-uitgaven

Vorig jaar was sprake van een onvolkomenheid in de personele (P-)uitgaven. Deze berustte op twee bevindingen:

- Bij de digitalisering van de P-dossiers in 2006 zijn zo veel fouten gemaakt dat het hele proces moet worden overgedaan.
- Bij de toekenning van specifieke toeslagen (bijzondere beloningen en dergelijke) waren fouten gemaakt. Deze bleven binnen de tolerantiegrenzen.

Ons is nu gebleken dat de hernieuwde digitalisering van de P-dossiers beter wordt voorbereid. Op verschillende manieren wordt de kwaliteit van de digitalisering geborgd. Bovendien is gebleken dat de fouten die in 2007 gemaakt zijn bij de toekenning van specifieke toeslagen, een verwaarloosbare omvang hebben. Om deze redenen is geen sprake meer van een onvolkomenheid. We zullen de uitvoering van de digitalisering van de P-dossiers in 2008 blijven volgen.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)? Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

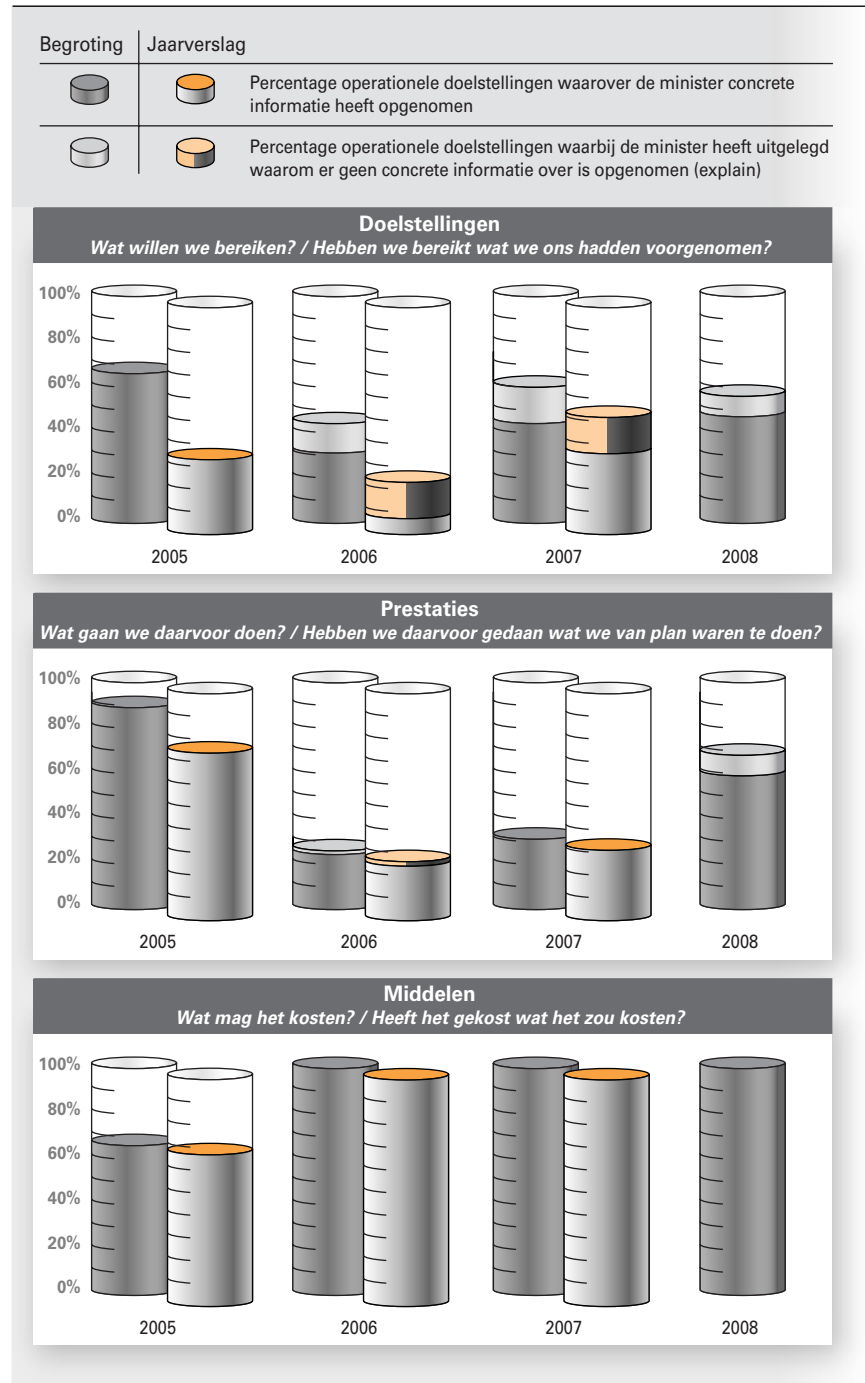
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

