

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 XI

**Slotwet en jaarverslag Ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer 2008**

Nr. 4

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE
VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-
BEHEER (XI)**

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 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)» 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	3.3.1	Personeelsbeheer			34
Audit Actielijst 2009	12	3.3.2	Subsidiebeheer			35
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	13					
1	17	4	Informatie over beleid nader beschouwd			38
Inleiding		4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie			38
1.1 Over dit onderzoek	17	4.1.1	Begroting 2009			38
1.1.1 Wettelijke taak	17	4.1.2	Experiment jaarverslag			40
1.1.2 Goede publieke verantwoording	18	4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie			43
1.1.3 Leeswijzer	20					
1.1.4 Onderzoeksopzet	20	5	Waddenfonds			47
1.2 Over het Ministerie van VROM	21	5.1	Oordeel over de financiële informatie			47
		5.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting			47
		5.3	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering			48
		5.4	Bedrijfsvoering			48
2	24	6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer			50
Jaarverslag		6.1	Reactie minister			50
2.1 Oordeel over de financiële informatie	24	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer			52
2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting	25					
2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	26	Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM			53
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	27	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Waddenfonds			60
		Bijlage 3	Gebruikte afkortingen			66
3	28		Literatuur			68
Bedrijfsvoering						
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	28					
3.1.1 Totstandkoming jaarverantwoording	29					
3.1.2 Financiële functie	30					
3.1.3 Financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	31					
3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	32					
3.2.1 Afrekening meerjarenavoorschotten bodemsanering 2002–2004	33					
3.2.2 Afvalfonds	33					
3.2.3 ICT-beheer en informatiebeveiliging	34					
3.3 Departementsoverstijgende onderwerpen	34					

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM, XI). In het jaarverslag van het Ministerie van VROM is in 2008 ook het Waddenfonds opgenomen. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie en van het Waddenfonds.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VROM. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM en van het Waddenfonds. Onze wettelijke oordelen over het Ministerie van VROM en over het Waddenfonds staan in beknopte vorm in schema's, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van VROM wil een prettige woonomgeving en een duurzame toekomst scheppen. De minister van VROM coördineert pijler 3 van het kabinetsbeleid: *een duurzame leefomgeving*. De minister voert samen met andere ministeries, andere overheden, bedrijven en instellingen de volgende beleidsprioriteiten uit:

1. duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: Mooi Nederland;
2. klimaat & energie: Schoon en Zuinig;
3. markten voor duurzame producten;
4. burgers in een gezonde en veilige leefomgeving;
5. proactief opereren in de internationale arena;
6. minder regeldruk.

De uitgaven van het Ministerie van VROM bedroegen in 2008 € 1,2 miljard. De verplichtingen bedroegen € 1 miljard en de ontvangsten € 457 miljoen. Het Ministerie van VROM is een departement dat veel regelingen onder zijn hoede heeft. Derden voeren die regelingen uit, zoals decentrale overheden en SenterNovem.

Het Waddenfonds beheert het geld voor het beleid van de Waddenzee. Dit beleid richt zich op duurzame bescherming en ontwikkeling van dit natuurgebied. Over een periode van twintig jaar komt € 800 miljoen beschikbaar voor de Waddenzee en het Waddengebied. De uitgaven van het Waddenfonds in 2008 bedroegen € 4,5 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 41,1 miljoen.

In 2008 bevindt het Ministerie van VROM zich in een omvangrijke reorganisatie onder de naam «Duidelijk VROM!». Deze reorganisatie moet in 2010 zijn afgerond. Hiermee voert het Ministerie van VROM tegelijkertijd de taakstelling uit. De taakstelling houdt in dat het aantal medewerkers vermindert. In 2008 is de auditdienst van het Ministerie van VROM met andere auditdiensten samengevoegd in de Rijksauditdienst (RAD).

Kwaliteit van de publieke verantwoording

Om de prettige leefomgeving en een duurzame toekomst te scheppen moet de minister van VROM haar eigen beleidsdoelstellingen realiseren. Daarvoor moet ze goed opereren in de relatie met de omgeving. Dat doet ze door afwisselend te sturen, te stimuleren, te faciliteren, te onderhandelen en waar nodig handhavend op te treden. Deze omgeving wordt steeds belangrijker. Het Ministerie van VROM ontwikkelt zich tot kerndepartement, waarbij derden veel beleid uitvoeren. Het is dan belangrijk dat de minister «sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden» goed afstemt, zodat ze de beleidsdoelstellingen kan realiseren.

De Algemene Rekenkamer maakt zich al lange tijd zorgen over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM. We constateren al enkele jaren onvolkomenheden in de manier waarop het ministerie het publieke geld beheert. De problemen in de financiële functie bij het Ministerie van VROM zijn hardnekkig, bestaan als sinds 2004, 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 een integrale aanpak. Wij zullen daarom in 2009 controleren of het Ministerie van VROM heeft geleerd van de huidige (ernstige) onvolkomenheden, of het verbeterplan voortvarend wordt uitgevoerd, en of effectieve verbeteringen tot stand komen in de financiële functie en uiteindelijk in het financieel beheer bij het Ministerie van VROM.

Daarnaast signaleren wij dat bij het Ministerie van VROM rechtmatigheidsfouten voorkomen van een zodanige omvang dat deze de tolerantiegrenzen op jaarverslagniveau overschrijden. Deze overschrijdingen signaleren wij ook bij WWI, een jaarverslag dat in belangrijke mate afhankelijk is van de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het Ministerie van VROM. De onrechtmatigheden worden vooral veroorzaakt door gebreken in de juridische grondslag van regelingen.

Wij hebben overwogen hiertegen dit jaar bezwaar te maken op grond van artikel 88 van de Comptabiliteitswet 2001. Wij hebben evenwel besloten dit over 2008 nog niet te doen. Over het verslagjaar 2009 zullen wij overwegen dit alsnog te doen indien deze overschrijdingen nog aanwezig zijn.

Samenvattend: we beoordelen de problemen in de financiële functie bij het Ministerie van VROM dit jaar als een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer. Mede als gevolg van deze problemen zijn dit jaar de tolerantiegrenzen op de verantwoordingsniveaus bij de jaarverslagen van het Ministerie van VROM en WWI, overschreden. Daarbij bestaan de problemen in de financiële functie al lange tijd en zijn ze breed verspreid binnen het ministerie. Hieronder gaan we in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VROM.

Oordelen over de informatie in het jaarverslag: voldoet grotendeels, overschrijding tolerantiegrens op jaarverslagniveau en de totstandkoming van beleidsinformatie is niet structureel verankerd in het managementcontrolsysteem

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM voldoet aan de wettelijke eisen, met uitzondering van:

- een onrechtmatigheid in de verplichtingen van artikel 6. Deze onrechtmatigheid overschrijdt de tolerantiegrens op dit artikel en overschrijdt de tolerantiegrens voor de hele verantwoordingsstaat.

- een onrechtmatigheid in de verplichtingen bij de Europese aanbestedingen. Deze overschrijdt de kwalitatieve tolerantiegrens op artikel 5. Het totaal van de onrechtmatigheden in de verplichtingen bedraagt € 32,4 miljoen.

De informatie over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid is niet geheel op deugdelijke wijze tot stand gekomen, maar voldoet wel aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij constateren, samen met de RAD, dat er onvoldoende zichtbare «control» is op de totstandkoming van de beleidsinformatie. De «control» moet structureel verankerd worden in het managementcontrolsysteem.

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Waddenfonds voldoet aan de wettelijke eisen.

Oordelen over het financieel beheer en materieelbeheer: verbeteracties financieel beheer zijn ingezet, maar werken nog niet structureel door in de organisatie

Het Ministerie van VROM is een proces gestart om de financiële functie en de jaarverantwoording structureel te verbeteren. De aanleiding vormden de onvolkomenheden in het financieel beheer, zoals wij die signaleerden in ons Rapport bij het Jaarverslag 2007. Het ministerie heeft een verbeterplan opgesteld, maar kan niet alle verbeteringen uit dit plan in één jaar realiseren. In het *Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording* geeft het Ministerie van VROM aan dat de cultuur binnen het ministerie een van de risico's is 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 te voeren, niet overal binnen het departement voldoende wordt gevoeld.

Het beheer is niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van de leidinggevenden; het is belangrijk dat maatregelen van beheer in de hele organisatie bekliven. Belangrijk is dat het ministerie het verbeterplan organisatiebreed draagt en dat iedereen binnen het ministerie zich verantwoordelijk voelt voor de verbetering van de financiële functie en het financieel beheer.

Om de financiële functie van het kerndepartement structureel te verbeteren, vinden we het belangrijk dat het Ministerie van VROM een realistisch tijdpad hanteert en bewaakt. We vinden dit nu extra belangrijk omdat de reorganisatie «Duidelijk VROM!» en de daaruit voortvloeiende organisatieverandering bij de directie Financiële en Economische Zaken, verwerkt wordt in het verbeterplan. Dit heeft het Audit Committee van het Ministerie van VROM besloten. Deze trajecten moeten op de langere termijn waarborgen dat de financiële functie op orde is en dat deze efficiënt en effectief opereert. Deze langere termijn heeft het ministerie niet gepreciseerd. In het verbeterplan spreekt het ministerie nog steeds de ambitie uit om eind 2009 de financiële functie op orde te hebben. Wij verwachten daarom dat het ministerie zichtbaar maakt welke verbeteringen in de financiële functie het gaat plannen en realiseren. Een concrete planning is van belang vanwege de voorgenomen overgang naar een nieuw financieel systeem (SAP) en de structurele aard van de problemen in de financiële functie.

Wij hebben in 2008 de volgende drie (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de administraties die daarbij gehouden zijn:

- de totstandkoming van de jaarverantwoording;
- de financiële functie van het kerndepartement; (ernstig);
- het financieel beheer van de lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Totstandkoming jaarverantwoording: nog niet structureel op orde

Vorig jaar constateerden we een ernstige onvolkomenheid in het proces van de jaarverantwoording 2007. Dit jaar beoordelen we dit proces als een onvolkomenheid in het financieel beheer. We constateren dit jaar ook weer dat het Ministerie van VROM pas bij de jaarafsluiting aandacht besteedt aan de informatie die het moet aanleveren voor het jaarverslag. Vorig jaar gaf dit veel problemen in de laatste fase van het proces van de jaarverantwoording. Dit jaar heeft het ministerie het jaarverslag op tijd ingediend bij het Ministerie van Financiën. Toch komen er na de jaarafsluiting bij het Ministerie van VROM nog relatief veel correcties in de financiële administratie naar voren. Dit wordt veroorzaakt doordat de hele organisatie het reguliere proces van beheersing (of «control») niet goed uitvoert tijdens de jaarlijkse planning & controlcyclus.

Financiële functie kerndepartement: ernstige onvolkomenheid

De onvolkomenheid in de financiële functie bij het kerndepartement is naar ons oordeel dit jaar een ernstige onvolkomenheid, omdat de problemen in de financiële functie dit jaar een tolerantieoverschrijding op twee verantwoordingsstaten met zich meebrengen, de problemen al lange tijd spelen en in de gehele organisatie voorkomen. De financiële functie is nog niet structureel op orde. In het kader van het *Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording* zijn in 2008 in opzet goede verbetermaatregelen ingezet. Deze verbetermaatregelen moeten de naleving van interne procedures verbeteren en interne controle versterken. Wij missen in het verbeterplan echter een realistisch tijdpad en concrete en controleerbare maatregelen. Deze elementen maken het mogelijk om de voortgang van het verbeterproces goed te volgen. De werking van het verbeterplan hebben wij nog niet kunnen beoordelen. De reden daarvoor is dat de meeste verbetermaatregelen pas in 2009 worden uitgevoerd. Wel hebben we geconstateerd dat in 2008 binnen het Ministerie van VROM nog steeds een gebrek aan aandacht is voor de financiële processen en dat de interne procedures nog niet voldoende worden nageleefd. De verbijzonderde interne controle is versterkt. De kwaliteit en capaciteit van de interne controle binnen het kerndepartement zijn nog belangrijke aandachtspunten.

Financieel beheer lokale maatregelen Nationaal

Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit: beheer nog niet op orde

Wij houden dit jaar de onvolkomenheid aan in het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Wij kunnen niet beoordelen of de toekenning in tegenstelling tot vorig jaar ordelijk en controleerbaar is gebeurd. De reden daarvoor is dat de toekenning van de derde tranche is doorgeschoven naar 2009.

We kunnen dus niet beoordelen of de minister haar toezegging van vorig jaar is nagekomen. De derde tranche heeft een financieel belang van € 145,5 miljoen.

Evenals vorig jaar constateren we dat het Ministerie van VROM nog niet

heeft vastgesteld op welke wijze de verantwoording en afrekening van de decentrale overheden plaatsvindt.

Beleidsinformatie: blijvende aandacht is nodig

Experiment met 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 het experiment is om de jaarverslagen meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen. De betrokken ministers verantwoorden 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.

