
Vergaderjaar 2008–2009

31 924 XVIII

Slotwet en jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie 2008

Nr. 4

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE (XVIII)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 Wonen, Wijken en Integratie (XVIII)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	5	
Kwaliteit van de publieke verantwoording	6	
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	8	
1	Inleiding	12
1.1	Over dit onderzoek	12
1.1.1	Wettelijke taak	12
1.1.2	Goede publieke verantwoording	13
1.1.3	Leeswijzer	15
1.1.4	Onderzoeksopzet	15
1.2	Over WWI	15
2	Jaarverslag	18
2.1	Oordeel over de financiële informatie	18
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	19
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	20
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	21
3	Bedrijfsvoering	22
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	22
3.2	Ontwikkelingen in het financieel beheer	22
3.2.1	Stagnatie inburgeringscursussen: voorschotten nadeelcompensatie	23
3.2.2	Verslaglegging pps-projecten Rijksgebouwendienst	23
3.2.3	Ontvlechting Rijksgebouwendienst	23
3.2.4	Subsidiebeheer	24
3.3	Departementsoverstijgende onderwerpen	24
3.3.1	Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 4 Integratie minderheden	24
4	Informatie over beleid nader beschouwd	25
4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	25
4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	29
5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	33
5.1	Reactie minister	33
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	34
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 Wonen, Wijken en Integratie	36
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	43
	Literatuur	44

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 Wonen, Wijken en Integratie* (WWI, XVIII). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en het beheer van het programmaged in de begroting WWI. De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van WWI presenteren we in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM), jaarverslag XI.

Met ingang van 2008 voert de minister voor WWI het beheer over een eigen (programma)begroting.¹ De Algemene Rekenkamer² heeft aangegeven dat we het niet-departementale jaarverslag van WWI zo veel mogelijk overeenkomstig de departementale jaarverslagen zullen beoordelen. Met de wijziging in de Comptabiliteitswet 2001 is bepaald dat de verantwoordelijkheden bij het Ministerie van VROM zijn verdeeld. De minister van VROM is belast met de leiding van het Ministerie van VROM, beschikt over het apparaat en is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM. De minister voor WWI is verantwoordelijk voor het beheer van het programmaged in de programmabegroting. In de bedrijfsvoeringsparagrafen in het jaarverslag moet deze verdeling van verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen. Via mandaatregelingen krijgen de (hoofden van de) betrokken ambtelijke diensten de noodzakelijke bevoegdheden om beleids- en beheershandelingen te verrichten (VROM, 2007).

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, het beheer van het programmaged en de beleidsinformatie van WWI. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo aanbevelingen te kunnen doen voor het verbeteren van het functioneren van WWI. Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en het beheer van het programmaged in de begroting WWI. Deze oordelen staan beknopt in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen.

De minister voor WWI is verantwoordelijk voor het beleid op de terreinen wonen, wijkaanpak, inburgering en integratie. De minister is ook verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting en hij is een van de coördinatoren van «sociale samenhang», pijler 4 van het kabinetsbeleid. De beleidsprioriteiten van WWI zijn:

1. integratie en inburgering;
2. wijken en stedenbeleid;
3. verstedelijking en woningproductie;
4. energiebesparing woningen en andere gebouwen;
5. woningcorporaties.

De uitgaven van WWI bedroegen in 2008 € 4,4 miljard. Van dit bedrag gaat € 2,4 miljard naar de huurtoeslag die wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. De verplichtingen bedroegen € 3,3 miljard en de ontvangsten € 892 miljoen. De minister voor WWI is beleidsverantwoordelijk voor de Rijksgebouwendienst (Rgd).

¹ Mogelijk via de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake de invoering van een tweetal nieuwe begrotingen (Vierde wijziging van de CW 2001).

² De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 96, derde lid van de CW 2001 op 2 augustus 2007 een instemmend advies uitgebracht over deze wetswijziging.

Kwaliteit van de publieke verantwoording

De minister voor WWI wil bevorderen dat mensen goed en betaalbaar kunnen wonen, dat aandachtswijken weer krachtwijken worden, en dat het niveau van inburgering en integratie omhoog gaat. Het is daarbij belangrijk dat hij niet alleen zijn eigen beleidsdoelstellingen realiseert, maar ook zijn voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid waarmaakt en goed opereert in de relatie met de omgeving door afwisselend te sturen, te stimuleren, te faciliteren, te onderhandelen en waar nodig handhavend op te treden. Onder goed bestuur verstaat de Algemene Rekenkamer een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het openbaar bestuur moet transparant functioneren. Dit betekent dat de minister publiekelijk verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van de inning van publiek geld, maar ook over het beheer en de besteding daarvan en over de effectiviteit en efficiency van beleid.

WWI maakt onderdeel uit van het Ministerie van VROM. De minister van VROM is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het departement. De door ons geconstateerde (ernstige) VROM-brede onvolkomenheden in het financieel beheer werken door in de mate waarin de minister voor WWI «in control» kan zijn over de uitvoering van zijn beleid. De problemen in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM zijn hardnekkig en het niet naleven van de interne procedures is, zoals het ministerie zelf ook erkent, een cultuurprobleem. De problemen komen in de gehele organisatie voor en vragen om een integrale aanpak. Wij zullen in 2009 controleren of het ministerie heeft geleerd van de huidige (ernstige) onvolkomenheden, of het verbeterplan voortvarend wordt uitgevoerd en of dit leidt tot zichtbare verbeteringen in de financiële functie en uiteindelijk in het financieel beheer bij zowel het Ministerie van VROM als bij WWI.

Oordelen over de informatie in het jaarverslag: voldoet grotendeels, overschrijding tolerantiegrens op jaarverslagniveau

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke eisen, met uitzondering van een onrechtmatigheid in de verplichtingen bij artikel 4 Integratie minderheden. Deze overschrijdt de tolerantiegrens op artikelniveau en samen met de onrechtmatigheden bij de huurtoeslag ook de tolerantiegrens voor de gehele verantwoordingsstaat. De informatie over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Wij hebben in 2008 geen onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administratie van WWI. Maar bij het Ministerie van VROM constateren wij al verschillende jaren een aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoering die wel doorwerken in het financieel beheer van WWI.

De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM. Het Ministerie van VROM heeft naar aanleiding van ons Rapport bij het Jaarverslag 2007 een proces in gang gezet om de financiële functie³ en de jaarverantwoording structureel te verbeteren. Hiertoe is een verbeterplan opgesteld. Het ministerie noemt in het verbeterplan de cultuur van het Ministerie van VROM als een van de risico's voor de verbeteracties in de financiële functie. Ook in ons onderzoek dit jaar hebben we geconstateerd dat het financieel bewustzijn, het besef waarom het nodig is om een gedisciplineerd financieel beheer

³ Onder financiële functie verstaan wij de organisatorische voorzieningen die zorg dragen voor een adequaat financieel beheer.

te voeren, niet overal binnen het departement voldoende wordt gevoeld. Dit beheer is niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van de leidinggeven- den, maar het is belangrijk dat maatregelen van beheer gaan beklijven in de hele organisatie. Belangrijk is dat het verbeterplan organisatiebreed gedragen wordt en dat het verbeteren van de financiële functie en het financieel beheer een verantwoordelijkheid is van de hele organisatie, dus ook van WWI.

Beleidsinformatie

Experiment jaarverslagen

Tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Financiën in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer besloten tot een experiment met de jaarverslagen van een aantal departementen. Het doel van dit experiment is om de jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. De betrokken ministers verantwoordden zich in het beleidsverslag van hun jaarverslag uitgebreid over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Over beleidsartikelen die niet onder deze prioriteiten vallen, nemen zij alleen een financiële verantwoording op in het jaarverslag. WWI doet mee aan dit experiment.⁴ Wij constateren dat WWI geen informatie meer verzamelt over effect- en prestatiegegevens die niet langer in het (experiment) hoeven te worden opgenomen.

WWI heeft het beleidsverslag niet opgesteld conform de afspraken met de Tweede Kamer. In het Jaarverslag 2008 hanteert WWI niet de hoofd- indeling met de zes pijlers en de daaronder geplaatste projecten van het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV. Net als in de Begroting 2008 richt WWI het beleidsverslag in volgens de eigen beleidsagenda. In een tabel aan het einde van het beleidsverslag wordt wel aangegeven op welke pijlers, doelstellingen en projecten van het kabinetsbeleid de departementspecifieke prioriteiten betrekking hebben. In deze tabel geeft WWI ook aan welke uitgaven gemoed zijn met de kabinetsprioriteiten en welke beleidsartikelen erbij betrokken zijn. Hiermee vangt WWI gedeel- telijk op dat de niet-financiële beleidsinformatie (in het beleidsverslag) is losgekoppeld van de financiële informatie (in de beleidsartikelen). Met het beleidsverslag wordt 12,7% van de totale uitgaven verantwoord. In het jaarverslag van WWI zijn systematisch per prioriteit conclusies opgeno- men over de resultaten van het beleid over 2008.

WWI gaat in de toelichting bij de beleidsartikelen in op opmerkelijke verschillen tussen raming en realisatie van financiële middelen. In het beleidsverslag geeft WWI een overzicht van de gerealiseerde prestaties in het kader van de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Het betreft voornamelijk tekstuele toelichtingen op het wel of niet realiseren van de prestaties.