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

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



Jaarverslag 2007

In het Jaarverslag 2007 heeft het Ministerie van VROM ten opzichte van het Jaarverslag 2006 meer beleidsinformatie opgenomen over de realisatie van beleidsdoelen, namelijk bij 36% van de operationele doelstellingen (2006: 7%). Vergeleken met de jaarverslagen van de andere ministeries is dat percentage echter nog steeds laag. Het Ministerie van

VROM zou dit percentage kunnen verbeteren door de beleidsdoelen beter meetbaar te maken, bijvoorbeeld door middel van indicatoren die inzicht geven in de beleidseffecten. Bij 16% van de beleidsdoelen geven de ministers van VROM en voor WWI aan waarom deze informatie ontbreekt in het Jaarverslag 2007 (het zogenaamde «comply or explain»-principe).

Er is in het Jaarverslag 2007 iets meer informatie beschikbaar over de *prestaties* dan in het Jaarverslag 2006. Per operationele doelstelling zijn alle in de begroting 2007 aangekondigde instrumenten en activiteiten weergegeven in tabellen, waarbij aangegeven wordt of de prestatie wel of niet geleverd is. Het lage percentage in bovenstaande figuur wordt dan ook veroorzaakt doordat er in de begroting 2007 maar in 31% van de beleidsdoelen wordt aangegeven welke beleidsprestaties zijn toegezegd. Wel bevat het jaarverslag veel prestatie-informatie die niet in de begroting was toegezegd. Wij kijken echter alleen naar de toegezegde prestatie-informatie.

De vraag «Heeft het beleid gekost wat het zou mogen kosten?» (inzet van de middelen) wordt in het Jaarverslag 2007 voor elke operationele doelstelling beantwoord, net zoals in het Jaarverslag 2006.

Aansluiting Jaarverslag 2007 en Begroting 2007

Wij constateren dat de aansluiting tussen het jaarverslag en de begroting van het Ministerie van VROM in 2007 vooruit is gegaan ten opzichte van 2006. Werd in het Jaarverslag 2006 slechts op 22% van de effectindicatoren uit de Begroting 2006 teruggekomen, in de volgende cyclus is dit percentage gestegen tot 82%.³

Hoewel er dus sprake is van een betere aansluiting, blijven we de ministers vragen om in zowel jaarverslag als begroting zoveel mogelijk (relevante) effectindicatoren en concrete informatie op te nemen over de doelstellingen van het beleid.

Begroting 2008 VROM

De VROM-begroting voor 2008 geeft nauwelijks meer inzicht in de beoogde effecten van het beleid dan de begroting 2007.

Verder constateren wij dat de VROM-begroting voor 2008 ten opzichte van de voorgaande jaren een forse verbetering laat zien in de informatie over de te leveren prestaties. Het percentage informatie over toegezegde prestaties is gestegen van 31% in 2007 naar 59% in 2008.

Ten slotte constateren wij dat de VROM-begroting voor 2008, net zoals de begroting voor 2007, volledig inzicht biedt in het antwoord op de vraag «Wat mag het kosten?». Opnieuw is bij alle operationele doelen aangegeven welk budget beschikbaar is.