Het Ministerie van VROM is een van de departementen die aan het experiment meedoet¹, dit jaar voor het eerst. Het Ministerie van VROM richt het beleidsverslag in volgens de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Dus niet op basis van de kabinetsprioriteiten volgens de afspraken met de Tweede Kamer. De minister van VROM verantwoordt zich over de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Zij somt in het beleidsverslag op welke departementspecifieke beleidsprioriteiten er (voor een deel) aan bijdragen dat kabinetsprioriteiten gerealiseerd worden. De niet-financiële beleidsinformatie is losgekoppeld van de financiële informatie. De niet-financiële beleidsinformatie staat in het beleidsverslag. De financiële informatie staat in de beleidsartikelen. Deze loskoppeling is gedeeltelijk opgevangen doordat in het beleidsverslag een tabel *Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008* is opgenomen. Met het beleidsverslag wordt 2% van de totale uitgaven van het Ministerie van VROM afgedekt. Dit is een erg laag percentage nu ook als gevolg van het experiment in de beleidsartikelen geen beleidsinformatie meer wordt verstrekt. Hierdoor is er geen volledige aansluiting meer tussen begroting en verantwoording van het Ministerie van VROM. De Tweede Kamer kan in de verantwoording dus niet zien of alle in de begroting beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van VROM geen informatie meer verzamelt over effect- en prestatiegegevens, die niet langer in het (experiment) jaarverslag opgenomen hoeven te worden.

Onderdeel van het experiment is dat departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. In bijna alle gevallen bestaat de beleidsconclusie uit twee of drie zinnen waarin het Ministerie van VROM aangeeft dat het beleid op schema ligt. In deze beleidsconclusies is niet concreet onderbouwd in hoeverre de realisatie van de betreffende prioriteit op koers ligt en wat het ministerie het komende jaar concreet gaat doen om de resultaten van het beleid (verder) te verbeteren. Wij bevelen het ministerie aan om in het volgende jaarverslag aandacht te schenken aan het concreet formuleren van beleidsconclusies.

Het Ministerie van VROM gaat in de toelichting bij de beleidsartikelen in op opmerkelijke verschillen tussen raming en realisatie van financiële middelen. In bijna alle gevallen is niet het gehele verschil toegelicht maar

¹ Aan het experiment met de jaarverslagen doen sinds verantwoordingsjaar 2007 mee: de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Met ingang van verantwoordingsjaar 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, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

slechts een gedeelte van het financiële verschil. In het beleidsverslag geeft het Ministerie van VROM een overzicht van de gerealiseerde prestaties in het kader van de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Uit dit overzicht blijkt niet hoe groot de verschillen zijn tussen geraamde en gerealiseerde prestaties voor de departementspecifieke beleidsprioriteiten en de kabinetsprioriteiten. Ook zijn deze prestaties niet te koppelen aan beleidsartikelen of operationele doelstellingen.

Beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Begroting 2009

De beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de *Begroting 2009* van het Ministerie van VROM is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Vooral de vraag «wat willen we bereiken?» is beter geformuleerd en onderbouwd dan vorig jaar. De uitgaven zijn per operationele doelstelling helder aangegeven. Daarmee beantwoordt het Ministerie van VROM de vraag «wat mag dat kosten?» volledig. Op de vraag «wat gaan wij daarvoor doen?» zijn de antwoorden voor zeven operationele doelstellingen niet SMART² geformuleerd. We constateren dat het percentage operationele doelstellingen, waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen, is toegenomen in vergelijking met vorig jaar.

Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek gedaan naar beleidsartikel 4, gericht op de verbetering van de milieukwaliteit van water en bodem. We constateren dat in het kader van «de Monitoring Bodemsanering door provincies en gemeenten» veel beleidsinformatie wordt verzameld over de voortgang en de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. De decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de volledigheid van gegevens die zij aan het Ministerie van VROM aanleveren. Het ministerie controleert deze monitorgegevens niet (meer).

Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet grotendeels, met uitzondering van overschrijding van de artikeltoleranties bij artikel 5 en artikel 6. Daarnaast is sprake van overschrijding van de tolerantie van de hele verantwoordingsstaat. § 2.1	
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer*	Voldoet, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> • totstandkoming jaarverantwoording • financiële functie • financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 	§ 3.1

* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

² specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Oordelen over het jaarverslag van het Waddenfonds

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Waddenfonds³, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	H 5
	Saldibalans	Voldoet	H 5
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	H 5
	Informatie over beleid	Voldoet	H 5
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet	H 5

³ Het jaarverslag van het Waddenfonds is in 2008 als bijlage 1 opgenomen in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM.

Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn de (ernstige) onvolkomenheden in het financieel beheer. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de (ernstige) onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.⁴

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
1. Totstandkoming jaarverantwoording				
2007 Hele begroting	Niet structureel ingebed in organisatie: tijdige en betrouwbare management-informatie niet altijd aanwezig.	Voer het verbeterproces jaarverantwoording voortvarend uit. Maak structurele verbeteringen zichtbaar, maak een realistisch tijdpad en formuleer concrete en controleerbare verbetermaatregelen.	In 2009 worden de verbeteringen afgerond en structureel verankerd met twee periodeafsluitingen. Het proces van verdere verbetering in 2009 beschouwt de minister als reguliere lijnactiviteit.	§ 3.1
2. Financiële functie (VROM-breed dus in kwaliteitskaart in 4 vakjes aangegeven)				
2004 Hele begroting	Als gevolg van de problemen in de financiële functie zijn de tolerantiegrenzen op verantwoordingsniveau bij zowel VROM als WWI overschreden. De problemen kennen een lange looptijd en komen in de gehele organisatie voor. Verbeterproces in gang gezet, maar nog geen structurele verbetering zichtbaar. Werking nog niet vast te stellen.	Voer het verbeterproces financiële functie voortvarend uit. Maak structurele verbeteringen zichtbaar, maak een realistisch tijdpad en formuleer concrete en controleerbare verbetermaatregelen. Maak hierbij onderscheid tussen de korte en lange termijn.	De minister neemt de aanbeveling over om de korte en lange termijn te splitsen.	§ 3.1
3. Financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit				
2007 Artikel 5 € 145,5 miljoen	Onvolkomenheid uit AAL 2008 aangehouden. Toekenning doorgeschoven naar 2009: niet controleerbaar of onvolkomenheid van vorig jaar is opgelost. Verantwoording en eindafrekening ook in 2008 nog niet geregeld.	Bereid volgende tranches beter voor. Stel op tijd regels vast voor verantwoording en eindafrekening.	De minister zegt toe de toekenningen van de derde-tranchesubsidies NSL in 2009 ordelijk en controleerbaar uit te voeren: procedures eindverantwoording en afrekening decentrale overheden tijdig regelen.	§ 3.1

⁴ 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.

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 worden geraakt door de (ernstige) onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van VROM. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart 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 beherdomeinen 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 beherdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigingen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beherdomeinen wij en/of de Rijksauditdienst (RAD) in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. 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 beherdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beherdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de (ernstige) onvolkomenheden en in § 3.1 worden de (ernstige) onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VROM blijkt dat bij het Ministerie van VROM 107 beherdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 17 beherdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 107 beherdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van VROM hebben wij en de RAD vijf beherdomeinen extra onderzocht. Daarnaast hebben wij de financiële functie en het proces van de jaarverantwoording van het gehele ministerie onderzocht. Wij hebben twee onvolkomenheden geconstateerd en één ernstige onvolkomenheid. Eén onvolkomenheid heeft betrekking op een kritisch beherdomein. De andere onvolkomenheid en de ernstige onvolkomenheid konden niet toegedeeld worden aan een beherdomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VROM blijkt dat één artikel van het Ministerie van VROM geraakt worden door de door ons geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden bij dit ministerie. De (ernstige) onvolkomenheden bij de financiële functie en het proces van de jaarverantwoording kunnen niet worden toegerekend aan een begrotings-artikel.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VROM
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 (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)													
Cluster SG (4 onderdelen)													
Cluster pSG (6 onderdelen)													
Portefeuille Milieu (7 onderdelen)													
Portefeuille Ruimte (6 onderdelen)													
VROM Inspectie (1 onderdeel)													
Baten-lastendienst													
Onvolkomenheid niet toegedeeld aan organisatieonderdeel													

Ernstige onvolkomenheid
 Onvolkomenheid
 Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid

Kritisch proces
 Relevant proces
 Proces van gering belang of komt niet voor

Extra aandacht aan besteed door:
 Algemene Rekenkamer auditdienst
 Algemene Rekenkamer en auditdienst

Financieel beheer lokale maatregelen NSL, zie AAL-punt 3

Totstandkoming jaarverantwoording, zie AAL-punt 1

Financiële functie, zie AAL-punt 2

Totaal: 107 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VROM
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

		Onvolkomen bij:	Onvolkomenheden			Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau (zie bijlage 1)
			Totstandkoming jaarverantwoording	Financiële functie	Financieel beheer lokale maatregelen NSL	
		Zie AAL punt:	1	2	3	
Beleidsartikelen						
Art. nr.	Omschrijving					
1	Optimaliseren van de ruimtelijke afweging	■	■	■		nee
2	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	■	■	■		nee
3	Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	■	■	■		nee
4	Verbeteren van de milieukwaliteit van water en bodem	■	■	■		nee
5	Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	■	■	■		nee
6	Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en genetisch gemodificeerde organismen	■	■	■		ja
7	Versterken van het (inter)nationale milieubeleid	■	■	■		nee
8	Vergroten van de externe veiligheid	■	■	■		nee
9	Handhaving en toezicht	■	■	■		nee
Niet-beleidsartikelen						
Art. nr.	Omschrijving					
91	Algemeen	■	■	■		nee
92	Nominaal en onvoorzien	■	■	■		nee
Baten-lastendienst						
Nederlandse Emissieautoriteit						nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)						ja

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).

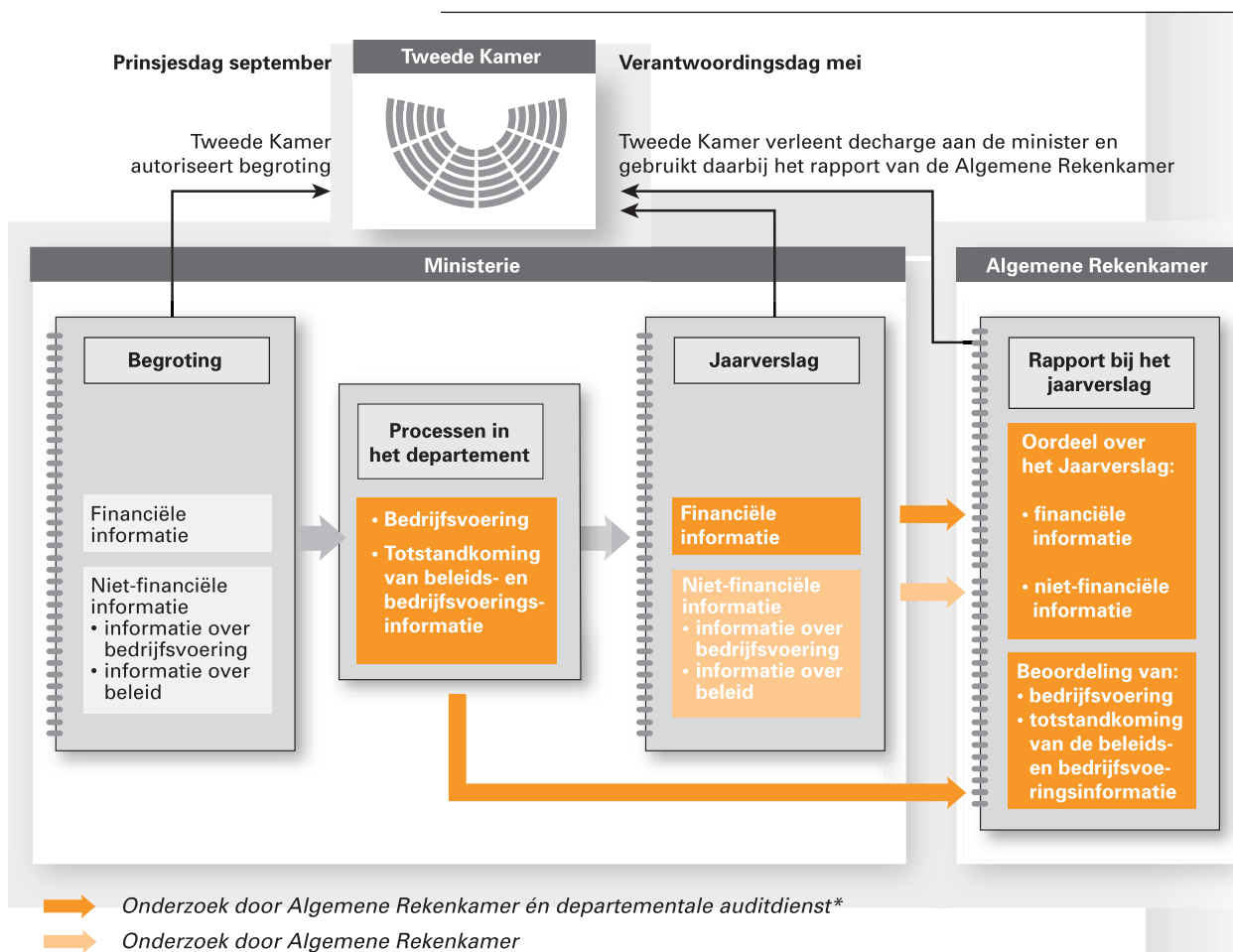
De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen 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.