⁴ Aan het experiment met de jaarverslagen doen sinds verantwoordingsjaar 2007 mee: de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit (LNV), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Met ingang van verantwoor- dingsjaar 2008 is het experiment uitgebreid met het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (JenG) en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruim- telijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Begroting 2009

In de Begroting 2009 heeft de minister voor WWI meer beleidsinformatie opgenomen dan vorig jaar. De vragen «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten?» zijn beantwoord voor alle operationele doelstel- lingen. Er is slechts één operationele doelstelling waarbij de vraag «Wat willen we bereiken?» niet meetbaar en niet tijdgebonden is geformuleerd.

Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

We constateren in ons verdiepend onderzoek naar beleidsartikel 4, gericht op de inburgering van minderheden, dat er risico's zijn voor de tijdigheid en de validiteit van deze informatie. In het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 zijn prestatie-indicatoren opgenomen die informatie geven over de doelstellingen van het Deltaplan Inburgering. Het Deltaplan Inburgering geeft invulling aan de ambitie van het kabinet om de kwaliteit en het rendement van de inburgering in Nederland te vergroten. Wij wijzen er op dat de beleidsinformatie die gemeenten aanleveren via de prestatie-indicatoren over het aantal afgelegde en geslaagde basis-examens niet in alle gevallen tijdig en betrouwbaar is. Verder wijzen we er op dat er risico's bestaan met betrekking tot de validiteit van de informatie over de duale inburgeringstrajecten. Deze risico's kunnen gevolgen hebben voor de bruikbaarheid van de informatie die de Tweede Kamer ontvangt.

Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en het financieel beheer van WWI, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet grotendeels, met uitzondering van de overschrijding van de artikeltolerantie bij artikel 4 en met uitzondering van de huurtoeslag (overschrijding van de tolerantie van de gehele verantwoordingsstaat).	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer van het programmaged in de begroting WWI	Voldoet	§ 3.1

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen hierdoor worden geraakt. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van WWI. De kaart geeft inzicht in het totale aantal mogelijke onvolkomenheden en zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden hiertegen af. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de gevolgen van eventuele onvolkomenheden in de bedrijfsvoering op de begrotingsartikelen van het ministerie. Het gaat bij WWI ook om onvolkomenheden die geconstateerd zijn bij het Ministerie van Financiën bij kantoor Toeslagen.

De kwaliteitskaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale

aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheerdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het belang van de beheerdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

De kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheerdomeinen wij en/of de Rijksauditedienst (RAD) in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed. Met extra aandacht van de RAD bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de RAD betekent niet per definitie dat alle aspecten van het desbetreffende beheersdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheerdomein.

Uit de kwaliteitskaart van WWI blijkt dat bij WWI 33 beheerdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 11 beheerdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 33 beheerdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van WWI hebben de RAD en wij 4 beheerdomeinen extra onderzocht. Bij geen van de onderzochte beheerdomeinen hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: WWI
Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel

Elementen bedrijfsvoering		Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten	Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten	Financiële administratie (registratie)	Materieel-beheer	Interne organisatie	(toezicht) relaties/aansturing veld
		Subsidies/rijksbijdragen Specifieke uitkeringen (Belasting) heffingen	Uitgaven personeel Uitgaven materieel Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven Overige (saldi)balansposten	Beheer eigendommen Administratie/registratie	ManagementcontROLSysteem Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)							
Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie (6 onderdelen)							
Baten-lastendiensten (1 onderdeel)							
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel							

Totaal: 33 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: WWI
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

<p> ■ artikel dat geraakt wordt door onvolkomenheid (mogelijk gevolgen voor bijv. rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of kwaliteit beleidsinformatie) </p> <p> ■ [€] artikel waar rechtmatigheidsgevolgen zijn geconstateerd </p>		Onvolkomen bij:	Ministerie van Financiën Financieel beheer kantoor Toeslagen	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau (zie bijlage 1)
		Zie AAL punt:	3*	
Beleidsartikelen				
Art. nr.	Omschrijving			
1	Stimuleren krachtige steden en vitale wijken			nee
2	Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit			nee
3	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	■ [€]		nee
4	Integratie minderheden			ja
5	Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt			nee
6	Rijkshuisvesting en architectuur			nee
Niet-beleidsartikelen				
Art. nr.	Omschrijving			
95	Algemeen			nee
96	Onverdeeld			nee
Baten-lastendiensten				
	Rijksgebouwdienst			nee
				Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1) ja

* In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën.

1 INLEIDING

1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden 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 het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

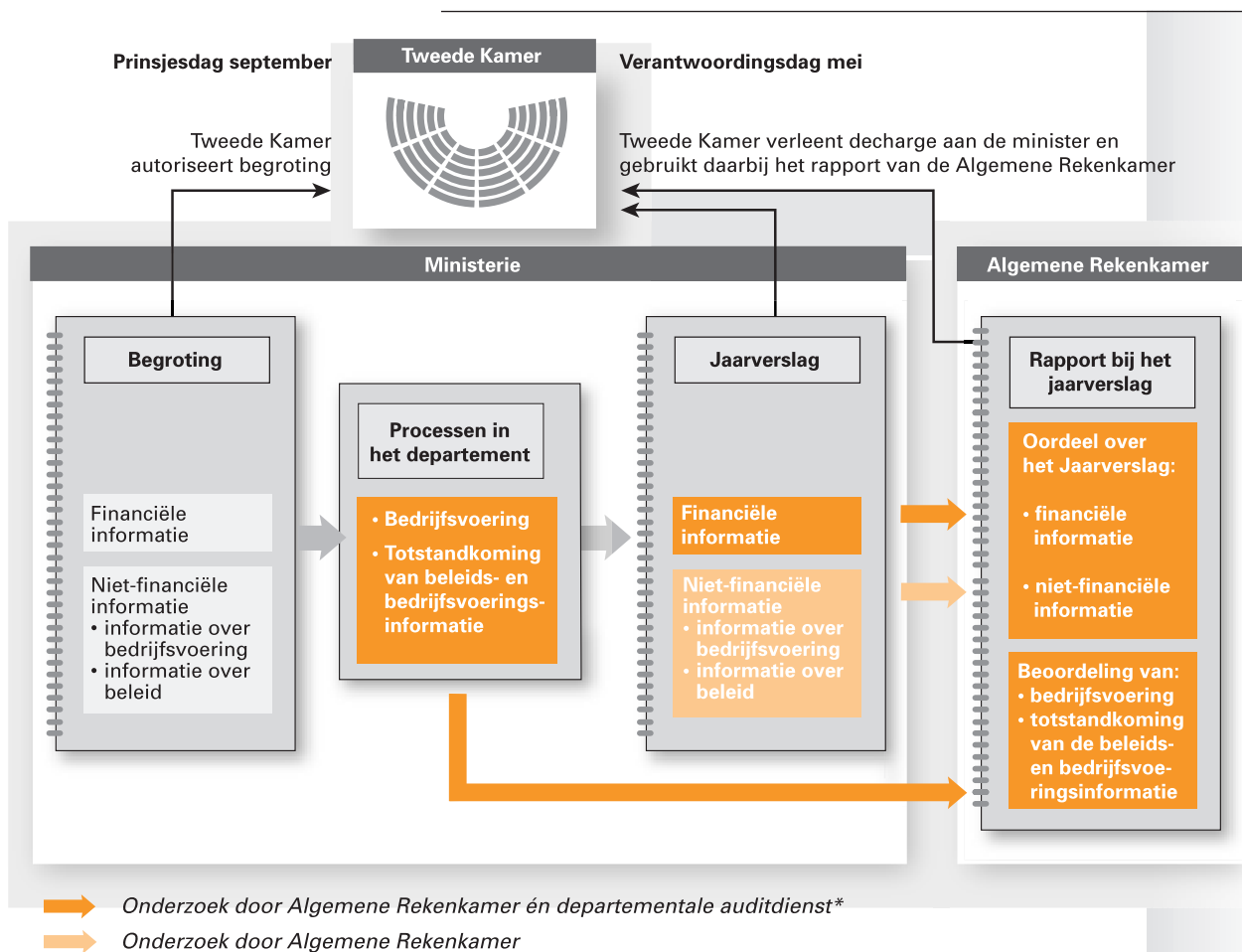
1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



* Om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming kunnen steunen op de controles van de departementale auditdienst voeren wij een review uit.