Begroting 2008 WWI

Een deel van de artikelen uit de oude VROM-begroting is overgegaan naar de WWI-begroting voor 2008. Een vergelijking tussen beide begrotingen is echter niet goed mogelijk, omdat de meeste artikelen zijn aangepast. Vaak zijn er onderliggende doelstellingen bijgekomen (artikelen 2, 3 en 5)⁴ of is een onderliggende doelstelling gepromoveerd tot hoofddoelstelling, waar weer nieuwe onderliggende doelstellingen bij zijn gekomen (artikel 1).⁵ Alleen artikel 6 is één op één vergelijkbaar met artikel 13 uit de VROM-begroting.⁶ De algemene en onderliggende doelstellingen van artikel 4 zijn identiek aan die uit de Justitiebegroting van vorig jaar.⁷ In dit geval zijn de teksten wel geheel herschreven.

³ 2006: $7/31 \times 100 = 22\%$. 2007: $36/44 \times 100 = 82\%$.

⁴ Deze artikelen betreffen respectievelijk:

Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit (artikel 2), Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt (artikel 3) en Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt (artikel 5).

⁵ Artikel 1 betreft Stimuleren krachtige steden en vitale wijken.

⁶ Artikel 6 betreft Rijkshuisvesting en architectuur.

⁷ Artikel 4 betreft Integratie minderheden.

Op het oog zijn de doelen in de WWI-begroting voor 2008 iets minder concreet dan de vergelijkbare doelen uit de begroting voor 2007. Het verschil zit echter voornamelijk in de nieuw beschreven operationele doelen (4.2.2, 5.2.1 en 5.2.2). Een voorbeeld hiervan is doel 4.2.2, dat wel heel breed is geformuleerd: «*De economische, sociale en culturele afstand tussen allochtonen en autochtonen is een belangrijke belemmering voor integratie. Verkleining van deze afstand is dus een speerpunt voor de minister voor WWI.*»

De informatie over prestaties is wel vooruitgegaan. Ook dit wordt grotendeels veroorzaakt door de nieuwe operationele doelstellingen, waar de te leveren prestaties vaak redelijk concreet zijn beschreven.

Net als de VROM-begroting geeft de WWI-begroting goed inzicht in het antwoord op de vraag «Wat mag het kosten?». Bij alle operationele doelen is aangegeven welk budget beschikbaar is.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Om deze bruikbaarheid van de beleidsinformatie te toetsen, hebben we een verdiepend onderzoek uitgevoerd voor *artikel 2* van het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM: Stimuleren van voldoende woningen, een duurzame en gedifferentieerde woningvoorraad en leefbare woonmilieus, en daarbinnen de eerste operationele doelstelling (2.3.1): *Stimuleren van voldoende woningproductie*. Voor deze doelstelling is primair de minister van WWI verantwoordelijk. Deze operationele doelstelling valt echter ook onder pijler 3 (Duurzame leefomgeving) uit het beleidsprogramma «Samen leven, samen werken», waarvoor de minister van VROM de coördinerend bewindspersoon is.

De keuze voor een verdiepend onderzoek op dit artikel is onder andere ingegeven door de zorgen die de VROM-Raad heeft geuit in het onderzoeksrapport *Tijd voor keuzes* over het probleem dat de woningproductie achterblijft bij de vraag (VROM-Raad, 2007). Bovendien constateert de VROM-Raad in dit rapport dat de Nederlandse woningmarkt, mede door het beleid van de overheid, niet goed functioneert.

Het Ministerie van VROM wil voldoende woningproductie stimuleren om een goed werkende woningmarkt te bevorderen.

Totstandkomingproces woningproductiecijfers niet waterdicht

Aan de hand van productiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) illustreert het Ministerie van VROM in het Jaarverslag 2007 of de operationele doelstelling gehaald is. De informatie over de woningproductie die naar de Tweede Kamer gaat, is afkomstig van gemeenten, het CBS en de beleidsdirectie van het directoraat-generaal-WWI. Omdat deze cijfers onder meer gebruikt worden voor het afrekenen van de prestaties van de woningbouwregio's en voor de informatievoorziening van de Tweede Kamer, is het belangrijk dat de meetwijze en meetgegevens relevant, valide en betrouwbaar zijn. Om een oordeel te kunnen geven over de bruikbaarheid van de informatie die

VROM van het CBS ontvangt, hebben wij de stappen in de informatieketen van de woningproductiecijfers onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2008).