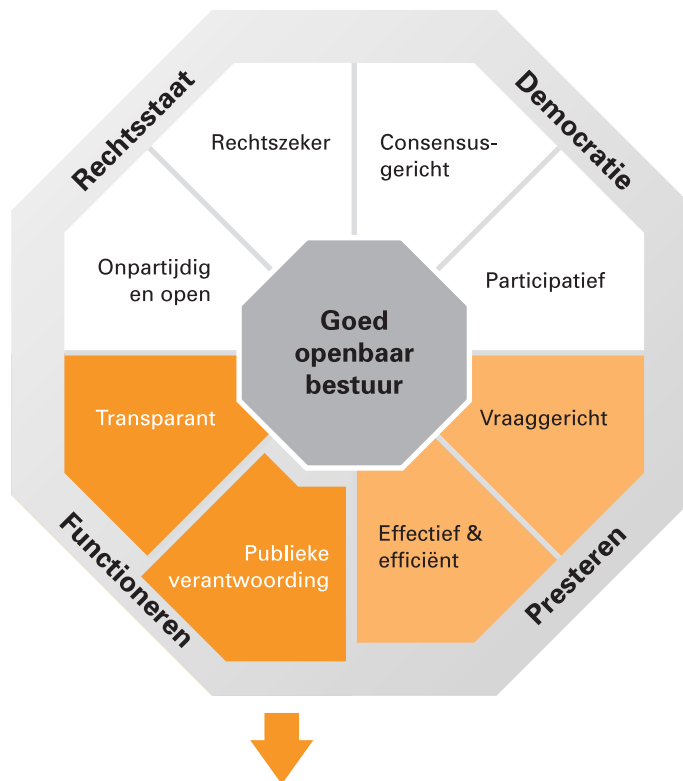
1.1.2 Goede publieke verantwoording

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



Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 2)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 4)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers (Hier wijden we een apart onderzoek aan, waarover we binnenkort publiceren)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

* Zie de brochures *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*; *strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009* en *Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer*.

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 de (ernstige) onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. 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. De bevindingen uit het rechtmatigheidsonderzoek van het Waddenfonds staan in hoofdstuk 5.

1.1.4 Onderzoeksopzet

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

- *De rijksbrede onderwerpen:* digitalisering personeelsdossiers, externe inhuur, bestuurskosten, Europese aanbestedingen.
- *De departementsoverstijgende onderwerpen:* managementcontrol-systeem en subsidiebeheer.
- *De departementspecifieke onderwerpen:* financiële functie, totstandkoming jaarverantwoording, financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, afrekening meerjarenvoorschotten bodemsanering 2002–2004, ICT-en informatiebeveiliging, Afvalfonds, beschikbaarheid en bruikbaarheid niet-financiële beleidsinformatie, overzicht personele topinkomens in het jaarverslag.

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 3.

1.2 Over het Ministerie van VROM

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van VROM (XI).

De minister van VROM is verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van ruimte en milieu. De minister van VROM wil een prettige woonomgeving en een duurzame toekomst scheppen. Sinds 2007 heeft het

Ministerie van VROM twee ministers. Met ingang van 2008 heeft het ministerie een afzonderlijk jaarverslag geschreven voor het beleidsterrein Wonen, Wijken en Integratie (WWI, XVIII). Het jaarverslag van het Waddenfonds is sinds 2008 opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van VROM. Wij maken hiervoor geen afzonderlijk rapport, onze bevindingen zijn te vinden in dit rapport.

In het volgende 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

Totaal verplichtingen	€ 1,016 727 miljard
Totaal uitgaven	€ 1,216 076 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,456 584 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeels- uitgaven	€ 0,498 606 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 0,717 470 miljard
– waarvan rijksbijdragen	€ 0,717 470 miljard
– waarvan uitkeringen	0
– waarvan subsidies	€ 0,508 857 miljard
– waarvan specifieke uitkeringen	Niet separaat geregistreerd bij VROM
Aantal begrotingsartikelen	11
– waarvan beleidsartikel	9
– waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	2 203,2 fte VROM, van wie 26,6 fte Nea
Aantal portefeuilles	3 portefeuilles en 1 IG
Aantal baten-lastendiensten	1 NEA
– bijdrage van moederdepartement	€ 5,5 miljoen
– eigen vermogen	€ 1,0 miljoen
Begrotingsfonds	Waddenfonds
Rechtspersonen met wettelijke taak	Kadaster, College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Stichting Advisering Bestuursrecht- spraak, Stichting Bureau Architextenre- gister en Fonds Luchtverontreiniging.
Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VROM	– Staat van de beleidsinformatie (2006) – Bescherming van natuurgebieden (2007) – Staat van de beleidsinformatie (2007) – Europees handelssysteem voor CO2 emissierechten (2007) – Subsidieregeling milieukwaliteit elektrici- teitsproductie (MEP) (2007) – Herstructurering bedrijventerreinen (2008) – Duurzaamheid intensieve veehouderij (2008) – Duurzame Visserij (2008) – Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in NL (2008) – Ecologische Hoofdstructuur terugblik (2009) – Milieueffecten wegverkeer (2009)
Grootschalige ICT-projecten	Basisregistratie adressen en gebouwen (€ 42 miljoen over de periode 2006–2010)

Bron voor gegevens: organisatiebesluit VROM 2008, Jaarverslag VROM 2008 en informatie
directie FEZ. Bron voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Het Ministerie van VROM is een beleidsdepartement dat kaders stelt via nota's en wet- en regelgeving. De VROM-Inspectie handhaaft de naleving van de wet- en regelgeving van het Ministerie van VROM. Daarnaast bereikt het Ministerie van VROM zijn beleidsdoelstellingen door subsidies en specifieke uitkeringen te verstrekken. De uitvoering van veel van de subsidieregelingen besteedt het ministerie uit aan een andere organisatie binnen de rijksoverheid, bijvoorbeeld SenterNovem. De minister van VROM is verantwoordelijk voor de baten-lastendienst Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

In 2007 heeft het Ministerie van VROM de eerste stappen gezet in een grootschalige reorganisatie. De reorganisatie heet «Duidelijk VROM!». Het ministerie reorganiseert het bestuursmodel en de bedrijfsvoering. In 2008 ging de expeditiefase in. In deze fase verlaat het ministerie het dienstenmodel. Er ontstaan tijdelijk functionele organisaties binnen het ministerie. De reorganisatie moet in 2010 afgerond zijn.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of zij 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 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:

- De tolerantiegrens voor artikel 6 Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's is overschreden. € 26,0 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig.
- De kwalitatieve tolerantiegrens voor artikel 5 Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving is overschreden. € 0,3 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen is € 41,7 miljoen. Daarmee is de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Artikel 6

Het Ministerie van VROM heeft circa € 26,0 miljoen onrechtmatig besteed om artikel 6 Verminderen van risico's van stoffen, afval, stralingen GGO's te realiseren. Dit betreft een onrechtmatigheid in de verplichtingen. Er is sprake van overschrijding op artikelniveau. Het Ministerie van VROM heeft bij de toekenning van subsidies niet gezorgd voor een wettelijke grondslag en een juridische verplichting. Hierdoor is niet voldaan aan de voorwaarden voor een rechtmatige betaling volgens de Algemene wet bestuursrecht en artikel 22 van de CW 2001.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Het Ministerie van VROM heeft circa € 0,3 miljoen onrechtmatig besteed om artikel 5 Verbeteren milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving te realiseren. Het Ministerie van VROM heeft doelbewust gekozen om niet Europees aan te besteden.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 215,3 miljoen, respectievelijk € 34,8 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.

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 het Ministerie van VROM in twee gevallen met een totaalbedrag van € 0,8 miljoen deze regels niet nageleefd zijn en dat voor één geval met een totaalbedrag van € 0,3 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De aanbestedingen hebben betrekking op beleidsondersteunende activiteiten (bijvoorbeeld ICT, personeel etc.).

Overzicht personele topinkomens in het jaarverslag

Volgens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) moet elk ministerie in het jaarverslag een overzicht opnemen van medewerkers die in het verslagjaar uit publieke middelen meer verdienen hebben dan het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister. Het Ministerie van VROM heeft geen procedures en registraties die bij de jaarafsluiting een betrouwbaar overzicht opleveren. Dit constateerde de Rijksauditdienst in 2008. Het Ministerie van VROM heeft in de bijlage bij het jaarverslag aangegeven dat drie personen in 2008 meer hebben verdiend dan het gemiddelde belastbaar jaarloon van een minister.

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 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 tolerantiegrenzen overschrijden.

Wij constateren dat de toelichting bij de departementale saldibalans onnauwkeurigheden bevat. Ook heeft het Ministerie van VROM geen vergelijkende cijfers in de toelichting opgenomen. Dit zou het inzicht in de saldibalans vergroten.

In 2008 heeft het Ministerie van VROM voor een bedrag van € 1 910,2 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 het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de volgende punten die wij samen met de RAD constateren:

- Het ministerie geeft onvoldoende aan wat de oorzaken en risico's zijn van de rapportagepunten in de bedrijfsvoeringsparagraaf.
- Het ministerie formuleert de verbeteracties vaak niet SMART.
- Het ministerie geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf geen informatie over de tekortkomingen bij de totstandkoming van de bijlage Externe Inhuur.
- Het ministerie vermeldt niet op de juiste plaats in de bedrijfsvoeringsparagraaf wat de tekortkomingen zijn in de totstandkoming van de beleidsinformatie. Dit is in strijd met de Rijksbegrotingsvoorschriften 2009.
- Het ministerie rapporteert niet alle rapportagepunten op artikelniveau.

Wij constateren dat het totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet leidt tot een sterkere betrokkenheid van de directies. De bedrijfsvoeringsparagraaf komt nu tot stand onder regie van FEZ. FEZ stelt een groslijst op met potentiële onderwerpen en legt deze voor aan de beleidsdirecties. Daarna stellen de portefeuillehouders van de directies de onderdelen van de bedrijfsvoeringsparagraaf vast. De manier waarop deze bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand komt, komt niet overeen met de integrale verantwoordelijkheid van de directeuren voor beleid, uitvoering en bedrijfsvoering. De verantwoordelijke directies stellen de groslijsten niet op. Daardoor bestaat het risico dat niet alle onderwerpen (die op directieniveau van belang zijn) in de afweging voor de bedrijfsvoeringspa-

ragraaf worden betrokken. Net als in voorgaande jaren blijkt dat ook dit jaar het afwegingsproces op concernniveau verbetering behoeft.

Het Audit Committee heeft de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf besproken. Vervolgens heeft het Ministerie van VROM nog een aantal ingrijpende wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn niet zichtbaar afgestemd met de verantwoordelijke directies. Wij constateren dat de betrokkenheid van de directies door dit totstandkomingsproces niet sterker wordt.

In hoofdstuk 3 staan de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering.

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 verslaggevings-eisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen, 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 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. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). Verder schetsen we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering (§ 3.2) en besteden we aandacht aan een aantal departementsoverstijgende onderwerpen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM (§ 3.3).

In hun verantwoording moeten ministers laten zien dat ze «in control» zijn. Dit 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 Algemene Rekenkamer maakt zich al lange tijd zorgen over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM. Dit jaar hebben we (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd in de totstandkoming van de jaarverantwoording, de financiële functie en het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

SenterNovem voert veel subsidieregelingen voor het Ministerie van VROM uit. Daarom hebben we dit jaar in het onderzoek speciaal gekeken hoe het ministerie SenterNovem aanstuurt. We constateren dat de minister van VROM beter en gericht verantwoordelijkheid moet nemen voor de rechtmatige besteding van subsidies die SenterNovem uitvoert. De rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn opgenomen in een raamovereenkomst, maar deze lijken in de praktijk toch snel te vermengen. SenterNovem geeft als beleidsuitvoerder ook regelmatig beleidsadvies.

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 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de totstandkoming jaarverantwoording;
- de financiële functie van het kerndepartement;
- het financieel beheer van de lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Totstandkoming jaarverantwoording

De onvolkomenheid in de totstandkoming van de jaarverantwoording in 2008 is niet weggenomen. De totstandkoming van de jaarverantwoording is nog niet structureel ingebed in het managementcontrosysteem (MCS).

Wij hebben onderzocht hoe het MCS in 2008 functioneerde. Dat hebben we gedaan vanwege de ernstige onvolkomenheid in de jaarafsluiting van 2007. Wij hebben ons daarbij vooral gericht op het proces van de totstandkoming van de jaarverantwoording 2008.

Het Ministerie van VROM heeft in 2008 (stand 31 augustus 2008) een proefafsluiting uitgevoerd. De proefafsluiting is een belangrijk onderdeel van het verbeterplan. Met de proefafsluiting wil het ministerie voorkomen dat in het jaarverantwoordingsproces nog fouten in de administratie opgeschoond moeten worden. De proefafsluiting verliep moeizaam; er kwamen zeer veel correcties naar voren. De dossiervorming van de werkzaamheden in de proefafsluiting was onvoldoende. De afhandeling van de proefafsluiting heeft dan ook tot in februari 2009 geduurd. Het proces van de jaarverantwoording was toen al begonnen. Het effect van de proefafsluiting is desondanks door het ministerie positief geëvalueerd, omdat veel tekortkomingen vroegtijdig zijn gesignaleerd.