In onze rapporten bij de jaarverslagen 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. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

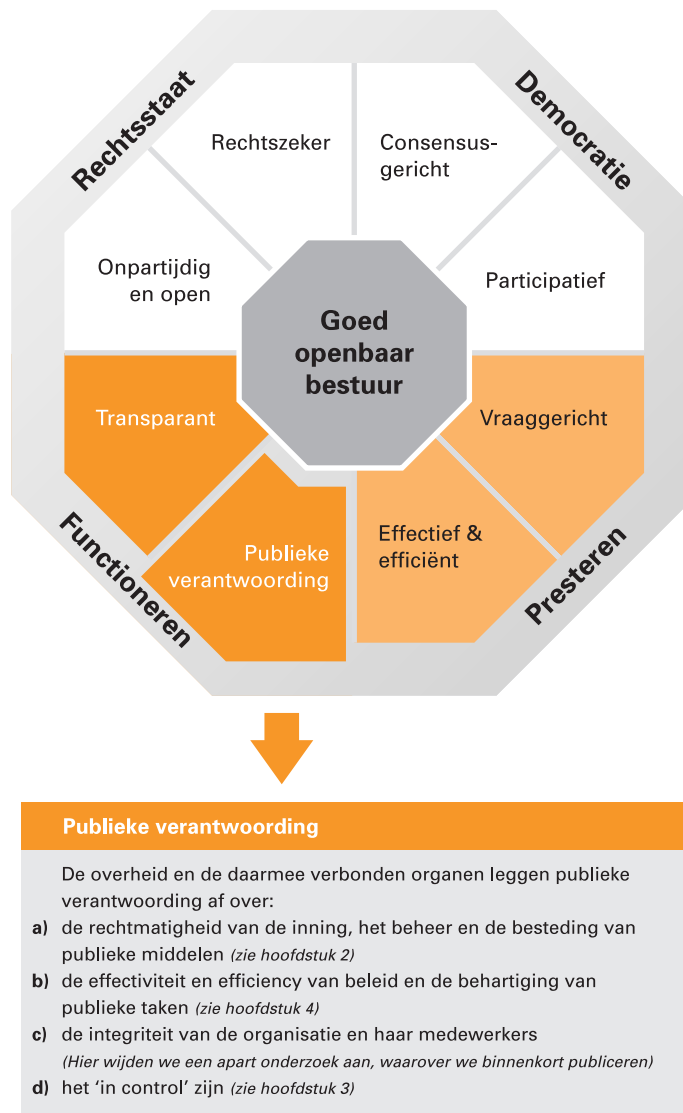
1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het

functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we in op het financieel beheer van het programmagedel van de programmabegroting WWI. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe WWI (in overleg met het Ministerie van VROM) omgaat met twee aspecten van het financieel beheer die wij belangrijk vinden voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?).

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij WWI. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- *de rijksbrede onderwerpen*: bestuurskosten; EU-aanbestedingen en niet-financiële beleidsinformatie in (begroting en) jaarverslag;
- *de departementspecifieke onderwerpen*: de financiële functie (binnen het kerndepartement van het Ministerie van VROM); de totstandkoming van de jaarverantwoording (binnen het kerndepartement van het Ministerie van VROM); het beheer van de processen rond informatie- en communicatietechnologie (ICT) en informatiebeveiliging (binnen het kerndepartement van het Ministerie van VROM).

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

1.2 Over WWI

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (XVIII).

De programmaminister voor WWI draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op de terreinen wonen, wijkaanpak, inburgering en integratie. De minister voor WWI is ook verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting en hij is een van de coördinatoren van «sociale samenhang», pijler 4 van het kabinetsbeleid.

WWI heeft een aantal regelingen onder zijn hoede die worden uitgevoerd door derden. De huurtoeslag wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door de

Belastingdienst. De minister voor WWI is beleidsverantwoordelijk voor de Rgd, een baten-lastendienst. Voor de bedrijfsvoering van de Rgd is de minister van VROM verantwoordelijk.

Met ingang van 2008 is voor het programmagedeelte van de minister voor WWI een apart jaarverslag (XVIII) ingesteld. Hierover wordt verantwoording afgelegd in het jaarverslag WWI. De apparaatbudgetten worden volledig verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van VROM. De minister voor WWI neemt wel een bedrijfsvoeringsparagraaf op in zijn jaarverslag, maar deze gaat alleen over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. De minister voor WWI is namelijk wel zelf verantwoordelijk voor het beheer van het programmagedeelte in de programmabegroting en de verantwoording daarover.

WWI, bestaande uit vijf beleidsdirecties en het secretariaat van de huurcommissies is (als beleidsdienst) onderdeel van het Ministerie van VROM en maakt gebruik van de centrale stafdirecties van het Ministerie van VROM. Hierdoor heeft de omvangrijke reorganisatie («Duidelijk VROM!») van dit ministerie, die in 2007 is ingezet en in 2010 moet zijn afgerond, ook gevolgen voor WWI. Zowel het bestuursmodel als de bedrijfsvoering worden gereorganiseerd. Het Ministerie van VROM combineert de reorganisatie met de taakstellingsoperatie voor beiden. In 2008 is de auditdienst van het Ministerie van VROM samengevoegd met andere auditdiensten in de Rijksauditdienst (RAD).

In het overzicht op de volgende pagina geven wij een beschrijving van WWI aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 WWI in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 3,3 miljard
Totaal uitgaven	€ 4,4 miljard
Totaal ontvangsten	€ 892 miljoen
Transactie-uitgaven, waaronder personeels- uitgaven	€ 28 miljoen
Overdrachtsuitgaven	€ 4,4 miljard
– waarvan rijksbijdragen	€ 4,4 miljard
– waarvan uitkeringen	1
– waarvan subsidies	€ 3,5 miljard
– waarvan specifieke uitkeringen	Niet separaat geregistreerd bij VROM
Aantal begrotingsartikelen	8
– waarvan beleidsartikel	6
– waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	1 344
– van wie bij de Rgd	968
Aantal portefeuilles	1 (Portefeuille WWI)
Aantal baten-lastendiensten	Rijksgebouwendienst
– bijdrage van moederdepartement	€ 85 miljoen
– eigen vermogen	€ 187 miljoen
Begrotingsfondsen	n.v.t.
Rechtspersonen met wettelijke taak	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van WWI	– Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen rijk en derden (2009); – Krachtwijken. Monitoring en verant- woording van het beleid (2008); – Goed bestuur in uitvoering (2008); – Staat van de beleidsinformatie (2008); – Leren van parlementair onderzoek (2007); – Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5, ministerie van VROM (2006).
Grootschalige ICT-projecten	n.v.t.

Bron voor gegevens: Jaarverslag WWI 2008 en opgave Ministerie van VROM.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van WWI beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook 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.

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 batenlastendiensten 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 2008 van WWI voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- Bij artikel 4 Integratie minderheden, is een bedrag van € 16,1 miljoen in de verplichtingen onrechtmatig, waarmee de tolerantiegrens voor dit artikel wordt overschreden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen omvat in totaal € 60,9 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Wij lichten de tolerantieoverschrijdingen kort toe.

Artikel 4 Integratie minderheden: nadeelcompensatie

Het grootste deel van de onrechtmatigheid bij artikel 4 Integratie minderheden heeft betrekking op aangegeven verplichtingen voor nadeelcompensatie stagnatie inburgeringscursussen. Zie voor een nadere toelichting § 3.2.

Huurtoeslag

Voor de uitvoering van de huurtoeslag (artikel 3 Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt) is de minister van Financiën verantwoordelijk. Fouten en onzekerheden in de voorschotten worden echter toegerekend aan het beleidsartikel en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag over 2008 van WWI.

Bij het verstrekken van voorschotten is een bedrag van € 43,2 miljoen in de verplichtingen onrechtmatig. Daarnaast bestaat er voor € 17,5 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Dit laatste bedrag heeft de Belastingdienst in rekening gebracht bij WWI. Onbekend is aan wie het is betaald.

Bij het definitief toekennen van de huurtoeslagen over 2006 en 2007 is een bedrag van € 50,8 miljoen onrechtmatig. Daarnaast bestaat voor € 21,2 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Dit komt doordat het toezichtsproces tekort is geschoten en doordat mutaties niet zijn verwerkt. Deze fouten en onzekerheden worden toegelicht in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 36,8 miljoen, respectievelijk € 110,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen van WWI. Bij de Rgd omvat het bedrag aan lasten € 101,6 miljoen aan overschrijdingen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij WWI in twee gevallen deze regels niet zijn nageleefd. Het gaat om een fout van € 0,3 miljoen en een onzekerheid van € 0,5 miljoen in de verplichtingen. De aanbestedingen hebben betrekking op ICT-uitgaven en beleidsondersteunende activiteiten (bijvoorbeeld 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 meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van WWI voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Wij constateren dat de toelichting bij de saldibalans onnauwkeurigheden bevat. Ook heeft WWI geen vergelijkende cijfers in de toelichting opgenomen. Die zouden het inzicht in de saldibalans vergroten.

In 2008 heeft WWI voor een bedrag van € 997,4 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

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

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

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

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

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

Deze twee aspecten 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 totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd 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

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van WWI is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de volgende punten:

- De RAD heeft geconstateerd dat WWI in de bedrijfsvoeringsparagraaf onvoldoende aangeeft welke oorzaken ten grondslag liggen aan de rapportagepunten en welke risico's bestaan.
- Daarnaast zijn verbeteracties vaak niet SMART geformuleerd. De tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie worden niet vermeld op de juiste plaats in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit is in strijd met de Rijksbegrotingsvoorschriften 2009 (RBV 2009).
- Opmerkingen over de onzekerheid over de rechtmatigheid bij de huurtoeslag worden ten onrechte niet gerapporteerd in de rechtmatigheidsparagraaf van de bedrijfsvoeringsparagraaf.
- Niet alle rapportagepunten worden op artikelniveau gerapporteerd.