Uit dit onderzoek leiden we af dat het totstandkomingproces transparant is, maar niet geheel waterdicht. Het CBS – en daarmee ook de minister van VROM en de Tweede Kamer – is voor het opstellen van de woningproductiecijfers afhankelijk van de vrijwillige, juiste en volledige leverantie van gegevens door de gemeenten. Gemeenten zijn zowel leveranciers van gegevens aan het CBS als subsidieontvangers, waarbij de aangeleverde gegevens van invloed kunnen zijn op de subsidie.⁸ Het risico is met name dat gemeenten woningen te vroeg als gereed melden. Het Ministerie van VROM onderkent deze mogelijkheid. Volgens VROM speelt dit risico pas bij afloop van de huidige woningbouwperiode in 2010. Volgens VROM is de koppeling bij het CBS van de productiecijfers aan verstrekte bouwvergunningen een waarborg voor de betrouwbaarheid van de woningproductiecijfers. Bezwaar is wel dat kleine verschillen tussen het aantal verstrekte bouwvergunningen en de productiecijfers niet opvallen. VROM is voornemens de eindverantwoordelijkheid voor de budgethouders te vereenvoudigen door deze uitsluitend op de CBS-gegevens te baseren.

Ontbreken van prestatie-indicatoren

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM staat dat het ministerie de woningproductie stimuleert, faciliteert en monitort. Vervolgens wordt er van een aantal prestaties (meetbare gegevens) aangegeven of deze in het afgelopen jaar gerealiseerd zijn, bijvoorbeeld:

- productieafspraken met stedelijke regio's;
- minimum aantal nieuwbouwwoningen door corporaties.

Dit zijn echter geen indicatoren voor de prestaties die de minister heeft geleverd, maar effectindicatoren. Deze effecten worden bereikt door toedoen van verschillende partijen en kunnen dus niet zonder meer gebruikt worden als indicator voor de prestaties van het Ministerie van VROM. Wij vinden dat nu niet duidelijk is in hoeverre de minister heeft bijgedragen aan het realiseren van deze beleidsdoelstelling. Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat de tekst in de begroting voor het jaar 2009 op dit punt preciezer zal zijn.

Wijziging beleidsdoelstelling voldoende

In het Jaarverslag 2007 wordt bij de beschrijving van de beleidsprioriteit «Ruimte voor wonen» in het beleidsverslag vermeld dat de doelstelling om het woningtekort terug te dringen is bijgesteld tot 1,5% in 2012 (was 1,5% in 2010).⁹ De nieuwe beleidsinzet wordt met reden toegelicht, waarbij er ook verwezen wordt naar het Actieplan Woningproductie van minister Vogelaar dat op 22 november 2007 naar de Tweede Kamer is gestuurd (VROM, 2007).

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is. Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007b). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

⁸ Uit het Gemeentefonds en in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidie indien ze onder een regio vallen waarmee de Minister van WWI woningbouwafspraken heeft gemaakt.

⁹ Het percentage heeft betrekking op de totale Nederlandse woningvoorraad.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van VROM meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over het project «Basisregistratie adressen en gebouwen», het grootste ICT-project binnen het ministerie:

- De wet voor de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) is in 2007 door de Tweede Kamer goedgekeurd. De minister van VROM heeft in 2006 besloten het beheer van de landelijke voorziening neer te leggen bij het Kadaster en deze is in 2007 operationeel aan het Kadaster opgeleverd. Daarnaast zijn er voor de BAG in 2007 voorbereidingen getroffen om de bronhouders (gemeenten) aan te kunnen sluiten en de afnemerswensen te gaan ontwikkelen.

Deze tekst, met als onderwerp «Overige vastgoedinformatievoorziening» is in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM te vinden bij de «Niet-beleidsartikelen», onder «Algemeen».

Stichting Geonovum

De minister van VROM is verantwoordelijk voor de regie en coördinatie van de geo-informatie in Nederland, de uitvoering van de basisregistraties en de uitvoering van gezamenlijke activiteiten zoals ontwikkeling en beheer van standaarden, gezamenlijke toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van geodata en de organisatie van een knooppunt voor INSPIRE¹⁰ in Nederland (VROM, 2006).