Het proces van totstandkoming van de jaarverantwoording 2008 is ordelijker verlopen dan vorig jaar. Het Ministerie van VROM creëerde waarborgen in het verbeterplan. Dat heeft ten dele gewerkt. Die waarborgen zijn onder meer een gedetailleerde planning, verbetering informatie-uitwisseling met SenterNovem, een projectteam jaarafsluiting en een grotere beschikbare personele capaciteit.

Daarnaast heeft FEZ afspraken gemaakt met de RAD over de documenten die FEZ oplevert. Het Ministerie van VROM heeft op tijd de volgende jaarverslagen aan het Ministerie van Financiën verstuurd:

- het jaarverslag van het Ministerie van VROM;
- het jaarverslag van WWI;
- het jaarverslag van het Waddenfonds;
- de samenvattende auditrapporten.

Deze verslagen zijn verstuurd op 13 maart 2009. De RAD heeft van de ambtelijke leiding van VROM een bevestiging bij het jaarverslag gevraagd en ontvangen. Daarmee geeft de leiding aan dat het jaarverslag juist en volledig is.

Het proces van totstandkoming van de jaarverantwoording 2008 is ordelijk verlopen, met uitzondering van de volgende punten:

- Er zijn 140 correcties aangebracht na het sluiten van het financiële systeem. Dit was nodig ondanks de proefafsluiting.
- Het uitvoeringsproces van FEZ was nog niet afgerond toen de RAD met het controleproces begon. FEZ heeft op 27 februari 2009 geen definitief Jaarverslag 2008 bij de RAD opgeleverd. Tussen 27 februari en 11 maart heeft FEZ nog verschillende versies van het jaarverslag bij de RAD aangeboden.
- Tussen 25 februari 2009 en 13 maart 2009 zijn nog 31 correcties doorgevoerd met een aanzienlijk financieel belang.
- De dossiers van de beleidsdirecties en FEZ waren niet voldoende op orde, waardoor de RAD additionele werkzaamheden moest verrichten.

Wij concluderen dat het proces van de totstandkoming van de jaarverantwoording is verbeterd, in opzet en voor een deel in werking. Maar de

uitvoering van het proces bij het Ministerie van VROM is niet structureel ingebed in de hele jaarlijkse planning & controlcyclus. Het probleem van de jaarverantwoording wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de financiële administratie slecht is onderhouden. Hierdoor komen relatief veel correcties uit het reguliere proces pas aan het eind van het jaar, bij de jaarafsluiting, naar voren. Mede hierdoor moet het ministerie in de slotfase van het jaarverantwoordingsproces nog veel wijzigingen aanbrengen. Verder functioneert het managementcontrol-systeem niet goed. Daardoor wordt de beheersing van relevante (beleids)informatie pas bij de jaarafsluiting zichtbaar.

3.1.2 Financiële functie

De Algemene Rekenkamer beoordeelt de problemen in de financiële functie bij het Ministerie van VROM dit jaar als een ernstige onvolkomenheid. Dit vanwege het feit dat de problemen dit jaar een tolerantieoverschrijding op twee verantwoordingsstaten met zich meebrengen, de onvolkomenheid al bestaat sinds 2004 en de problemen in de gehele organisatie voorkomen.

Jaarverslag Ministerie van VROM 2008, Bedrijfsvoeringsparagraaf

Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording

Er is een verbeterplan opgesteld met een tweeledig doel:

- een sterk verbeterd proces van totstandkoming van de jaarverantwoording 2008
- het op orde brengen van de financiële functie van VROM.

Volgens VROM hebben de doorgevoerde verbeteringen vooraf het risico beperkt dat de jaarverantwoording niet tijdig gereed komt. De volgende resultaten van het verbeterproces worden genoemd:

- Er is een VROM-brede intern controle cluster ingericht. Dit cluster heeft werkzaamheden verricht ten tijde van de proefafsluiting in 2008 en bij de jaarafsluiting.
- Voor het niet naleven van de interne procedures zijn binnen VROM eveneens maatregelen getroffen: enerzijds wordt er gewerkt aan het voorbereiden en de invoering van de nieuwe financieel-administratieve procedures. Deze nieuwe procedures moeten zowel de uniformiteit, de efficiency alsook de effectiviteit verbeteren. Anderzijds loopt er een traject om het management en de medewerkers van VROM te wijzen op het belang van de interne procedures en de noodzaak van naleving ervan.

Tezamen moeten deze maatregelen ertoe leiden dat de naleving van de interne procedures bij VROM sterk verbetert.

De verbetering van het financieel beheer zal met een nieuw financieel systeem een extra impuls krijgen. Er loopt een onderzoek naar de mogelijkheden voor samenwerking met een ander departement om hun financieel systeem te delen.

In 2008 heeft het Ministerie van VROM maatregelen genomen om:

- de naleving van de interne procedures te verbeteren;
- de interne controle (IC) binnen het kerndepartement te versterken.

Dit gebeurde in het kader van het *Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording*. Wij hebben de opzet en werking van dit verbeterplan beoordeeld. Ook hebben wij de structurele problemen in de financiële functie van het kerndepartement onderzocht.

In opzet zijn er goede verbetermaatregelen ingezet. Er is bijvoorbeeld een VROM-brede verbijzonderde IC-afdeling ingericht binnen de directie FEZ. Voorheen was er alleen een verbijzonderde IC-unit ingericht bij de financiële administratie. Ook is de informatie-uitwisseling tussen het

Ministerie van VROM en SenterNovem aangepakt. Deze informatie-uitwisseling gaf in voorgaande jaren problemen.

Wij missen in het verbeterplan echter wel een realistisch tijdpad en concrete en controleerbare maatregelen, waardoor het mogelijk wordt om de voortgang van het verbeterproces goed te volgen.

Daarnaast wordt een aantal structurele problemen volgens ons nog onvoldoende voortvarend aangepakt. Deze problemen zijn in het verbeterplan wel als risico genoemd voor het slagen van het verbeterproces financiële functie. Het betreft bijvoorbeeld:

- problemen in de cultuur binnen het Ministerie van VROM (het financieel bewustzijn);
- de communicatie binnen de financiële functie;
- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de financiële functie.

Wij hebben niet kunnen beoordelen of het verbeterplan financiële functie werkt, omdat de meeste verbetermaatregelen pas in 2009 worden uitgevoerd. In 2008 was er binnen het Ministerie van VROM nog steeds gebrek aan aandacht voor financiële processen. Dat blijkt uit ons onderzoek en de rapportages van de IC en de RAD. Interne procedures worden nog niet voldoende nageleefd. Opdrachten aan externen worden bijvoorbeeld mondeling (zonder opdrachtbrief) verstrekt en niet op tijd in de administratie vastgelegd. De verbijzonderde interne controle is versterkt, maar de IC als geheel is nog niet van voldoende kwaliteit. De capaciteit, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de IC zijn voor ons nog een belangrijk aandachtspunt.

Wij vragen de minister van VROM om de ingezette verbetermaatregelen voortvarend uit te voeren en vooral aandacht te besteden aan de structurele problemen binnen de financiële functie. Zowel in opzet als werking. In het Rapport bij het Jaarverslag 2009 zullen wij bijzondere aandacht schenken aan de werking van de financiële functie op het kerndepartement.

3.1.3 Financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Wij constateren net als vorig jaar een onvolkomenheid in het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL); het beheer is nog niet op orde.

Het gaat om subsidies aan decentrale overheden waarvan de eerste en tweede tranche in 2006 en in 2007 zijn toegekend. In 2008 zou de derde tranche worden toegekend. In 2007 constateerden we dat het Ministerie van VROM de toekenning van deze subsidies onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en uitgevoerd. Dat was het gevolg van politieke druk. Het toekenningproces verliep niet ordelijk en controleerbaar. Het ministerie had de eindverantwoording en afrekening van de decentrale overheden niet geregeld. Deze onzorgvuldige opzet en uitvoering van het NSL brengt risico's met zich mee voor de uiteindelijke verantwoording en afrekening. Hiervoor hebben we in 2007 een onvolkomenheid in het financieel beheer geconstateerd. De minister van VROM beloofde om:

- de volgende tranches beter voor te bereiden;
- op tijd regels vast te stellen voor verantwoording en eindafrekening;
- kwaliteitseisen te stellen aan de verstrekking van subsidies;
- deze kwaliteitseisen toe te passen.

Jaarverslag Ministerie van VROM 2008, Bedrijfsvoeringsparagraaf

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

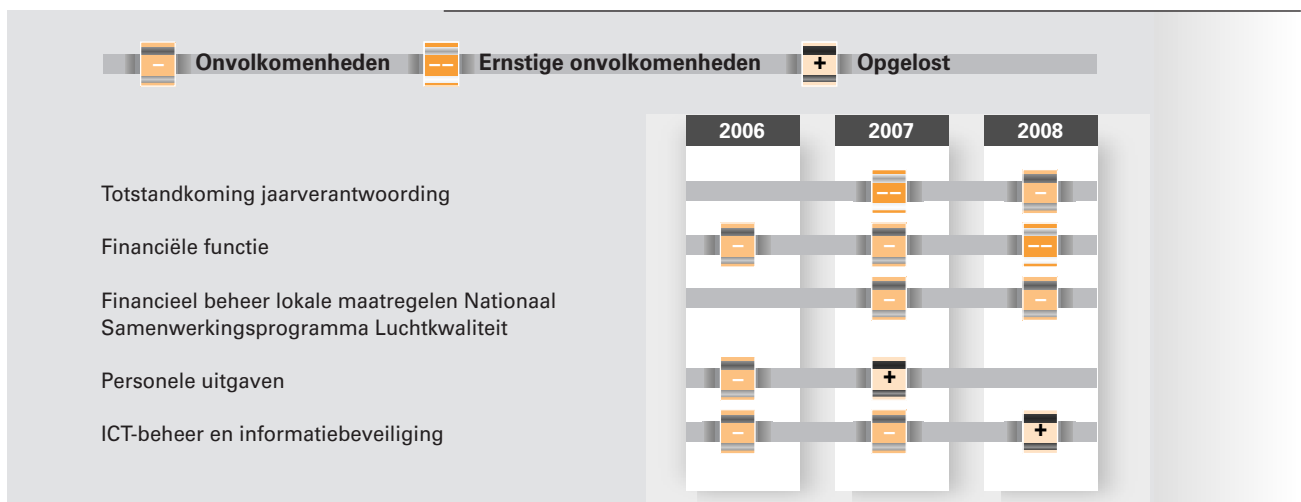
VROM heeft besloten om de derde tranche subsidies in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet in 2008, maar begin 2009 toe te kennen. De reden hiervoor was dat de subsidieregeling moest worden uitgewerkt. Vervolgens is extra tijd nodig geweest om de ingediende aanvragen zorgvuldig te kunnen beoordelen.

Het Ministerie van VROM heeft de subsidietoekenning van de derde tranche doorgeschoven naar 2009. Het financieel belang van de derde tranche is € 145,5 miljoen. Omdat de toekenning is doorgeschoven, kunnen we dit jaar niet beoordelen of deze ordelijk en controleerbaar is verlopen. Wij constateren net als vorig jaar dat het Ministerie van VROM nog niet heeft uitgewerkt hoe de verantwoording en afrekening van de decentrale overheden uitgevoerd moeten worden. We vragen het Ministerie van VROM de volgende toekenningen van subsidies ordelijk en controleerbaar uit te voeren. Daarbij vragen we vooral om de eindverantwoording en afrekening van de decentrale overheden tijdig te regelen.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) 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 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van VROM



In 2008 heeft het Ministerie van VROM diverse verbeteracties in gang gezet om de bedrijfsvoering te verbeteren. Toch beoordelen we de problemen in de financiële functie over 2008 als ernstige onvolkomenheid omdat het dit jaar geleid heeft tot een overschrijding van de tolerantiegrenzen op verantwoordingsniveau (bij zowel het Ministerie van VROM als bij WWI), de problemen in de financiële functie al lange tijd bestaan en breed verspreid zijn binnen de organisatie (zie § 3.1). In 2008 is de

onvolkomenheid in het ICT-beheer en informatiebeveiliging weggenomen. De ernstige onvolkomenheid voor de jaarafsluiting van vorig jaar is gewijzigd in een onvolkomenheid voor totstandkoming van de jaarverantwoording. De totstandkoming van de jaarverantwoording 2008 is nog niet structureel ingebed in de organisatie. (zie § 3.1).