De bedrijfsvoeringsparagraaf komt tot stand onder regie van de directie Financiële en Economische Zaken (FEZ). FEZ stelt een groslijst op met potentiële onderwerpen en legt deze groslijst voor aan de beleidsdirecties. Daarna stellen de portefeuillehouders van de directies de onderdelen van de bedrijfsvoeringsparagraaf vast. Deze manier om de bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand te brengen, komt niet overeen met de integrale verantwoordelijkheid van de directeuren voor beleid, uitvoering en bedrijfsvoering. Omdat de verantwoordelijke directies de groslijsten niet opstellen, bestaat het risico dat niet alle onderwerpen die op directieniveau belangrijk zijn, ook worden betrokken in de afweging voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. Evenals in voorgaande jaren is ook dit jaar gebleken dat het afwegingsproces op concernniveau voor verbetering vatbaar is.

Het Audit Committee heeft de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf besproken. Daarna heeft FEZ nog een aantal ingrijpende wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn niet zichtbaar afgestemd met de verantwoordelijke directies.

Wij constateren dat het totstandkomingsproces zoals dat nu is ingericht, niet bijdraagt aan het versterken van de betrokkenheid van de directies.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan beschreven 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 het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van WWI is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van de volgende punten:

- Samen met de RAD stellen wij vast dat er onvoldoende is gebleken van een gestructureerde control vanuit de beleidsdirecties en FEZ op de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het proces waarop de prestatiegegevens bij de diensten tot stand komen, is niet altijd voldoende reconstrueerbaar. Een zichtbare control op de totstandkoming van de beleidsinformatie ontbreekt, en dit belemmert een effectieve toetsing van de prestatiegegevens.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

3 BEDRIJFSVOERING

De bedrijfsvoering van WWI valt, zoals we in hoofdstuk 1 hebben toegelicht, onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. 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. De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM onderzocht. Voor een toelichting op de door ons geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden verwijzen wij naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (XI)*.

In hun verantwoording moeten ministers laten zien dat ze «in control» zijn. «In control» betekent dat het management ervoor zorgt dat de primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen voldoende gestuurd en beheerst worden. Als sluitstuk van deze sturing en beheersing moeten ministeries beschikken over een adequate interne auditfunctie. De (ernstige) onvolkomenheden die zijn geconstateerd bij het Ministerie van VROM in de bedrijfsvoering (in de financiële functie en de jaarverantwoording) werken door in het financieel beheer van het programmaged van de begroting WWI en zijn daardoor van invloed op het «in control zijn» van de minister voor WWI. De directeur-generaal WWI participeert in de collegiaal werkende bestuursraad en het Audit Committee van het Ministerie van VROM. Dit draagt bij aan het «in control» zijn van de minister voor WWI.

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer van het programmaged door de minister voor WWI (§ 3.1). Wij gaan vervolgens in op een aantal ontwikkelingen in het financieel beheer (§ 3.2). We schetsen ook de stand van zaken van twee departementsoverstijgende onderzoeken (§ 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 WWI voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.

3.2 Ontwikkelingen in het financieel beheer

Wij vragen in deze paragraaf aandacht voor de volgende zaken:

- voorschotten nadeelcompensatie stagnatie inburgeringscursussen;
- verslaglegging pps-projecten Rgd;
- ontvlechting Rgd;
- subsidiebeheer bij de directie Inburgering en Integratie.

3.2.1 Stagnatie inburgeringscursussen: voorschotten nadeelcompensatie

In 2007 hebben aanbieders van inburgeringscursussen (taalaanbieders) een exploitatietekort opgelopen doordat de instroom van inburgeraars stagneerde. Omdat een politieke oplossing gewenst was, heeft de minister voor WWI toegezegd om een derde deel van het exploitatieverlies voor zijn rekening te nemen, dat taalaanbieders in 2007 hebben geleden als gevolg van de stagnatie van de inburgering. De uitgaven (€ 11,8 miljoen) door de minister voor WWI aan gemeenten zijn onrechtmatig in de zin van de CW 2001, omdat er geen juiste juridische verplichting is voor deze uitgaven.

In de brief van 3 juli 2008 aan de Tweede Kamer (WWI, 2008a) heeft de minister voor WWI op hoofdlijnen de procedure beschreven voor het toekennen van een bijdrage van het Rijk. Deze brief kwalificeert WWI als een vastlegging van beleidsregels waaraan de aanspraak op schadevergoeding kan worden ontleend. De procedure om de schadevergoeding daadwerkelijk toe te kennen, vinden wij te summier geregeld en beschreven. Zo staat vermeld dat gemeenten samen met de taalaanbieders de hoogte van het geleden exploitatieverlies moeten verifiëren en dat ze het geverifieerde exploitatieverlies van de taalaanbieders vervolgens bij de minister voor WWI moeten indienen. Uit de kamerbrief is niet duidelijk op te maken wat onder «verifiëren» wordt verstaan. Een aantal gemeenten, waaronder één grote, geven bij WWI expliciet aan dat ze niet geverifieerd hebben. WWI heeft vervolgens de declaraties beoordeeld en voorschotten verstrekt onder voorwaarde dat de declaraties van de gemeenten juist zijn. Als uit de reviews blijkt dat de declaraties niet juist zijn, kan WWI deze voorschotten terugvorderen. Omdat de criteria voor de bevoorschotting vooraf niet zijn vastgesteld, vragen wij de minister voor WWI om bij het vaststellen van de voorschotten zorg te dragen voor een zorgvuldige, ordelijke en controleerbare uitvoering.

3.2.2 Verslaglegging pps-projecten Rijksgebouwendienst

In 2008 is de renovatie van het Ministerie van Financiën afgerond en is het pand opgeleverd. Deze oplevering is de eerste renovatie van de Rgd die tot stand is gekomen via een publiek-private samenwerking (pps). In de jaarrekening van de Rgd is een vordering opgenomen op het Ministerie van Financiën (omvang € 136,2 miljoen). In de jaarrekening van het Ministerie van Financiën is echter geen schuld aan de Rgd verantwoord. Het gevolg hiervan is dat in de rijksrekening het vermogen van de staat te hoog zal worden verantwoord. Het Ministerie van Financiën heeft voor het jaar 2008 de manier van verslaglegging door de Rgd goedgekeurd, onder de voorwaarde dat de Rgd in 2009 de verslaglegging op zijn merites heroverweegt. Wij kunnen ons voorstellen dat in deze evaluatie de volgende zaken in dit kader aandacht zullen krijgen:

- taken en doelstellingen van de Rgd;
- inzicht in de omvang van de vastgoedportefeuille van de rijksoverheid;
- verslaglegging conform de verslaglegging over het rijkshuisvestingsbeleid.

De Algemene Rekenkamer zal deze evaluatie met grote belangstelling volgen.

3.2.3 Ontvlechting Rijksgebouwendienst

In de VROM-brede reorganisatie «Duidelijk VROM!» is besloten de Rgd op grotere afstand te plaatsen van het kerndepartement. Deze ontvlechting

richt zich voornamelijk op de bedrijfsvoering en de «control». De Rgd krijgt bijvoorbeeld een eigen Audit Committee. De ontvlechting zal in 2009 worden afgerond. De minister voor WWI blijft beleidsverantwoordelijk voor de Rgd.

3.2.4 Subsidiebeheer bij de directie Inburgering en Integratie

Het subsidiebeheer bij de directie Inburgering en Integratie (I&I) van WWI voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. Het toetsingskader wordt niet in alle gevallen toegepast en daarmee is het onvoldoende duidelijk hoe de subsidieverzoeken worden beoordeeld. Verder worden voorschotten niet goed geboekt en is de dossiervorming onvoldoende. In ons rechtmatigheids-onderzoek over 2009 zullen wij het subsidiebeheer bij de directie I&I nader onderzoeken.

3.3 Departementoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van twee aspecten van het financieel beheer bij WWI die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.1).

Omdat WWI gebruikmaakt van de stafdirecties van VROM verwijzen wij voor de resultaten van ons onderzoek naar het personeelsbeheer naar het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM*. Ook voor ons onderzoek naar het subsidiebeheer verwijzen wij naar dit rapport omdat wij in het kader van dit onderzoek geen subsidieregelingen hebben onderzocht bij WWI.

3.3.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 4 Integratie minderheden

Wij willen inzicht krijgen in de mate waarin WWI in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel. Hiertoe hebben we onderzocht of voor operationele doelstelling 4.2.1 «Bewerkstelligen dat oud- en nieuwkomers hun inburgeringstraject afronden c.q. deelnemen aan het inburgeringstraject» de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

Wij constateren dat WWI in beginsel voldoende beleidsinformatie verzamelt om inzicht te krijgen in het behalen van het kwantitatieve doel van de inburgeringstrajecten. De doelstellingen zijn helder omschreven. Deze beleidsinformatie wordt gebruikt om het beleid zo nodig bij te sturen. In 2008 werd duidelijk dat er een stagnatie optrad in het aantal inburgeraars dat een cursus volgde. Wij hebben vastgesteld dat de in 2008 verstrekte voorschotten aan gemeenten niet rechtmatig zijn. Om de voorschotten vast te stellen, vragen wij in § 3.2 aandacht voor een zorgvuldige, ordelijke en controleerbare uitvoering.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)?