De ontwikkeling van basisregistraties neemt VROM zelf ter hand, waarvan de uitvoering is belegd bij verschillende bestuursorganen. Voor de programmaregie en uitvoering van de gezamenlijke werkzaamheden in het werkveld heeft de minister de stichting Geonovum in april 2007 doen oprichten. De uitvoering is de verantwoordelijkheid van de stichting, die via een subsidiebeschikking en via opdrachten wordt aangestuurd. Geonovum ontvangt een basisfinanciering van € 700 000 per jaar, afkomstig van VROM (€ 250 000), LNV (€ 100 000), V&W (€ 100 000), het Kadaster (€ 200 000) en TNO (€ 50 000). Naast de werkzaamheden uit het basisprogramma kan de stichting ook specifieke opdrachten uitvoeren die door de opdrachtgevers afzonderlijk worden betaald.

¹⁰ INSPIRE is een Europese milieurichtlijn tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Gemeenschap ter uitwisseling van geo-informatie.

BIJLAGE 1
OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN VROM
A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Beleidsartikelen								
01	Bevorderen van een goed werkende woningmarkt	18 847	-	-	-	9	nee	-
02	Stimuleren van voldoende woningen, een duurzame en gedifferentieerde woningvoorraad en leefbare woonmilieus	41 209	-	-	-	30	nee	-
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt.	2 366 243	59 600	-	-	59 638	nee	-
04	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	19 575	4	-	-	20	nee	-
05	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	202 057	1 300	-	-	1 305	nee	-
06	Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	54 674	-	-	-	6	nee	-
07	Verbeteren milieukwaliteit van water en bodem	88 717	1 501	-	-	1 775	nee	-
08	Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde omgeving	286 411	48 660	-	-	48 673	ja	-
09	Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	28 042	-	-	-	46	nee	-
10	Versterken van het (inter)nationale milieubeleid	98 471	27	-	-	150	nee	-
11	Vergroten van de externe veiligheid	28 664	1	-	-	2 134	nee	-
12	Handhaving en toezicht	60 961	-	-	-	55	nee	-
13	Rijkshuisvesting en architectuur	102 274	4 173	-	-	4 173	nee	-
16	Integratie	916 943	843	178	-	5 147	nee	-
17	Grotestedenbeleid	760 477	-	-	-	2	nee	-
Niet-beleidsartikelen								
14	Algemeen	305 865	736	-	-	1 199	nee	-
15	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	nee	-
Totaal		5 379 430	116 845	178	-	7 339		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal verplichtingen		5 379 430
Procentuele fout		2,18%
Procentuele onzekerheid		0,14%
	Tolerantiegrens overschreden	
	Tolerantiegrens niet overschreden	

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
01	Bevorderen van een goed werkende woningmarkt	13 208	35	-	-	-	-	35	nee	-
02	Stimuleren van voldoende woningen, een duurzame en gedifferentieerde woningvoorraad en leefbare woonmilieus	418 807	-	-	-	125	-	125	nee	-
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt.	2 465 446	1	-	-	-	-	1	nee	-
04	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	36 242	135	-	-	-	-	135	nee	-
05	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	93 959	-	-	-	-	-	-	-	-
06	Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	57 169	-	-	-	-	-	-	-	-
07	Verbeteren milieukwaliteit van water en bodem	179 966	-	-	-	-	-	-	-	-
08	Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde omgeving	461 180	2 394	-	-	-	-	2 394	nee	-
09	Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	34 341	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Versterken van het (inter)nationale milieubeleid	120 186	375	-	-	-	-	375	nee	-
11	Vergroten van de externe veiligheid	48 430	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Handhaving en toezicht	63 432	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Rijkshuisvesting en architectuur	102 274	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Integratie	438 747	961	-	-	150	-	1 111	nee	-
17	Grotestedenbeleid	1 186 640	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen										
14	Algemeen	518 797	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		6 238 824	3 901	-	-	275	-	-	-	-
(1)	Totaal uitgaven en ontvangsten	6 238 824	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Procentuele fout	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden							
(2)	Totaal	7 595 801	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden							