3.2.1 Afrekening meerjarenvoorschotten bodemsanering 2002–2004

Het Ministerie van VROM heeft voor de periode 2002–2004 voor ongeveer € 350 miljoen aan voorschotten verleend aan provincies en gemeenten. Deze voorschotten hadden in 2005 afgerekend moeten worden. Het afwikkelen van de voorschotten heeft eind 2008 plaatsgevonden. Dat gebeurde na ambtelijk aandringen door de Algemene Rekenkamer. Voor de rechtmatige afrekening van het meerjarenprogramma moet het ministerie de betrouwbaarheid vaststellen van de bestedingsverantwoording en van de prestatieverantwoordingen van de bevoegde overheden. De bestedingsverantwoordingen zijn al vastgesteld in 2006. Het ministerie heeft een extern bureau gevraagd om de juistheid en volledigheid van de prestatieverantwoordingen definitief vast te stellen. Door het onderzoek van dit bureau heeft het ministerie bij de eindafrekening in 2008 een scherper oordeel kunnen vormen over de prestatieverantwoordingen van de bevoegde overheden. Wij benadrukten in ons rapport van vorig jaar dat de uitkomsten van het extern onderzoek het uitgangspunt moesten vormen voor de vaststelling van de prestaties. Het Ministerie van VROM heeft de prestaties echter niet alleen vastgesteld op basis van de uitkomsten van het onderzoek, maar heeft bij het vaststellen van de prestaties een correctie van 20% toegepast. Ook heeft het ministerie het al in 2005 met de bevoegde overheden gecommuniceerde sanctiebeleid niet toegepast. We constateren dat de uitkomsten van het extern onderzoek niet het uitgangspunt zijn geweest voor de informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM.

3.2.2 Afvalfonds

In september 2008 werd duidelijk dat de stichting Afvalfonds niet meer in 2008 kon worden opgericht. Hierdoor kon het bedrag dat op de Begroting 2008 voor het Afvalfonds was gereserveerd niet volledig worden besteed. In overleg met het Ministerie van Financiën is een oplossing gevonden om het resterende bedrag ad € 53,7 miljoen voor het Afvalfonds te behouden. Per Najaarsnota 2008 is het begrotingsbedrag van het Ministerie van VROM met € 53,7 miljoen verlaagd. In de Voorjaarsnota 2009 zal dit bedrag weer aan de Begroting 2009 van het Ministerie van VROM worden toegevoegd. De minister van Financiën is hier in november 2008 mee akkoord gegaan. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is deze afspraak niet onrechtmatig, maar was het wenselijk geweest om in de toelichting bij de Najaarsnota 2008 te vermelden dat het bedrag bij Voorjaarsnota 2009 weer aan de begroting zal worden toegevoegd. Hierdoor zou de Tweede Kamer, in verband met haar budgetrecht, volledig zijn geïnformeerd.

3.2.3 ICT-beheer en informatiebeveiliging

De minister heeft de Tweede Kamer in 2007 toegezegd dat het Ministerie van VROM (inclusief de Rijksgebouwendienst) eind 2008 zal voldoen aan de eisen van:

- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI)

Dit deed de minister in een brief aan de Tweede Kamer (VROM, 2007a).

Wij constateren dat de minister van VROM voor een belangrijk deel voldoet aan het VIR en VIR-BI. We konden dit jaar nog niet vaststellen of de geïmplementeerde maatregelen echt leiden tot een verbetering in de praktijk. Een controleerbare werking is wel onderdeel van het VIR. Wij vragen daar in 2009 aandacht voor.

3.3 Departementoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering 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 het personeelsbeheer (§ 3.3.1) en het subsidiebeheer (§ 3.3.2). We staan in deze paragraaf ook stil bij het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden. De uitvoering van subsidies of de uitvoering van beleid bijvoorbeeld verschuiven steeds meer van het Rijk naar uitvoeringsorganisaties en andere derden. Deze decentralisatie gaat vaak gepaard met de bundeling van verschillende geldstromen en leidt tot de vraag of en hoe de minister haar verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsgeld waar kan (blijven) maken. We hebben daarom departementsoverstijgend onderzoek gedaan naar het subsidiebeheer.

3.3.1 Personeelsbeheer

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

Digitalisering van personeelsdossiers

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Economische Zaken (EZ), van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben we ook gekeken naar kwaliteit van de personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

Uit ons onderzoek van 2007 naar het digitaliseringsproces bij het Ministerie van VROM bleek dat een hersteloperatie van de digitalisering van de personeelsdossiers nodig was omdat:

- de dossiers niet overal geschoond waren voordat ze gedigitaliseerd werden;
- de digitalisering niet door daarvoor gekwalificeerde krachten was uitgevoerd;
- de gebruikte apparatuur niet van voldoende kwaliteit was.

De hersteloperatie wordt door het Ministerie van VROM in 2009 afgerond.

Volgens de opgave van het Ministerie van Financiën gaat het bij de digitalisering van de personeelsdossiers bij VROM om 4423 personeelsdossiers met gemiddeld 252 pagina's per dossier. Via een toegangsportaal kunnen aan medewerkers, management, personeelsfunctionarissen, salarisadministratie, ARBO-diensten en controlerende instanties autorisaties worden toegekend. Hierdoor zijn delen van het personeelsdossier voor deze functionarissen toegankelijk. Deze portal zal voor de medewerkers van het Ministerie van VROM na 1 januari 2009 toegankelijk zijn.

Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen. De ministeries treffen zelf benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zijn hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van EZ en van Financiën hebben we ook een aantal facturen onderzocht.

Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie invulling geeft aan zijn coördinerende rol.

De Rijksauditdienst merkt op dat bij het Ministerie van VROM het proces van «totstandkoming van de bijlage Externe Inhuur» onvoldoende waarborgen bevat om te voldoen aan de proceseisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2009. De redenen zijn:

- het proces is onvoldoende reconstrueerbaar;
- afwegingen zijn niet transparant gemaakt;
- er is onvoldoende zekerheid dat de uitkomsten van het proces volledig en juist in de bijlage Externe inhuur zijn opgenomen.

3.3.2 Subsidiebeheer

SenterNovem (SN) is een organisatie die de subsidies uitvoert voor het Ministerie van VROM. SenterNovem is een baten-lastendienst van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Uitvoeringsorganisaties voeren steeds vaker de subsidies uit voor ministeries. Hierdoor komen ministeries steeds meer op afstand te staan. Een uitvoeringsorganisatie moet

verantwoording afleggen aan het ministerie. Het ministerie moet die uitvoeringsorganisatie aansturen. Wij hebben bij vijf ministeries (EZ, LNV, OCW, BuiZa en VROM) onderzoek gedaan naar de aansturing door en de verantwoording aan subsidieverlende ministeries als subsidies worden uitgevoerd door uitvoeringsinstanties.

Wij wilden allereerst vaststellen in hoeverre het Ministerie van VROM controle heeft over de uitvoering van deze subsidies door uitvoeringsorganisaties. Daarom hebben wij het ministerie gevraagd hoeveel subsidieregelingen door uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd. Ook vroegen wij wat het financieel belang daarvan is. Het Ministerie van VROM heeft ons dit overzicht niet kunnen leveren.

In ons onderzoek hebben we de aansturing van het Ministerie van VROM op SenterNovem onderzocht. Het Ministerie van VROM heeft SenterNovem gekozen als organisatie om het VROM-beleid uit te voeren. In de uitvoering van de VROM-subsidies door SenterNovem gaat in totaal ongeveer € 1,6 miljard om.

Wij hebben van drie subsidieregelingen onderzocht:

- hoe het Ministerie van VROM de aansturing van SenterNovem heeft vormgegeven;
- hoe het Ministerie van VROM weet dat de subsidies rechtmatig zijn verstrekt en dat de beoogde prestaties zijn geleverd;
- of en hoe de minister in het jaarverslag rapporteert over de subsidies.

Aansturing van SenterNovem

De aansturing van SenterNovem is neergelegd in een raamovereenkomst. Bij de aansturing van SenterNovem zijn meerdere actoren betrokken, met verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In de raamovereenkomst staan een controleprotocol, een toezichtprotocol en formats voor verantwoording. Ook staan er afspraken in over taakverdeling, verantwoordelijkheden en informatievoorziening. In de praktijk heeft het Ministerie van VROM een «SenterNovem-tenzij»-beleid. Het ministerie heeft SenterNovem als «huisuitvoerder» gekozen, omdat het ministerie de uitvoering van beleid meer bij één organisatie wil centreren. Daardoor is er beter zicht op het totaalpakket aan opdrachten. En er kan meer eenduidig worden gestuurd. DG Milieu is de coördinerend opdrachtgever binnen het Ministerie van VROM. De mandatering van SenterNovem voor de uitvoering van beleid kent verschillende varianten. De mandatering wordt per regeling vastgesteld. Het is mogelijk dat SenterNovem gemandateerd is voor het ondertekenen van de toekenning van de subsidie.

We constateren dat in de praktijk de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie tussen VROM en SenterNovem door beide partijen veelal wordt getypeerd als «partnerschap» en «samenwerking». Op zowel formele als informele wijze vindt er tussen VROM en SenterNovem contact en informatie-uitwisseling plaats. Dit is in beginsel niet verkeerd maar in de praktijk lijken de in opzet gescheiden rollen van beleidsontwikkelaar (Ministerie van VROM) en beleidsuitvoerder (SenterNovem), zoals geformuleerd in de raamovereenkomst, zich te vermengen. SenterNovem geeft als beleidsuitvoerder ook regelmatig beleidsadvies.

Zekerheid over rechtmatigheid en prestaties

De accountantsverklaringen bij de afrekeningen van de subsidies geven het Ministerie van VROM zekerheid over de rechtmatigheid van de subsidieuitgaven bij SenterNovem. Het is belangrijk dat er reviews uitgevoerd worden bij derden-accountants om zeker te stellen dat zij de

juiste werkzaamheden hebben gedaan. De auditdienst van het Ministerie van EZ (ADEZ) voert geen zelfstandige systeemtest meer uit op de kwaliteit van de accountantsverklaringen, afgegeven door accountants die verklaringen ten behoeve van de Minister van VROM afgeven. Wel voert de ADEZ nog reviews uit op verzoek van de beleidsdirecties. De beleidsdirecties bij het Ministerie van VROM, FEZ-VROM en de RAD hebben nog niet bepaald wat de gevolgen zijn van het besluit van de ADEZ om geen reviews uit te voeren als sluitstuk van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik van regelgeving door derden (M&O-beleid). Omdat het Ministerie van VROM zelf geen vervangende reviews uitvoert als de ADEZ het niet doet en hiermee het M&O-beleid onvoldoende uitvoert, bestaat er een risico op onrechtmatigheden.

Uit de praktijk blijkt dat de medetoezichthoudende rol van FEZ-VROM vooral gericht is op de begrotingsvoorbereiding. FEZ-VROM heeft geen duidelijke formele rol in de aansturing, in het toezicht en bij het afrekenen van SenterNovem op prestaties.

Wij hebben geen volledige, ordelijke en zelfstandig leesbare beleidsinhoudelijke en comptabele dossiers ontvangen van de subsidieregelingen die onder de verantwoordelijkheid van Directoraat-Generaal Milieu (DGM) vallen. DGM heeft formeel een sturende rol als coördinerend opdrachtgever. Deze sturende rol is echter niet altijd zichtbaar. We kunnen bijvoorbeeld niet vaststellen hoe DGM de offertes en rapportages van SenterNovem beoordeelt. En ook niet op basis waarvan DGM deze beoordeelt. Uit de dossiers is verder niet duidelijk hoe DGM de apparaatskosten voor het uitvoeren van een regeling beoordeelt en vaststelt. Ook zijn er in de aansturing geen duidelijke prestatieafspraken gemaakt.

Informatie in begroting en jaarverslag

Het Ministerie van VROM begroot en verantwoordt de drie onderzochte subsidieregelingen niet afzonderlijk in de begroting, het jaarverslag en de bedrijfsvoeringsparagraaf over 2008.