Het Jaarverslag 2008 van WWI is onderdeel van een experiment waartoe de minister van Financiën in 2007 heeft besloten, in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het doel van het experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. Het experiment houdt in dat de minister zich in het beleidsverslag in het jaarverslag uitgebreid verantwoordt over de kabinetsprioriteiten uit het coalitieakkoord en over enkele departementspecifieke beleidsprioriteiten. Op basis van de verantwoording over deze prioriteiten trekt de minister beleidsconclusies. Ook wordt de koppeling tussen de middelen (in de beleidsartikelen) en het beleid (in het beleidsverslag) inzichtelijk gemaakt. Over beleidsartikelen die niet onder de prioriteiten vallen neemt de minister in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording op en geen informatie over prestaties en doelen.

De Jaarverslagen 2008 van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Buitenlandse Zaken en het Jaarverslag 2008 van Jeugd en Gezin maken ook deel uit van het experiment.⁵

Bij de start van het experiment is afgesproken dat de ministers samen met het jaarverslag minimaal één beleidsdoorlichting meesturen naar de Tweede Kamer. Deze beleidsdoorlichting maakt geen deel uit van het jaarverslag en valt daarom buiten de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

De minister voor WWI heeft aangekondigd in mei 2009 een beleidsdoorlichting aan te zullen bieden aan de Tweede Kamer over het garanderen van een laagdrempelige beslechting van huurgeschillen, geen beleidsprioriteit van het kabinet. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsartikel 3 Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt. Wij hebben bij beleidsartikel 3 onrechtmatigheden en onzekerheden vastgesteld.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Begroting 2009

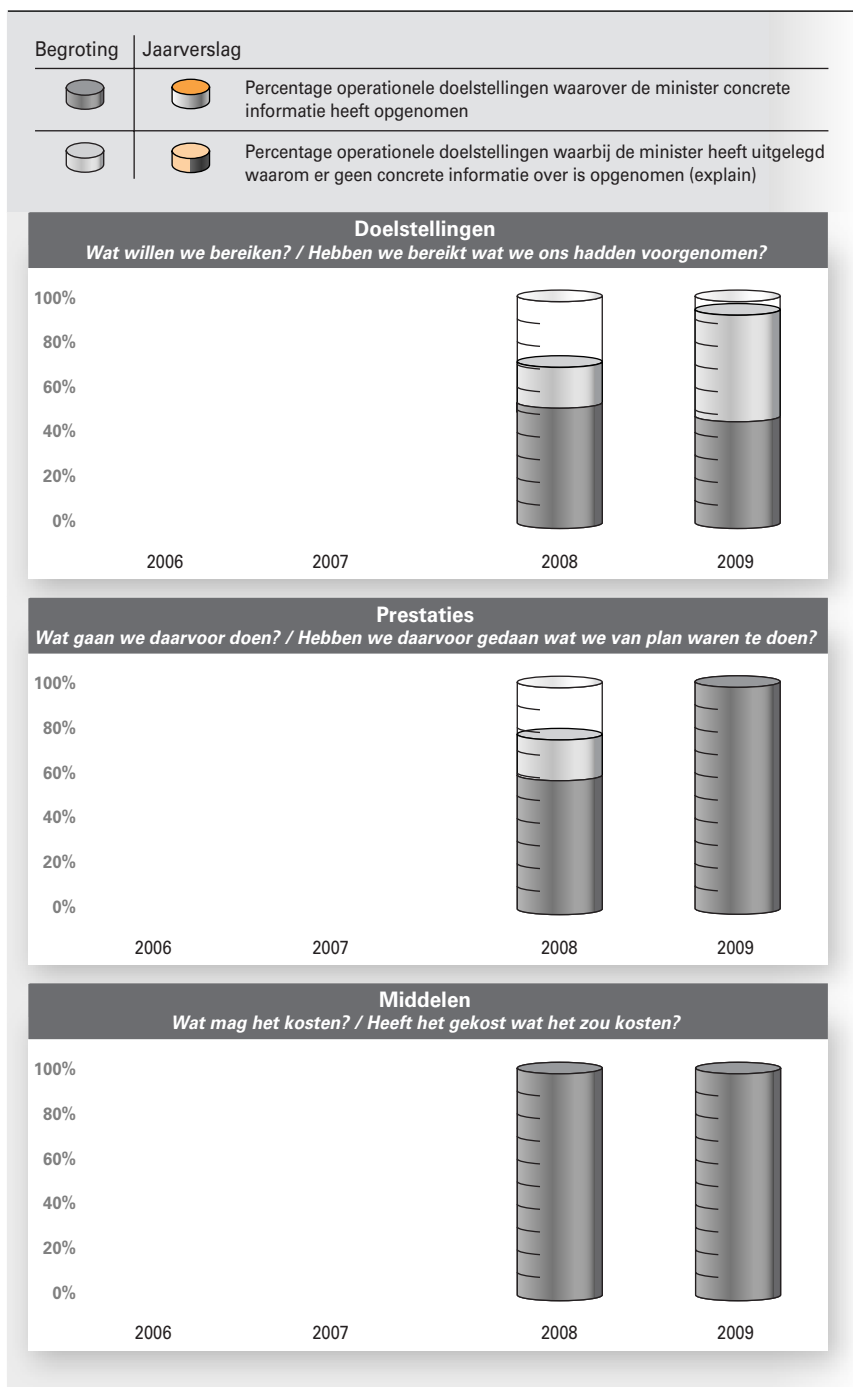
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. In overeenstemming met het experiment heeft de minister voor WWI in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij dit ministerie alleen uitgevoerd voor de Begroting 2009 (WWI, 2008b). We zijn nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe). Hierdoor wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk

⁵ Naast dit experiment met de Jaarverslagen 2008 van JenG en WWI en van de Ministeries van LNV, van VWS, van VROM en van BuiZa is met ingang van het Jaarverslag 2007 ook een experiment met de tolerantiegrenzen van start gegaan. Dit experiment met de tolerantiegrenzen is op alle jaarverslagen van toepassing. Over beide experimenten is meer informatie te vinden in ons rapport Rijk verantwoord 2008, dat op 20 mei 2009 verschijnt.

hoeveel beleidsinformatie beschikbaar was in de begroting en welke prestatiegegevens er ten minste verzameld behoren te worden door de minister.

De resultaten van ons onderzoek zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de beschikbaarheid van informatie in de Begroting 2009 vergeleken met de resultaten van het onderzoek naar de Begroting 2008.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
WWI



In de Begroting 2009 heeft de minister voor WWI meer beleidsinformatie opgenomen dan vorig jaar. De vragen «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten?» zijn voor alle operationele doelstellingen beantwoord. Bij één operationele doelstelling was de vraag «Wat willen we bereiken?» niet meetbaar en niet tijdgebonden geformuleerd.

Experiment jaarverslagen

Als gevolg van het experiment jaarverslagen wordt informatie over de realisatie van prestaties en doelen in het jaarverslag niet meer gegeven op het niveau van beleidsartikelen. Een deel van de beleidsinformatie (doelen en prestaties) over niet-prioritaire doelstellingen wordt hierdoor niet meer in het jaarverslag gepresenteerd. Volgens afspraak zou het ministerie deze informatie nog wel moeten verzamelen voor de volgende begroting. Wij hebben onderzocht of WWI zich aan deze afspraak heeft gehouden. WWI geeft aan dat het deze informatie nog verzamelt, dit jaar ten behoeve van de begroting 2010 waarin ook de realisatie 2008 aan bod zal komen. Wij hebben ook onderzocht hoe de minister voor WWI zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van de kabinetsprioriteiten en de departementale beleidsprioriteiten, over de prestaties die daarvoor geleverd zijn en over de uitgaven die ermee gemoeid waren.

WWI heeft het beleidsverslag niet opgesteld conform de afspraken met de Tweede Kamer. In het Jaarverslag 2008 van WWI wordt niet de hoofdindeling gehanteerd met de zes pijlers en de daaronder geplaatste projecten van het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV. WWI richt, net als in de Begroting 2008 WWI, het beleidsverslag in volgens de eigen beleidsagenda. In de tabel Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008 aan het eind van het beleidsverslag geeft WWI wel aan op welke pijlers, doelstellingen en projecten van het kabinetsbeleid de departementspecifieke prioriteiten betrekking hebben. Ook bij de toelichting op de prioriteiten wordt verwezen naar het beleidsprogramma van het kabinet. WWI is betrokken bij pijler 3 en pijler 4 van het kabinetsbeleid.

In het Jaarverslag 2008 van WWI is de niet-financiële informatie (in het beleidsverslag) losgekoppeld van de financiële informatie (in de beleidsartikelen). Dit is gedeeltelijk opgevangen door de tabel Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008 op te nemen in het beleidsverslag. In deze tabel staat een verwijzing naar de betrokken beleidsartikelen. WWI verwijst in de tabel niet naar operationele doelstellingen, maar naar beleidsartikelen. In deze tabel zijn ook de uitgaven opgenomen, die horen bij de kabinetsprioriteiten. Deze cijfers zijn volgens WWI niet rechtstreeks te genereren uit de VROM-administratie, omdat ze niet per prioriteit worden vastgelegd. De vermelde cijfers in het WWI-beleidsverslag komen uit extracomptabele administraties en/of zijn schattingen. Wij constateren dat met dit beleidsverslag 12,7% van de totale uitgaven van WWI wordt verantwoord.