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Beleidsartikelen								
01	Bevorderen van een goed werkende woningmarkt	13 208	35	-	-	35	nee	-
02	Stimuleren van voldoende woningen, een duurzame en gedifferentieerde woningvoorraad en leefbare woonmilieus	416 923	-	-	125	125	nee	-
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt.	2 331 558	1	-	-	1	nee	-
04	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	27 041	135	-	-	135	nee	-
05	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	77 154	-	-	-	-	-	-
06	Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	55 787	-	-	-	-	-	-
07	Verbeteren milieukwaliteit van water en bodem	159 495	-	-	-	-	-	-
08	Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde omgeving	263 242	2 394	-	-	2 394	nee	-
09	Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	32 391	-	-	-	-	-	-
10	Versterken van het (inter)nationale milieubeleid	113 845	375	-	-	375	nee	-
11	Vergroten van de externe veiligheid	48 424	-	-	-	-	-	-
12	Handhaving en toezicht	61 693	-	-	-	-	-	-
13	Rijkshuisvesting en architectuur	102 274	-	-	-	-	-	-
16	Integratie	429 076	961	-	-	961	nee	-
17	Grotestedenbeleid	646 930	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen								
14	Algemeen	469 970	-	-	-	-	-	-
15	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		5 249 011	3 900	-	125	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal uitgaven		5 249 011
Procentuele fout		0,07%
Procentuele onzekerheid		0,00%
	Tolerantiegrens niet overschreden	
	Tolerantiegrens niet overschreden	

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen							
01	Bevorderen van een goed werkende woningmarkt	-	-	-	-	-	-
02	Stimuleren van voldoende woningen, een duurzame en gedifferentieerde woningvoorraad en leefbare woonmilieus	1 884	-	-	-	-	-
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt.	133 888	-	-	-	-	-
04	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	9 201	-	-	-	-	-
05	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	16 805	-	-	-	-	-
06	Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	1 382	-	-	-	-	-
07	Verbeteren milieukwaliteit van water en bodem	20 471	-	-	-	-	-
08	Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde omgeving	197 938	-	-	-	-	-
09	Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	1 950	-	-	-	-	-
10	Versterken van het (inter)nationale milieubeleid	6 341	-	-	-	-	-
11	Vergroten van de externe veiligheid	6	-	-	-	-	-
12	Handhaving en toezicht	1 739	-	-	-	-	-
13	Rijkshuisvesting en architectuur	-	-	-	-	-	-
16	Integratie	9 671	-	-	150	-	nee
17	Grotestedenbeleid	539 710	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen							
14	Algemeen	48 827	-	-	-	-	-
15	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
Totaal		989 813	-	-	150	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal ontvangsten		989 813
Procentuele fout		0,00%
Procentuele onzekerheid		0,02% Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Rijksgebouwendienst						
Baten	1 462 786	-	2	10	-	12
Nederlandse Emissieautoriteit						
Baten	6 085	1	-	20	-	21
Totaal	1 468 871	1	2	30	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	1 468 871					
Procentuele fout	0,00%				Tolerantiegrens niet overschreden	
Procentuele onzekerheid	0,00%				Tolerantiegrens niet overschreden	

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
3	Liquide middelen	14	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	150-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	11 011	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	102 396	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	5 347	-	-	-	-
10	Voorschotten	6 106 365	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	273 925	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	5 779 326	-	-	-	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	12 278 534	-	-	-	-
* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld						
	Totaal saldbalans	12 278 534				
	Procentuele fout	0,00%				
	Procentuele onzekerheid	0,00%				

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2007	3 932 887	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	3 932 887	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	3 932 887						
Procentuele fout	0,00%						
Procentuele onzekerheid	0,00%						

AAL	Audit Actielijst
AD	Auditdienst
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
Rgd	Rijksgebouwendienst
Sisa	Single information, single audit
VAK	VROM Administratiekantoor
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende 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. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

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

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.¹¹

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

¹¹ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat 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 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaalluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

Kapitaalluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparatuur-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering. «Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

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

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007a). *Rijk verantwoord 2006. Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2006 en uitkomsten rechtmatigheids-onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij kamerstuk 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VROM (2007). *Brief ter aanbieding van het Actieplan Woningproductie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 10.

Ministerie van VROM (2006). *Brief inzake oprichting stichting Geonovum*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 910, A en nr. 1.

VROM-Raad (2007). *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, uitgebracht op 17 oktober 2007. Den Haag: eigen beheer.

www.geonovum.nl, geraadpleegd op 12 maart 2008.