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 het Ministerie van VROM 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 VWS, van LNV en van Buitenlandse Zaken en de Jaarverslagen 2008 van Jeugd en Gezin en voor Wonen, Wijken en Integratie 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 van VROM heeft aangekondigd dat het ministerie in mei 2009 een beleidsdoorlichting over de resultaten van de uitgevoerde bodemsanering 2007 aanbiedt aan de Tweede Kamer. De beleidsdoorlichting van het ministerie van VROM heeft dit jaar betrekking op beleidsartikel 4 Verbeteren milieukwaliteit van water en bodem. Dat geldt ook voor onze verdieping in § 4.2. Het thema bodemsanering is onderdeel van de departementspecifieke beleidsprioriteit *Burgers in een gezonde leefomgeving*. Wij hebben bij beleidsartikel 4 geen onrechtmatigheden vastgesteld.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

4.1.1 Begroting 2009

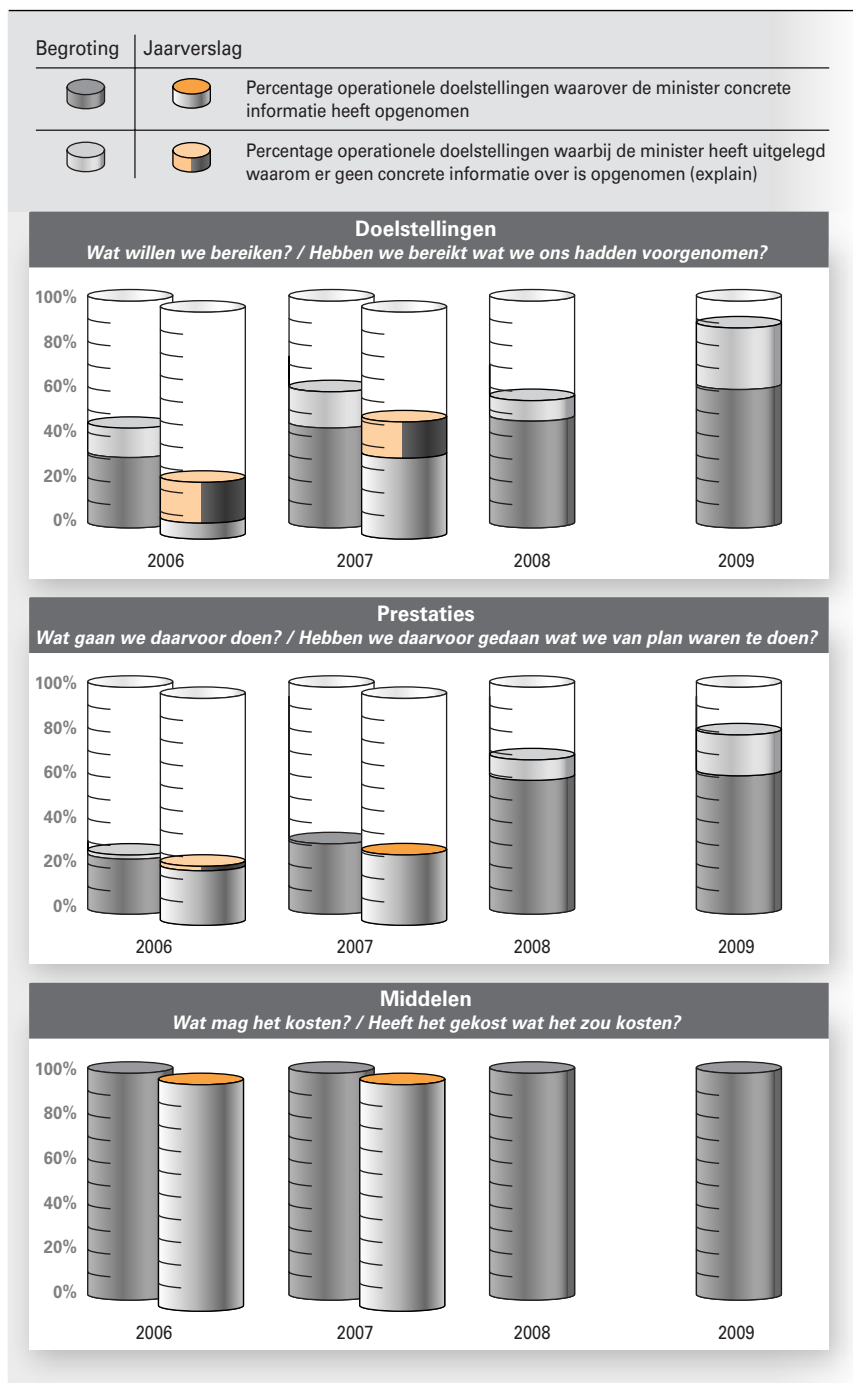
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. Door het experiment heeft de minister van VROM in het jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van 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. 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 hoeveel beleidsinformatie beschikbaar was in

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.

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 en het Jaarverslag 2006 en de Begrotingen 2007 en 2008.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van VROM



De beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Begroting 2009 van het Ministerie van VROM is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Vooral de vraag «wat willen we bereiken?» is beter geformuleerd en onderbouwd. Per operationele doelstelling zijn de uitgaven helder aangegeven. De vraag «wat mag dat kosten?» wordt volledig beantwoord. Op de vraag «wat gaan wij daarvoor doen?» zijn de antwoorden niet SMART geformuleerd voor zeven operationele doelstellingen. We constateren verder dat het percentage operationele doelstellingen, waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen, is toegenomen in vergelijking met vorig jaar.

4.1.2 Experiment jaarverslag

Het ministerie informeert in het jaarverslag niet meer hoe het prestaties en doelen op het niveau van beleidsartikelen realiseert. Dit is het gevolg van het experiment. Een deel van de beleidsinformatie (doelen en prestaties) over niet-prioritaire doelstellingen staat hierdoor niet meer in het jaarverslag. Volgens afspraak zou het ministerie deze informatie nog wel moeten verzamelen voor de volgende begroting. Wij hebben onderzocht of het Ministerie van VROM zich aan deze afspraak heeft gehouden. Het Ministerie van VROM geeft aan dat het deze informatie nog verzamelt, dit jaar ten behoeve van de begroting 2010, waarin ook de realisatie van 2008 aan bod zal komen.

Wij hebben ook onderzocht hoe de minister van VROM zich in het jaarverslag verantwoordt over:

- de realisatie van de kabinetsprioriteiten;
- de departementale beleidsprioriteiten;
- de daarvoor geleverde prestaties;
- de daarmee gemoeide uitgaven.

Dit jaar doet het Ministerie van VROM voor het eerst mee met het experiment. Het ministerie richt het beleidsverslag in volgens de departementspecifieke beleidsprioriteiten en niet op basis van de kabinetsprioriteiten volgens de afspraken met de Tweede Kamer. De minister van VROM verantwoordt zich over de departementspecifieke beleidsprioriteiten en somt in het beleidsverslag op welke departementspecifieke beleidsprioriteiten er (ten dele) aan bijdragen dat de kabinetsprioriteiten gerealiseerd worden.

Relatie kabinetsprioriteiten en uitgaven

De loskoppeling van de niet-financiële beleidsinformatie (in het beleidsverslag) van de financiële informatie (in de beleidsartikelen) is gedeeltelijk opgevangen. Dat doet het Ministerie van VROM door een tabel *Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008* in het beleidsverslag op te nemen (zie onderstaand kader). Over deze cijfers geeft het Ministerie van VROM aan dat deze niet rechtstreeks te genereren zijn uit de VROM-administratie. De reden is dat er geen gegevens per kabinetsprioriteit worden vastgelegd. De vermelde cijfers zijn geschat en/of komen uit extracomptabele administraties. Met het beleidsverslag wordt 2% van de uitgaven van het ministerie afgedekt. Dit is een erg laag percentage nu ook als gevolg van het experiment bij de beleidsartikelen geen beleidsinformatie meer wordt verstrekt. In de toelichting bij de beleidsartikelen is niet duidelijk welk deel van de verantwoorde uitgaven de kabinetsprioriteiten betreft. Hierdoor is er geen volledige aansluiting meer tussen de begroting en verantwoording van het Ministerie van VROM. De Tweede Kamer kan in de verantwoording dus niet zien of alle in

de begroting beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd.

Uit het beleidsverslag 2008 van het Ministerie van VROM, de tabel budgettaire en financiële consequenties van de kabinetsprioriteiten 2008

Kabinetsprioriteiten	Beleidsartikel/ Operationele doelstelling	Financieel belang (x € 1 000)
Pijler 1: Een actieve internationale en Europese rol.		
8. Actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor na 2012.7	7	–
Pijler 2: Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie.		
16. Minder regels, minder instrumenten, minder loketten. Project: Urgentieprogramma Randstad.	9 2	1 465 –
Pijler 3: Een duurzame leefomgeving.		
21. De overheid wil uiterlijk in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen in al haar aankopen.	7	1 780
22. Het stimuleren van duurzame consumptie en productie.	3 t/m 7	–
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.	2	914
24. In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden.	2	555
26. Klimaatbestendige inrichting van Nederland waarbij water en meer bepalende factor is bij ruimtelijke afwegingen, inclusief locatiekeuzes. Meer ruimte voor herstel van natuurlijke processen (bodem, water en natuur).	8	4 336
29. Het realiseren van een beperkt aantal complexe, samenhangende ruimtelijke opgaven van nationale betekenis.	1+2	5 641
Project Schoon en Zuinig: De doelstellingen van Schoon en Zuinig zijn:		
– Verhogen aandeel hernieuwbare energiebronnen gaat van 2 à 3% in 2007 naar 20% in 2020;		
– Het energiebesparingspercentage 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 fossiel brandstoffen vrijkomt, alsook de overige broeikasgassen zoals lachgas en methaan.	3	142

Uit de overzichtstabel in het beleidsverslag kunnen wij niet opmaken welke operationele doelstellingen uit de begroting van het Ministerie van VROM onder de kabinetsprioriteit vallen. Nu zijn de beleidsartikelen van het ministerie in zijn geheel aan de kabinetsprioriteit toegeschreven. Het financieel belang geeft echter maar een deel van de uitgaven van een bepaald beleidsartikel aan. Dit financieel belang geeft de minister ook aan in de overzichtstabel in het beleidsverslag.

Zoals afgesproken verantwoordt het Ministerie van VROM zich in de beleidsartikelen niet meer beleidsmatig, alleen financieel. Voor twee operationele doelstellingen geeft het Ministerie van VROM in de beleidsartikelen een beleidsmatige toelichting naast de financiële toelichting. Deze doelstellingen zijn geen onderdeel van de beleidsprioriteiten (3.2.1 en 6.2.2). Het ministerie doet dit omdat met deze operationele doelstellingen relatief veel budget is gemoeid.

Beleidsconclusies

Onderdeel van het experiment jaarverslagen is ook dat departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. Bij het Ministerie van VROM zien we aan de ene kant dat in het beleidsverslag systematisch per

departementspecifieke beleidsprioriteit conclusies zijn opgenomen over de resultaten van het beleid over 2008.

Aan de andere kant zien we dat de kwaliteit van de beleidsconclusies kan worden verbeterd. De formuleringen zijn namelijk zeer abstract (zie kader hieronder) en daardoor naar onze mening niet goed bruikbaar.

Jaarverslag Ministerie van VROM 2008, Beleidsverslag (citaat)

Beleidsconclusie prioriteit Proactief opereren in de internationale arena

In 2008 is een aantal belangrijke stappen gezet op weg naar de realisatie van de ambities van het kabinet voor het opereren in de internationale milieubeleidsarena. Mede op basis van de voortgang in de eerste maanden van 2009, wordt met vertrouwen uitgekeken naar het bereiken van de voor het einde van de kabinetsperiode gestelde doelen. Hard werken blijft het devies voor de komende jaren.

In bijna alle gevallen bestaat de beleidsconclusie uit twee of drie zinnen waarin het Ministerie van VROM aangeeft dat het beleid op schema ligt (zie kader hieronder). In deze beleidsconclusies is niet concreet onderbouwd in hoeverre de realisatie van de betreffende prioriteit op koers ligt en wat het ministerie het komende jaar concreet gaat doen om de resultaten van het beleid (verder) te verbeteren.

Jaarverslag Ministerie van VROM 2008, Beleidsverslag (citaat)

Beleidsconclusie prioriteit behouden en versterken van de openheid van het landschap

Het beleid voor openheid landschap ligt op schema. Voor het saneren ongewenste bestemmingen zijn voorbereidingen getroffen. De doelstellingen bereiken we in 2009 en 2010.

Wij bevelen het ministerie aan om in het volgende jaarverslag aandacht te schenken aan het concreet formuleren van beleidsconclusies.

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 is dan 10%. Het Ministerie van VROM hanteert een ondergrens van € 3 miljoen voor het toelichten van de verschillen tussen de begroting en realisatie. Door die ondergrens licht het departement een aantal *financiële* verschillen niet toe, ondanks dat de afwijking groter is dan 10%. Bij de verschillen waar wel een toelichting over is opgenomen zien wij dat het ministerie in bijna alle gevallen niet het *gehele* verschil toelicht, maar slechts een gedeelte van het financiële verschil.

Het Ministerie van VROM geeft in het jaarverslag geen toelichting op de opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde prestaties. In het beleidsverslag geeft het Ministerie van VROM een overzicht van de gerealiseerde prestaties in het kader van de departementspecifieke beleidsprioriteiten. Uit deze toelichting blijkt niet hoe groot de verschillen zijn tussen geraamde en gerealiseerde prestaties voor de departement-specifieke beleidsprioriteiten en de kabinetsprioriteiten. Ook zijn deze prestaties niet te koppelen aan beleidsartikelen of operationele doelstellingen.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het beleidsverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister de kabinetsprioriteiten en departementspecifieke beleidsprioriteiten heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar artikel 4 van het *Jaarverslag VROM 2008*: «Verbeteren van de milieukwaliteit van water en bodem» en daarbinnen de tweede operationele doelstelling (4.2.2): «Saneren van verontreinigde bodems».

Deze operationele doelstelling valt binnen de departementspecifieke beleidsprioriteit *Burgers in een gezonde en veilige leefomgeving*. Voor de beleidsprioriteit legt de minister van VROM in deze kabinetsperiode het accent op:

- de verbetering van de lucht- en geluidskwaliteit;
- de aanpak van bodemsanering.

Dit doet zij omdat in Nederland nog sprake is van situaties waarin (wettelijke) normen worden overschreden (VROM, 2007b).

Artikel 4 in Begroting en Jaarverslag 2008

De Rijksbegroting 2008 beschrijft voor VROM als operationele doelstelling 2: «Saneren van verontreinigde bodems». «Bodems worden gesaneerd om gezondheidsrisico's weg te nemen of te beheersen en om beperkingen voor grondgebonden en economische ontwikkelingen weg te nemen. Uiterlijk in 2015 zullen in alle gevallen waarbij op basis van het huidige gebruik onaanvaardbare risico's zijn geconstateerd, maatregelen zijn genomen om die risico's weg te nemen of te beheersen.»