Beleidsverslag 2008 van WWI: Tabel budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008

Beleidsprioriteiten	Beleids- artikel	Financieel belang (x € 1 000)
Pijler 3: Een duurzame leefomgeving 23: Het bevorderen van een tijdig en op de vraag afgestemd aanbod van ruimte voor kwalitatief goed ingepaste bedrijfslocaties en 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar.	1*	108 321
<i>Project Schoon en Zuinig</i> De doelstellingen van Schoon en Zuinig zijn: – Verhogen aandeel hernieuwbare energiebronnen gaat van 2 à 3% in 2007 naar 20% in 2020; – Het energiebesparingpercentage gaat na verloop van tijd van 1% naar 2% per jaar; – Een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 30% in 2020 ten opzichte van 1990. De broeikasgassen omvatten zowel CO ₂ die bij de verbranding van fossiele brandstoffen vrijkomt, alsook de overige broeikasgassen zoals lachgas en methaan.	2	14 591
Pijler 4: Sociale samenhang <i>Project Deltaplan Inburgering</i> – Dit project is gericht op verbetering van de kwaliteit en het rendement van de inburgering. Bij aanvang wordt met name ingezet op kwaliteitsverhoging (2008 en 2009) en in de volgende jaren tevens op volume. Beoogd wordt gedurende deze kabinetsperiode 250 000 mensen te laten inburgeren. Bovendien zal in 2011 80% van de inburgeringsprogramma's een duaal karakter hebben.	4	376 323
<i>Project Actieplan Krachtwijken</i> – De centrale doelstelling van het Actieplan Krachtwijken is om, samen met alle betrokkenen, 40 wijken in Nederland die kampen met een cumulatie van problemen om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Het kabinet lost dit probleem op door samen met gemeenten, lokale organisaties en de woningcorporaties te werken aan verbetering van de leefbaarheid in 40 geselecteerde wijken. De verbeteringen zullen niet alleen gericht zijn op verbeteren van de fysieke leefomgeving maar ook op sociaal-economisch terrein. De wijkaanpak betekent een extra impuls en komt bovenop het reeds bestaande beleid.	1	0**

* In de ontwerpbegroting 2008 was dit beleidsdoel opgenomen bij artikel 2.

** In 2008 is voor het stimuleren van de wijkenaanpak en voor bewonersinitiatieven € 40 miljoen respectievelijk € 19,3 miljoen overgeboekt naar het Gemeentefonds.

Als gevolg van het experiment jaarverslagen wordt geen beleidsinformatie meer verstrekt in de beleidsartikelen in het jaarverslag. Hierdoor sluit de begroting niet meer volledig aan op de verantwoording van WWI. De Tweede Kamer kan in de verantwoording dus niet zien of alle doelen en prestaties die in de begroting zijn beoogd, ook zijn gerealiseerd.

Beleidsconclusies

Onderdeel van het experiment jaarverslagen is ook dat departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. In het beleidsverslag

van WWI zijn systematisch per prioriteit conclusies opgenomen over de resultaten van het beleid over 2008.

Jaarverslag WWI 2008, Beleidsverslag

Beleidsconclusie prioriteit Inburgering

In 2008 is het helaas niet gelukt om uit te komen op de geplande 53 000 inburgerings-trajecten. Daarom zijn in de brief van 30 januari 2009 die aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 143, nr. 38) aanvullende maatregelen aangekondigd. Maximale inzet van alle betrokken partijen blijft een noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van de doelstelling zoals geformuleerd in de inburgeringsbrief.

In de beleidsconclusies wordt in een aantal gevallen ook gewezen op recente ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de realisatie van beleidsdoelstellingen. De Tweede Kamer kan deze informatie gebruiken bij de eerstvolgende begrotingsbehandeling.

Toelichting op opmerkelijke verschillen in resultaten en besteding van middelen

In de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2009 staat dat de toelichting bij het budgettair kader kort en bondig moet ingaan op opmerkelijke verschillen tussen raming en realisatie van financiële middelen en van prestatiegegevens. Omdat in de RBV niet wordt aangegeven wanneer sprake is van een opmerkelijk verschil, hanteert de Algemene Rekenkamer de vuistregel dat sprake is van een opmerkelijk verschil als een afwijking groter dan 10% is. WWI hanteert een ondergrens van € 3 miljoen voor het toelichten van de verschillen tussen begroting en realisatie. Door die ondergrens licht WWI een aantal *financiële* verschillen niet toe, ondanks dat de afwijking groter is dan 10%. WWI licht bij een aantal beleidsartikelen wel enkele posten onder het grensbedrag toe.

WWI geeft in het jaarverslag geen toelichting op de opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde prestaties. In het beleidsverslag geeft WWI een overzicht van de gerealiseerde prestaties in het kader van de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Het betreft voornamelijk tekstuele toelichtingen op het wel of niet realiseren van de prestaties. Bij één prioriteit wordt met een tabel inzicht gegeven in het verschil tussen in de begroting geraamde en de gerealiseerde prestaties in 2008 en 2007. Bij een andere prioriteit is ook een tabel met prestatiegegevens opgenomen, maar hierin wordt alleen informatie gegeven over de basis- en streefwaarde. Realisatiegegevens over 2008 ontbreken. Wij constateren ook dat de prestaties in het beleidsverslag niet te koppelen zijn aan beleidsartikelen of operationele doelstellingen.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We 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.

Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar beleidsartikel 4 van de Begroting 2008 WWI: Integratie minderheden, en daarbinnen de eerste operationele doelstelling (4.2.1): «Bewerkstelligen dat oud- en nieuwkomers hun inburgeringstrajecten afronden c.q. deelnemen aan het

inburgeringexamen». Binnen deze context hebben wij ervoor gekozen om speciaal te kijken naar het eerste instrument: Deltaplan Inburgering.

Beoogde prestaties bij Deltaplan Inburgering

In de begroting is de volgende prestatie-indicator vastgesteld voor het Deltaplan Inburgering: aantal afgelegde inburgeringexamens. Deze prestatie-indicator bestaat uit twee kerncijfers: 1) het aantal afgelegde inburgeringexamens, en 2) het aantal deelnemers dat voor het inburgeringexamen slaagt. De beoogde prestaties in 2008 zijn:

1. aantal afgelegde inburgeringexamens: 42 000;
2. aantal deelnemers dat voor het inburgeringexamen is geslaagd: 28 000.

Informatie is bruikbaar voor de Tweede Kamer als deze betrouwbaar, valide, juist weergegeven, volledig, consistent, tijdig en actueel is. In dit onderzoek hebben we twee van deze normen onderzocht, namelijk de tijdigheid en de validiteit.

Tijdigheid van de informatie

Aan de hand van gegevens van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) onderbouwt de minister voor WWI in het Jaarverslag 2008 of de operationele doelstelling gehaald is. De IB-Groep put deze gegevens uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI), een geautomatiseerd systeem die de ingevoerde gegevens verwerkt van onder meer gemeenten. Gemeenten voeren hierin bijvoorbeeld informatie in over de herkomst van de inburgeraar, het geslacht, de indicatie van het verblijfsdoel, de huisvesting, de examenaanvraag, de indicatie of het inburgeringsdiploma is behaald en op welk niveau. De persoonsgegevens komen uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

De prestatie-indicator «aantal afgelegde inburgeringsexamens» wordt vastgesteld door de IB-Groep. De IB-groep neemt de examens af en registreert ze. Voor het koppelen van deze exameninformatie aan de juiste persoon is de IB-groep afhankelijk van de informatie die door gemeenten en taalaanbieders wordt aangeleverd. Omdat deze cijfers onder meer gebruikt zullen worden om de prestaties van de gemeenten af te rekenen (op basis van een sisa-verantwoording) en voor de informatievoorziening van de Tweede Kamer, is het belangrijk dat de meetwijze en meetgegevens bruikbaar zijn.

In de brief aan de Tweede Kamer van 3 oktober 2008 geeft de minister voor WWI aan dat de ISI-registratie voor de helft van de 52 grote gemeenten nog onvoldoende op orde is. Volgens de beleidsdirectie Inburgering en Integratie (I&I) komt dit vooral doordat gemeenten informatie niet tijdig aanleveren in het ISI. Te laat invoeren houdt in dat het voorgeschreven maximum van twee weken wordt overschreden en deze achterstand kan oplopen tot maanden. Doordat gemeenten niet tijdig registreren, is de informatie die de IB-Groep vervolgens aan de minister voor WWI stuurt niet actueel. De minister beschrijft dit probleem en geeft aan dat er verscheidene acties in gang zijn gezet om de informatievoorziening te verbeteren, zoals het beter laten aansluiten van de cliëntvolgsystemen op de systemen van de IB-Groep en door aanjaagteams die de vinger aan de pols houden (WWI, 2008c). Deze maatregelen zijn aangekondigd in oktober 2008. De gegevens die in het Jaarverslag voor WWI 2008 zijn opgenomen betreffen de jaarcijfers zoals die medio februari 2009 in het ISI stonden geregistreerd. Eind maart 2009 kan de beleidsdirectie

niet met zekerheid vaststellen of deze cijfers als gevolg van de genomen maatregelen volledig actueel zijn.