In de Rijksbegroting 2008 worden in totaal negen prestatie-indicatoren genoemd voor bodemonderzoeken en bodemsaneringen en twee prestatie-indicatoren voor kennisontwikkeling over de bodemkwaliteit. Ook wordt in de Rijksbegroting gemeld dat er in 2007 een beleidsdoorlichting *Sanering verontreinigde bodems* wordt afgerond.

In de toelichting bij artikel 4 in het jaarverslag wordt allereerst het proces rond het vaststellen van de subsidies bodemsanering 2002–2004 beschreven. In het overzicht afgeronde onderzoeken is een evaluatieonderzoek bodemsanering opgenomen (de beleidsdoorlichting), met daarin de resultaten van uitgevoerde bodemsaneringen 2007. Dit evaluatieonderzoek is in mei 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer.

In het beleidsverslag in het Jaarverslag 2008 is beleidsinformatie opgenomen over bodemsanering als onderdeel van de VROM-prioriteit *Burgers in een gezonde en veilige leefomgeving* (beoogde doel, doelbereik, relevante prestatie-indicatoren, prestaties 2008). De beleidsconclusie luidt dat er bestuurlijke overeenstemming is over het bereiken van de doelstellingen en dat het kabinet de Tweede Kamer informeert (met een midtermreview in 2011) over de voortgang en het bereiken van de doelstellingen voor spoedlocaties in 2015. In het beleidsverslag wordt verwezen naar de jaarverslagen bodemsanering van het Landelijk Informatiebeheer Bodem (LIB) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De keuze voor het verdiepend onderzoek op dit artikel is onder meer ingegeven door de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de prestatieverantwoordingen die de Minister van VROM ondervond bij het afrekenen van de meerjarenavorschotten bodemsanering uit de programmaperiode 2002–2004. In onze Rapporten bij het Jaarverslag 2003 t/m 2007 vroegen we aandacht voor de betrouwbaarheid van de prestatie-

verantwoordingen van de bevoegde overheden. Deze prestatieverantwoordingen zijn nodig voor een rechtmatige afrekening van de voorschotten bodemsanering. We hebben onderzocht hoe de beleidsinformatie van bevoegde overheden verzameld wordt en of de informatie volledig, tijdig en actueel is.

Totstandkoming monitoringinformatie voor het Jaarverslag Bodemsanering, een rapportage van bevoegde overheden

De bodemsaneringsoperatie is een landelijke operatie, waarin alle spoedlocaties vóór 2015 gesaneerd of beheerst moeten zijn. Alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging die ontstaan zijn vóór 1 januari 1987 moeten voor 2030 gesaneerd of beheerst zijn.

In de Wet bodembescherming (Wbb) staat dat de minister van VROM de Tweede Kamer jaarlijks een verslag stuurt over de voortgang van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Deze voortgang wordt jaarlijks gerapporteerd in het *Jaarverslag Bodemsanering*. Dat is een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering (RIVM, 2008). De bevoegde overheden zijn provincies en gemeenten die bevoegd gezag zijn voor de Wet bodembescherming. Daardoor zijn deze overheden verantwoordelijk voor het uitvoeren en handhaven van deze wet. Ze zijn ook verantwoordelijk voor de bodemsaneringsoperatie van ernstige verontreinigingen en het behalen van de doelstellingen van het derde Nationaal Milieubeleidsplan. De voortgangsrapportage is van de bevoegde overheden. Het is geen verantwoording aan de minister van VROM voor de afrekening van de voorschotten. De minister van VROM stuurt dit *Jaarverslag Bodemsanering* in mei naar de Tweede Kamer, tegelijk met het jaarverslag van Ministerie van VROM. Hiermee voldoet de minister aan de verplichting uit de Wbb.

Bevoegde overheid is verantwoordelijk voor de volledigheid van de aangeleverde gegevens, gegevens worden niet (meer) gecontroleerd
Bevoegde overheden verzamelen veel beleidsinformatie over de voortgang en de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Dat gebeurt in het kader van de Monitoring Bodemsanering. De Monitoring Bodemsanering is een onderdeel van het project «Landelijk Informatiebeheer Bodem» (LIB). Het LIB heeft een monitoringsystematiek ontwikkeld met een uitgebreide set indicatoren. Via deze indicatoren worden monitoringgegevens verzameld. De bevoegde overheden leveren de monitoringgegevens digitaal aan bij het RIVM. Het RIVM bundelt en analyseert die gegevens voor het *Jaarverslag Bodemsanering*.

Vanaf 2004 is de bevoegde overheid zelf verantwoordelijk voor de volledigheid en consistentie van de aangeleverde gegevens. Volledigheid houdt in dat alle informatie beschikbaar is. Het gaat om informatie die, gelet op de doelen, beschikbaar zou moeten zijn om te sturen, leren of verantwoorden. Er mag geen relevante informatie achtergehouden worden. De verantwoordelijkheid voor het bijhouden en controleren van de verrichte inspanningen ligt bij de bevoegde overheden. Voor 2004 controleerde het RIVM de gegevens, vanaf 2004 niet meer. Het LIB bekijkt de monitoringgegevens van de bevoegde overheden op consistentie en verifieert ze vervolgens zo nodig alsnog. Het cijfermateriaal is voor het LIB eerder richtinggevend dan exact. Het LIB ondersteunt de bevoegde overheden op centraal niveau zo veel mogelijk, opdat de database kwalitatief op orde is, evenals de gegevens die aangeleverd moeten worden in het kader van het *Jaarverslag Bodemsanering*. Het LIB:

- heeft de LIB-controletool ontwikkeld;

- heeft het *Handboek Informatiebeheer* opgesteld;
- heeft jaarlijks een aantal monitoringopleidingsdagen voor de overheden georganiseerd.

Binnen de provincies is veel bodeminformatie beschikbaar bij de zogenoemde niet-rechtstreekse gemeenten. Die zijn geen bevoegd gezag. Het is de verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag om afspraken te maken over de uitwisseling van gegevens met de niet-rechtstreekse gemeenten.

Niet alle informatie is bij de bevoegde overheden beschikbaar. Niet beschikbaar is bijvoorbeeld het oriënterende onderzoek in het kader van bouwvergunningen. Of het nader onderzoek waarna geen sanering plaatsvindt (LIB, 2008).

Informatie in het Jaarverslag 2008 van VROM weliswaar tijdig, maar de cijfers zijn nog «ruw»

In het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM is in het beleidsverslag informatie opgenomen over de prestatie-indicatoren bodemonderzoeken en bodemsaneringen. In de toelichting wordt geen opmerking gemaakt over het feit dat niet alle informatie over (oriënterende) onderzoeken en bodemsaneringen beschikbaar is bij bevoegde overheden. Deze informatie ontbreekt dus in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM. Verder hebben we geconstateerd dat de informatie die gebruikt wordt in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VROM eerder (in februari 2009) door het RIVM wordt aangeleverd. Het RIVM is dan nog niet klaar met de analyse voor het *Jaarverslag Bodemsanering*. De cijfers zijn dan nog «ruw». Zo kan het zijn dat een aantal bevoegde overheden hun gegevens nog niet heeft aangeleverd of dat deze nog onduidelijkheden bevatten. Hoewel het Ministerie van VROM hiermee ter verantwoording aan de Tweede Kamer wel al de contouren kan schetsen van de prestaties van de bevoegde overheden, volgt de gedetailleerde uitwerking daarna in het *Jaarverslag Bodemsanering* (in mei 2009). Het systeem werkt zo dat de voortgangsinformatie van de bevoegde overheden tijdig wordt aangeleverd bij de minister en de Tweede Kamer. De bevoegde overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de actualiteit van de informatie. Deze informatie wordt op rijksniveau niet meer gecontroleerd.

Prestatieverantwoordingen voor de afrekening van de voorschotten bodemsanering

De bevoegde overheden leveren verschillende «soorten» gegevens aan bij de minister van VROM:

- verantwoordingsinformatie voor de rechtmatige afwikkeling van de meerjarenvoorschotten bodemsanering;
- monitoringinformatie voor de voortgangsbewaking rond de doelstellingen van het Nationaal Milieubeleidsplan-3. Deze doelstellingen zijn:
 - het voor 2005 landsdekkend in kaart brengen van de omvang van de bodemverontreiniging;
 - het verbeteren van het bodembeheer. Ernstige bodemverontreiniging moet voor 2023 gesaneerd of beheersbaar zijn. De einddatum 2023 is verschoven naar 2030 door bezuinigingen op het landelijke bodemsaneringsbudget (het Wbb-budget, Begroting VROM 2003/4). In 2006 is de beleidsdoelstelling aangescherpt: er is aangegeven dat alle speedlocaties voor 2015 beheerst dan wel gesaneerd moeten zijn.

Beide informatiestromen bevatten beleidsgegevens en prestatiegegevens die via indicatoren worden verzameld. Deze indicatoren zijn door het

Ministerie van VROM en het LIB opgesteld. De voortgangsinformatie die gebundeld wordt in het *Jaarverslag Bodemsanering* is in deze vorm niet geschikt als verantwoordingsinformatie. De decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de volledigheid van de aan het Ministerie van VROM aangeleverde gegevens. Deze monitorgegevens worden niet (meer) gecontroleerd door het Ministerie van VROM. Zij zijn ook niet bruikbaar bij een rechtmatige afwikkeling van de voorschotten bodemsanering. Voor de uiteindelijke afrekening van de voorschotten bodemsanering 2002–2004 verwijzen we naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

5 WADDENFONDS

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

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 5.1);
- de saldibalans (§ 5.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 5.3).

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële administratie in het Jaarverslag 2008 van het Waddenfonds 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.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden van binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 7,2 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.

In bijlage 2 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

5.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan. Deze moeten meegenomen worden naar het volgende jaar. 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 zijn gekomen;
- deugdelijk zijn weergegeven;
- voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Waddenfonds 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.

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

In bijlage 2 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

5.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van VROM verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). 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 het Waddenfonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.4 Bedrijfsvoering

Bij het besluit om subsidie toe te kennen uit het fonds, volgt de minister van VROM het eindadvies van de aanvragen die de Adviescommissie voordraagt. De Adviescommissie heeft gewogen welke aanvragen het meest voldoen aan de doelen van het Waddenfonds. De Rijksauditdienst heeft de beleidsdirectie geadviseerd om het wegingsproces van de wettelijke criteria expliciet te maken. De Rijksauditdienst adviseert dit te doen door dit proces vast te leggen in een uitgewerkt voorstel en in de notulen van commissievergaderingen. De Rijksauditdienst adviseerde de beleidsdirectie ook om de toezichtstructuur op het toekenningsproces vast te leggen. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV moet elk jaar een jaarverantwoording opstellen. De jaarverantwoording van DLG is een belangrijke bron voor het jaarverslag van het Wadden-

fonds. De inrichtingseisen zijn vastgelegd in een raamovereenkomst en in de jaarlijkse opdracht aan DLG.

De Rijksauditedienst heeft geconstateerd dat:

- een gespecificeerde jaarverantwoording van DLG ontbreekt;
- de inrichtingseisen niet zijn afgestemd op het registratiesysteem bij DLG.

De Rijksauditedienst heeft de beleidsdirectie geadviseerd om samen met DLG een gespecificeerde jaarrekening op te stellen.

De initiële opdrachten aan DLG uit 2006 en 2007 zijn nog niet afgerekend. Daarom dringen wij, samen met de Rijksauditedienst, aan op spoedige afwikkeling van de apparaatsgelden over de jaren 2006 tot en met 2008.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van VROM heeft op 23 april 2009 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM (XI)*. Hieronder volgt de integrale tekst van haar reactie (§ 6.1). De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 6.2).

6.1 Reactie minister

«Uw brief van 22 april jl. betreffende het rechtmatigheidsonderzoek 2008 over begrotingshoofdstuk XI is door mij in goede orde ontvangen. In uw rapport meldt u dat de onvolkomenheid op het terrein van ICT-beheer en informatiebeveiliging is opgeheven. Ik ben daar zeer verheugd over. Ook doet het mij deugd dat alle inspanningen op het terrein van de jaarverslaglegging hebben geleid tot het aanpassen van een ernstige onvolkomenheid van de jaarverantwoording naar een gewone. Helaas bent u in uw oordeelsvorming bij de financiële functie tot de conclusie gekomen dat deze nu het karakter heeft van een ernstige onvolkomenheid. Deze verzwaarde kwalificatie kan ik moeilijk plaatsen tegen de achtergrond van de lopende verbeteracties en de ook door de AR geconstateerde eerste resultaten daarvan. Graag maak ik daarom van de gelegenheid gebruik om op een aantal punten uit uw rapport te reageren, die u in uw eindafweging van uw oordeelsvorming kunt betrekken.