Validiteit van de informatie

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat gemeenten in de praktijk problemen ondervinden bij de registratie van inburgeringcijfers in het ISI. Deze problemen worden volgens ons nog weinig naar voren gebracht door de minister voor WWI. Zo vinden er wetswijzigingen plaats die vaak inhoudelijke wijzigingen met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat definities veranderen of doordat nieuwe definities worden geïntroduceerd waardoor de registratie moet worden gewijzigd. Als voorbeeld gebruiken we de definitie van duaal inburgeringstraject.⁶ Vanaf begin juli 2008 bestaat de technische mogelijkheid om in het ISI een duale inburgeringvoorziening te registreren. Dit is ook met terugwerkende kracht mogelijk gemaakt voor trajecten die vanaf 1 januari 2008 zijn gestart. Niet alleen vormen mutaties met terugwerkende kracht een risico op fouten bij de registratie, ook nadat de definitie «dual traject» formeel was geïntroduceerd (in juli 2008), bleek dat deze definitie voor gemeenten op verschillende manieren is te interpreteren. De voorwaarde dat beide trajecten elkaar dienen te versterken is bijvoorbeeld niet nader uitgewerkt. De beleidsdirectie geeft desgevraagd aan dat bewust gekozen is voor een brede definitie om de beleidsvrijheid van gemeenten in de vormgeving van de duale trajecten niet te beperken. De Algemene Rekenkamer waarschuwt voor het feit dat een brede definitie risico's geeft voor een zorgvuldige registratie van de prestaties. Met de breed geformuleerde definitie zal de gemeente vrijwel altijd met «ja» kunnen antwoorden op de vraag of het een duaal traject betreft. Zowel de gemeente als het departement zijn gebaat bij een positief antwoord op de vraag of het een duaal traject betreft. De gemeente ontvangt namelijk € 1000 voor ieder duaal traject en de minister voor WWI ziet op papier de kwaliteit van de inburgering in Nederland verbeteren omdat het percentage duale trajecten toeneemt. Als de cijfers niet worden gecontroleerd op hun feitelijke juistheid, bestaat het risico dat de inburgeringcijfers in de praktijk lager zijn dan wat wordt geregistreerd en gerapporteerd. Deze risico's kunnen gevolgen hebben voor de validiteit van de informatie in het jaarverslag en daarmee voor de bruikbaarheid van de informatie voor de Tweede Kamer.

Prestatie-indicator op kwaliteit van de inburgering

De doelstelling van het Deltaplan Inburgering is geformuleerd als «het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering, zodat meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau en economisch, sociaal, en cultureel participeren in de samenleving» (Tweede Kamer, 2007). Deze doelstelling beoogt de kwaliteit van inburgering te verbeteren en ook het aantal inburgeraars te vergroten. De prestatie-indicator «aantal afgelegde inburgeringsexamens», die nu wordt gebruikt in het Jaarverslag 2008, geeft inzicht in het aantal inburgeraars. De prestatie-indicator die inzicht geeft in de kwaliteit van de inburgeringstrajecten is in de Begroting 2008 niet opgenomen. Hierover wordt wel gerapporteerd in het Jaarverslag 2008, onder meer aan de hand van het percentage duale trajecten.

⁶ Een duaal inburgeringstraject houdt in dat inburgering en participatie gecombineerd worden, zodat het leren van de taal direct wordt gekoppeld aan het participeren in de samenleving. Participeren kan bijvoorbeeld inhouden dat de inburgeraar vrijwilligerswerk doet.

In de Begroting 2009 is het percentage duale trajecten opgenomen als nieuwe prestatie-indicator ten opzichte van 2008. Deze indicator zal, samen met het percentage geslaagden voor het inburgeringsexamen, worden gebruikt om de kwalitatieve prestatie van het Deltaplan Inburgering te meten.

Conclusie

In het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 zijn prestatie-indicatoren opgenomen die informatie geven over de doelstellingen van het Deltaplan Inburgering. Het Deltaplan Inburgering geeft invulling aan de ambitie van het kabinet om de kwaliteit en het rendement van de inburgering in Nederland te vergroten. Wij wijzen er op dat de beleidsinformatie die gemeenten aanleveren via de prestatie-indicatoren over het aantal afgelegde en geslaagde basisexamens niet in alle gevallen tijdig en betrouwbaar is. Verder wijzen we er op dat, zoals in bovengenoemd praktijkvoorbeeld over duale trajecten geïllustreerd, dat er risico's bestaan over de validiteit van de informatie over de duale inburgeringstrajecten.

5. REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister voor WWI heeft op 24 april 2009 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 Wonen, Wijken en Integratie (XVIII)*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister

«Uw brief van 22 april jl. betreffende het rechtmatigheidsonderzoek 2008 over begrotingshoofdstuk XVIII is door mij in goede orde ontvangen.

In uw brief wijst u op paragraaf 2.1 van het rapport waarin de Algemene Rekenkamer aangeeft dat de fouten en onzekerheden bij dit begrotingshoofdstuk de tolerantiegrens van het jaarverslag als geheel overschrijden. Ik heb kennis genomen van uw voornemen om aan de overschrijding van de tolerantiegrens van het jaarverslag als geheel aandacht te schenken in het rijksbrede rapport Rijk Verantwoord. Ten behoeve van een juiste beeldvorming vraag ik u om de geconstateerde onrechtmatigheden in perspectief te plaatsen (bijvoorbeeld het incidentele karakter van een deel van de tolerantie-overschrijding).

Op een aantal punten wil ik in mijn reactie nader ingaan, die u in uw eindafweging over uw oordeel kunt verwerken.

Nadeelcompensatie

U stelt vast dat bij artikel 4 Integratie minderheden een bedrag van € 11,8 miljoen onrechtmatig aan gemeenten is verstrekt, omdat er volgens u geen juiste juridische verplichting is voor deze uitgaven. Taalaanbieders hebben in 2007 een onevenredig nadeel ondervonden van de opgetreden stagnatie van inburgeringscursussen. In overleg met gemeenten en taalbieders is een oplossing gevonden, waarbij alle partijen een evenredig deel van de aangetoonde schade voor hun rekening nemen. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de beleidsregels die ten grondslag liggen aan het toekennen van de nadeelcompensatie, en alle partijen die hierop aanspraak kunnen maken zijn hierover geïnformeerd. Voor het indienen en controleren van aanspraken heb ik informatie- en controleprotocollen opgesteld alsmede een beschrijving van de administratieve organisatie. Tot slot zal ik op basis van materiële controle van de juistheid van de declaratie waarmee taalaanbieders gecompenseerd worden, overgaan tot definitieve toekenning. Ik ben van mening dat ik bij de vormgeving en uitvoering alle mogelijke zorgvuldigheidseisen in acht heb genomen.

Naar mijn mening is er bij de verstrekking van de nadeelcompensatie aan de taalaanbieders voldaan aan de voorwaarde dat er sprake is van onevenredige nadelige gevolgen als bedoeld in artikel 3:4 lid 2 Awb. De betalingen zijn ten goede gekomen aan de taalaanbieders, de partij die daadwerkelijk nadeel heeft ondervonden van de bureaucratistische elementen in de wet, een traag op gang komende uitvoering als gevolg van de complexiteit van het inburgeringsstelsel, de noodzakelijke aanpassing van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen en het bereiken van de doelgroep. Op grond van het besluit tot toekenning van de gelden aan de gemeenten, zijn laatstgenoemden verplicht het geld door te betalen aan de taalaanbieders. Dat is ook gebeurd, zodat het geld – zoals ook de bedoeling was – ten gunste is gekomen aan het vermogen van de taalaanbieders. De gemeenten fungeren als intermediair, zowel in de opgave van de verliezen, als in het doorsluizen van de betaling van de rijks gelden.

Subsidiebeheer

U geeft aan dat het subsidiebeheer bij de directie Inburgering en Integratie (I&I) niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met betrekking tot het beoordelen van subsidieverzoeken, de voorschotverlening en de dossiervorming. In algemene zin wijs ik erop dat de incidentele subsidies bij de directie Inburgering en Integratie momenteel zijn

gebaseerd op de Wet Justitiesubsidies, het toenmalige verantwoordelijke departement voor dit beleidsterrein. Ter vervolmaking van het subsidiebeheer wordt in 2009 departementale kaderwetgeving ontwikkeld, zodat ook voor incidentele subsidies wordt voldaan aan eisen voortvloeiend uit het Rijksbreed subsidiekader. De Regeling Ruimte voor Contact kent een eigen toetsingskader, verantwoordings- en controleprotocol. Alle aanvragen voor deze Regeling worden getoetst aan dit kader voordat de aanspraak wordt toegekend.

De overige aandachtspunten op het terrein van subsidiebeheer bij I&I (voorschottenregistratie en dossiervorming) zal ik in 2009 verder ter hand nemen.

Duale trajecten

U concludeert dat er risico's bestaan over de validiteit van de informatie over de duale inburgeringstrajecten. Ik hecht er aan deze conclusie te nuanceren. Ik heb de definitie van een duale inburgeringsvoorziening zodanig geformuleerd dat deze recht doet aan de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeenten hebben beleidsvrijheid over de vormgeving van een duale inburgeringsvoorziening, maar expliciet niet over het doel. Ik heb nadrukkelijk bepaald dat bij een duale inburgeringsvoorziening de verwerving van vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving een relatie moet hebben met de op participatie gerichte activiteiten. Om interpretaties door gemeenten te voorkomen worden deze ondersteund door middel van voorlichting en voorbeelden. De informatievoorziening over duale inburgeringstrajecten is geborgd door deze op te nemen in de SISA-bijlage van de gemeentelijke jaarrekening, waardoor deze onderworpen is aan accountantscontrole. Ik ben van mening dat ik door een zorgvuldige definitie van duale inburgeringstrajecten en betrouwbare informatievoorziening hierover, voldoende waarborgen heb geschapen om de risico's die u signaleert over de validiteit van de informatie adequaat te beperken.

Financieel beheer

In uw rapport meldt u dat er sprake is van een «ernstige onvolkomenheid» in de financiële functie (van het kerndepartement). Ik verwijs u naar de reactie van de Minister van VROM op dit punt.

Beleidsinformatie

In uw rapport constateert u tenslotte dat de totstandkoming van de beleidsinformatie niet structureel is verankerd in het management-control-systeem. Er is onvoldoende zichtbare «control» op de totstandkoming van de beleidsinformatie. Ik ben me ervan bewust dat het proces van totstandkoming van beleidsinformatie extra aandacht behoeft. Het is van belang daarbij aan te tekenen dat het gaat om zeer gedifferentieerde informatiestromen. In 2009 zal ik de verbeteracties met betrekking tot de beleidsinformatie verder verankeren in de VROM/WWI-processen.»

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn positief over de toezegging van de minister voor WWI om in 2009 een departementale kaderwetgeving voor het subsidiebeheer te ontwikkelen en het subsidiebeheer bij de directie Inburgering en Integratie te verbeteren.

Wat betreft de nadeelcompensatie aan de taalaanbieders is de minister voor WWI van mening dat hij in de vormgeving en uitvoering alle mogelijke zorgvuldigheidseisen in acht heeft genomen. Wij realiseren ons dat bij politieke besluitvorming een toenemende druk kan ontstaan om in korte tijd beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Om die reden verwachten wij dat de minister handelt in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001. Aangezien dat in 2008 niet is gebeurd bij deze nadeelcompensatie, hebben wij de uitgaven aan de gemeenten als onrechtmatig beoordeeld.

Verder nuanceert de minister onze conclusie over de risico's die bestaan bij de validiteit van de informatie over de duale inburgeringstrajecten⁷. In de *Begroting 2009 WWI* zal het percentage duale trajecten opgenomen worden als de prestatie-indicator die de minister inzicht geeft in de kwaliteit van de inburgeringstrajecten. De doelstelling van het Deltaplan Inburgering is geformuleerd als «het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering, zodat meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau en economisch, sociaal en cultureel participeren in de samenleving» (Tweede Kamer, 2007). Tot nu toe verantwoordde de minister voor WWI zich alleen over het aantal afgelegde examens, niet over de kwaliteit van de inburgering. Als de minister voor WWI in de verantwoording 2009 informatie over de kwaliteit van de inburgering opneemt, is het belangrijk om de risico's rond de nieuwe prestatie-indicator te onderkennen. Mede daarom vinden we het positief dat de minister voor WWI in 2009 het proces van de totstandkoming van de beleidsinformatie zal verbeteren en dat dit proces structureel zal worden verankerd.

⁷ Een duaal inburgeringstraject houdt in dat inburgering en participatie gecombineerd worden, zodat het leren van de taal direct wordt gekoppeld aan het participeren in de samenleving. Participeren kan bijvoorbeeld inhouden dat de inburgeraar vrijwilligerswerk doet.

BIJLAGE 1
OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE (XVIII)
A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
1	Stimuleren krachtige steden en vitale wijken	161 875	61	-	-	-	-	61	nee	-
2	Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit	23 595	1 484	-	-	-	-	1 484	nee	-
3	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2 543 034	43 200	-	-	-	-	43 200	nee	-
4	Integratie minderheden	313 602	13 890	-1 520	727	-	-	16 137	ja	-
5	Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt	9 662	30	-	-	-	-	30	nee	-
6	Rijkshuisvesting en architectuur	88 176	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen										
95	Algemeen	126 862	-	-	-	-	-	-	-	-
96	Onverdeeld	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		3 266 806	58 665	- 1 520	727	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. Post nr.	Fout
Totaal individuele fouten	0
Totaal verplichtingen	3 266 806
Procentuele fout	1,84%
Procentuele onzekerheid	0,02%
	Tolerantiegrens overschreden
	Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave				
1	Stimuleren krachtige steden en vitale wijken	1 760 210	-	-	-	-	-	-	
2	Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit	29 842	1 155	-	-	1 155	nee	-	
3	Garanderen van keuze-mogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2 678 670	-	-	20 145	20 145	nee	-	
4	Integratie minderheden	450 235	-	-	-	175	nee	-	
5	Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt	10 851	563	-	-	563	nee	-	
6	Rijkshuisvesting en architectuur	88 176	-	-	-	-	-	-	
95	Algemeen	306 415	-	-	-	-	-	-	
96	Onverdeeld	-	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	5 324 399	1 718	-	20 145	175	-	-	
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	5 324 399	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten						
	Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,38%	Tolerantiegrens niet overschreden						
(2)	Totaal	6 893 017	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten						
	Procentuele fout	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,29%	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			
1	Stimuleren krachtige steden en vitale wijken	1 144 423	-	-	-	-	-	-
2	Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit	28 485	1 155	-	-	1 155	nee	-
3	Garanderen van keuze-mogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2 411 817	-	-	20 145	20 145	nee	-
4	Integratie minderheden	442 593	-	-	175	175	nee	-
5	Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt	10 851	563	-	-	563	nee	-
6	Rijkshuisvesting en architectuur	88 176	-	-	-	-	-	-
95	Algemeen	305 663	-	-	-	-	-	-
96	Onverdeeld	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		4 432 008	1 718	-	20 145	20 145		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	4 432 008
	Procentuele fout	0,04%
	Procentuele onzekerheid	0,46%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
1	Stimuleren krachtige steden en vitale wijken	615 787	-	-	-	-	-	-	-
2	Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit	1 357	-	-	-	-	-	-	-
3	Garanderen van keuze-mogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	266 853	-	-	-	-	-	-	-
4	Integratie minderheden	7 642	-	-	-	-	-	-	-
5	Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Rijkshuisvesting en architectuur	-	-	-	-	-	-	-	-
95	Algemeen	752	-	-	-	-	-	-	-
96	Onverdeeld	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		892 391	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	892 391
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
Rijksgebouwendienst										
1	Baten	1 483 426	-	1 000	-	-	-	-	1 000	-
2	Bijdrage moederdepartement	85 192	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal baten	1 483 426	-	1 000	-	-	-	-	-	-
	Totale baten baten-lastendiensten	1 483 426								
	Procentuele fout	0,07%								
	Procentuele onzekerheid	0,00%								
										Tolerantiegrens niet overschreden

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	- 125	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	45 926	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	39	-	- 47	108	155	-
10	Voorschotten	5 404 581	-	- 13 727	-	13 727	-
11	Garantieverplichtingen	129 973	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	2 540 642	-	- 372	-	372	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	8 121 036	-	- 14 146	108	-	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	8 121 036	
Procentuele fout	0,17%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
1: Afgerekende voorschotten	997 435	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	997 435	-	-	-	-		-

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

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

AAL	Audit Actielijst
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DG	directeur-generaal
FEZ	Financieel-Economische Zaken (directie)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
I&I	Integratie en Inburgering (beleidsdirectie van DG WWI)
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ISI	Informatiesysteem Inburgering
pps	publiek-private samenwerking
RAD	Rijksauditdienst
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
Rgd	Rijksgebouwendienst
SG	secretaris-generaal
sis	Single Information Single Audit
SMART	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van)
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

LITERATUUR

Tweede Kamer (2007). *Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake de invoering van een tweetal begrotingen (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 204, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VROM (2007). *Besluit mandaat, volmacht en machtiging VROM 2007. Besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 25 april 2007*. Staatscourant 2007, 86, p. 20. Den Haag: Sdu.

VROM (2008). *Organisatiebesluit VROM 2008. Besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 april 2008*. Staatscourant 2008, 82, p. 7. Den Haag: Sdu.

WWI (2007). *Deltaplan Inburgering; Brief minister ter aanbieding van het Deltaplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 143, nr. 1. Den Haag: Sdu.

WWI (2008a). *Deltaplan Inburgering; Brief minister over de oplossing voor de financiële problemen omtrent de inburgeringscursussen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 143, nr. 19. Den Haag: Sdu.

WWI (2008b). *Vaststelling begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WWI (2008c). *Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aangaande de voortgang van het Deltaplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 143, nr. 25. Den Haag: Sdu.