Onvolkomenheid jaarverantwoording

Met betrekking tot de jaarverantwoording, die dit jaar door mij tijdig is ingeleverd, concludeert u dat er sprake is van een verbetering van het proces ten opzichte van vorig jaar. Naar aanleiding van de ernstige onvolkomenheid bij de jaarverantwoording 2007 heeft een extern bureau een evaluatie naar het proces uitgevoerd. Op basis van deze evaluatie is door VROM een verbeterplan opgesteld voor de jaarverantwoording (en de financiële functie). Ondanks dat 2008 een overgangsjaar was, is er in 2008 al heel veel verbeterd. In 2009 is de inspanning erop gericht om deze verbeteringen af te ronden en deze structureel te verankeren. Zo zullen er in het financieel-administratieve proces twee periode-afsluitingen plaatsvinden. Het proces van verdere verbetering in 2009 beschouw ik als een reguliere lijnactiviteit.

Ernstige onvolkomenheid financiële functie

In uw rapport concludeert u dat er sprake is van een «ernstige onvolkomenheid» in de financiële functie (van het kerndepartement). In uw rapport constateert u dat er reeds enkele jaren sprake is van een onvolkomenheid. Om die reden en in samenhang met de in het vorige rechtmatigheidsonderzoek geconstateerde ernstige onvolkomenheid bij de jaarverantwoording is in 2008 een verbeterplan opgesteld voor de jaarverantwoording en de financiële functie gezamenlijk. Over het verbeterplan (inclusief de bijbehorende planning) heeft meerdere malen overleg plaatsgevonden met het ministerie van Financien en met de Algemene Rekenkamer. Er zijn duidelijke verbeteringen doorgevoerd in de financiële functie, zowel in het kader van de jaarverantwoording als de totstandkoming van de verbijzonderde centrale Interne Controle-functie, de beschrijving van de werkprocessen en het voorbereiden van een gecombineerde inkoop- en administratiefunctie per 1 mei 2009. In uw rapport geeft u aan dat VROM vrijwel in alle opzichten voldoet aan de financiële regelgeving (pag 2: de financiële verantwoording voldoet, op 2 uitzonderingen na, aan de gestelde wettelijke eisen; informatie over beleid en bedrijfsvoering voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften). Er is naar mijn mening dus sprake van een duidelijke opwaartse lijn in het functioneren van de financiële functie van het kerndepartement. Ik betreur het daarom dat uw oordeelsvorming van een ernstige onvolkomenheid (in plaats van een «gewone») suggereert dat er sprake is een achteruitgang in de kwaliteit.

Met betrekking tot het verbeterplan wil ik opmerken dat er in 2008 direct maatregelen zijn genomen. Ik noemde reeds de externe evaluatie naar de jaarverantwoording en het opstellen van het verbeterplan. De uitvoering van dit verbeterplan is voortvarend ter hand

genomen en gemonitord door een stuurgroep onder voorzitterschap van de secretaris-generaal. Er zijn structurele maatregelen in gang gezet, zoals de proefafsluiting, de ontwikkeling van een dashboard voor de managementinformatie, de beschrijving van een leesbare en handzame AO voor managers, de introductie van periode-afsluiting per 4 maanden en een opleidingsprogramma (voor directeuren en medewerkers), de invoering van de gecombineerde inkoop- en administratiefunctie en een centrale verbijzonderde interne controle. In 2009 zal ik de ingezette verbeteringen verder ter hand nemen, waarbij ik uw advies overneem om een splitsing te maken tussen de korte en de lange termijn; ik stel uw constructieve betrokkenheid bij de implementatie van de verbeteringen zeer op prijs. Niet in het laatst omdat de financiële functie in een groot veranderingsproces zit, waarbij ik kleiner en beter zo optimaal mogelijk wil combineren.

Overigens valt het mij op dat u in uw rapport een directe koppeling legt tussen de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen bij VROM en WWI en de financiële functie. Kijkend naar de oorzaken van de overschrijdingen (uitvoering huurtoeslag door de Belastingdienst; (incidentele) grondslag-vraagstukken) zie ik geen directe relatie met de door u geconstateerde onvolkomenheid van de financiële functie. Voor het oplossen van de grondslag-vraagstukken (Afvalfonds, nadeelcompensatie taalaanbieders) heeft intensief overleg plaatsgevonden door de verantwoordelijke beleidsdirectie met de juridische en de financiële directies en de adviserende accountants van de Auditdienst. In die zin is VROM dus volledig 'in control' geweest. Ik deel daarom niet uw mening dat er een directe en belangrijke relatie ligt tussen de door u geconstateerde overschrijding van de tolerantiegrenzen en de kwaliteit van de financiële functie. Ik stel voor dat er in 2009 nader overleg plaatsvindt tussen de Algemene Rekenkamer en mijn medewerkers van de directie FEZ over het verband van de tolerantie-overschrijdingen en de scope van de financiële functie van het kerndeptement.

Onvolkomenheid Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Deze onvolkomenheid dateert uit het rechtmatigheidsonderzoek van verleden jaar. In 2008 heeft geen nieuwe beschikkingsronde plaatsgevonden. Ik zal er zorg voor dragen dat de toekenningen van de 3e tranche subsidies NSL in 2009 ordelijk en controleerbaar worden uitgevoerd, dat wil zeggen het tijdig regelen van de procedures voor de eindverantwoording en afrekening van de decentrale overheden.

Overschrijding tolerantiegrens VROM: Afvalfonds

In uw brief wijst u op paragraaf 2.1 van het rapport waarin u aangeeft dat de fouten en onzekerheden bij dit begrotingshoofdstuk de tolerantiegrens van het jaarverslag van VROM als geheel overschrijden. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een onrechtmatigheid van 26 mln euro die de AR tav artikel 6 noemt. Deze heeft betrekking op een tweetal toezeggingen in het kader van het Afvalfonds, waarin geen verwijzing was opgenomen naar het Besluit milieusubsidies. In hoofdstuk 2.1 geeft de AR onder het kopje «Artikel 6» aan dat VROM bij een tweetal toezeggingen niet gezorgd heeft voor een wettelijke grondslag en een juridische verplichting. Naar mijn mening is die wettelijke grondslag wel aanwezig, zij het dat deze niet expliciet vermeld is in de toezegging. Deze toezegging is op basis van de afgegeven beschikking door de betrokken derde(n) juridisch afdwingbaar en is als zodanig dus een juridische verplichting.

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. Het is mijns inziens van belang om de door u geconstateerde onrechtmatigheid in perspectief te plaatsen, omdat hij naar zijn aard eenmalig van karakter is.

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-processen.

In de bijlage ga ik nader in op enkele feitelijke details van uw rapport.»

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de minister van VROM in 2009 de verbeteringen voor de jaarverantwoording zal afronden en dat deze verbeteringen structureel zullen worden verankerd. Het proces van verdere verbetering in de jaarverantwoording is volgens ons onderdeel van het verbetertraject van de financiële functie.

Voor de financiële functie geeft de minister aan dat ze in 2009 de ingezette verbeteringen verder ter hand zal nemen, waarbij ze een splitsing zal maken tussen de korte en de lange termijn. Wij geven de minister in overweging daarbij een helder en realistisch tijdspad vast te stellen met concrete maatregelen. Daardoor wordt het mogelijk om de voortgang van het verbeterproces op de korte en lange termijn goed te volgen. Wij menen dat het Ministerie van VROM verbetermaatregelen heeft ingezet of gepland die overeenstemmen met het *Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording*. Het komt er nu op aan zichtbaar te maken dat de naleving van de interne procedures en de reguliere interne controle hierdoor in de praktijk verbeteren. Dit zijn namelijk twee aspecten van de financiële functie waar zich al jaren hardnekkige problemen voordoen.

Doordat de interne procedures niet nageleefd zijn, is de tolerantiegrens op verantwoordingsniveau in 2008 overschreden bij zowel VROM als WWI. De minister van VROM ziet geen directe relatie tussen deze overschrijdingen en de ernstige onvolkomenheid die wij geconstateerd hebben in de financiële functie bij het kerndepartement. Wij zien die relatie wel. Zoals de directie FEZ in het *Verbeterplan financiële functie en jaarverantwoording* aangeeft, is het niet-naleven van interne procedures bij het Ministerie van VROM namelijk een cultuurprobleem. Dit jaar constateerden we twee onrechtmatigheden (bij VROM en bij WWI): het Ministerie van VROM had niet gezorgd voor een wettelijke grondslag en een juridische verplichting. Wij blijven ten aanzien van artikel 6 van mening dat de wettelijke grondslag en wettelijke verplichting ontbreken en dat de wettelijke grondslag expliciet vermeld moeten worden in toezeggingen aan derden. Als het ministerie de beoogde verbeteringen in de financiële functie bij het kerndepartement gerealiseerd heeft, zullen deze onrechtmatigheden tot het verleden kunnen gaan behoren, evenals de discussies over de wettelijke grondslag en juridische verplichting van betalingen aan derden.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER (XI)

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
01	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	18 103	550	-	-	-	-	550	nee	-
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstuur	100 757	-	-	-	-	-	-	-	-
03	Klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	23 573	-	-	-	-	-	-	-	-
04	Milieukwaliteit van water en bodem	50 579	25	-	-	-	-	25	nee	-
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	104 302	317	- 619	-	-	-	935	nee	-
06	Risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	88 770	26 003	-	-	-	-	26 003	ja	-
07	(Inter)nationaal milieubeleid	104 072	-	-	5 790	-	-	5 790	nee	-
08	Externe veiligheid	55 429	470	-	470	-	-	940	nee	-
09	Handhaving en toezicht	62 172	1 800	-	-	-	-	1 800	nee	-
Niet-beleidsartikelen										
91	Algemeen	408 975	3 258	-	2 411	-	-	5 669	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 016 732	32 423	- 619	8 671	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
		1 016 732
Procentuele fout		
		3,25%
Procentuele onzekerheid		
		0,85%
		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			
Beleidsartikelen								
01	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	30 006	-	-	-	-	-	-
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	333 205	-	-	-	-	-	-
03	Klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	60 560	-	-	-	-	-	-
04	Milieukwaliteit van water en bodem	177 391	-	-	-	-	-	-
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	183 198	16	-	-	16	nee	-
06	Risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	95 805	1 188	-	-	1 188	nee	-
07	(Inter)nationaal milieubeleid	116 514	2	-	-	2	nee	-
08	Externe veiligheid	28 704	-	-	-	-	-	-
09	Handhaving en toezicht	65 064	-	-	250	250	nee	-
Niet-beleidsartikelen								
91	Algemeen	582 213	1	-	-	2 951	nee	-
92	Nominaal en voorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal			1 207	-	3 200	-	-	-
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	1 672 660	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
	Procentuele fout	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,19%	Tolerantiegrens niet overschreden					
(2)	Totaal	1 672 724	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
	Procentuele fout	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,19%	Tolerantiegrens niet overschreden					

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen									
01	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	19 434	-	-	-	-	-	-	-
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	196 556	-	-	-	-	-	-	-
03	Klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	59 633	-	-	-	-	-	-	-
04	Milieukwaliteit van water en bodem	161 219	-	-	-	-	-	-	-
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	106 100	16	-	-	-	16	nee	-
06	Risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	92 087	1 188	-	-	-	1 188	nee	-
07	(Inter)nationaal milieubeleid	108 536	2	-	-	-	2	nee	-
08	Externe veiligheid	25 460	-	-	-	-	-	-	-
09	Handhaving en toezicht	63 183	-	-	250	-	250	nee	-
Niet-beleidsartikelen									
91	Algemeen	383 868	1	-	2 950	-	2 951	nee	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 216 076	1 207	-	3 200	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	1 216 076
	Procentuele fout	0,10%
	Procentuele onzekerheid	0,26%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ 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	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	10 572	-	-	-	-	-	-
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	136 649	-	-	-	-	-	-
03	Klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging	927	-	-	-	-	-	-
04	Milieukwaliteit van water en bodem	16 172	-	-	-	-	-	-
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	77 098	-	-	-	-	-	-
06	Risico's van stoffen, afval, straling en GGO's	3 718	-	-	-	-	-	-
07	(Inter)nationaal milieubeleid	7 978	-	-	-	-	-	-
08	Externe veiligheid	3 244	-	-	-	-	-	-
09	Handhaving en toezicht	1 881	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen								
91	Algemeen	198 345	-	-	-	-	-	-
92	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		456 584	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	456 584
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekeerheid	Totaal F + O	Onzekeerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
* *	Nederlandse Emissieautoriteit Baten Bijdrage moederdepartement	5 541 5 477	- -	- -	- -	- -
	Totaal baten	5 541	-	-	-	-
* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering						
	Totale baten baten-lastendiensten	5 541				
	Procentuele fout	0,00%				
	Procentuele onzekeerheid	0,00%				

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtsmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtsmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3*	Liquide middelen	10	-	-	-	-	-
5*	Uitgaven buiten begrotingsverband	3 701	-	-	-	-	-
6*	Ontvangsten buiten begrotingsverband	10 286	-	-	-	-	-
7*	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-
8*	Extra-comptabele vorderingen	44 532	-	-	-	-	-
9*	Extra-comptabele schulden	4 735	340	-	51	391	-
10	Voorschotten	2 056 164	-	-79	37	116	-
11	Garantieverplichtingen	67	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	1 673 590	-	-	-	-	-734
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	3 793 085	340	79-	88	-	-734

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	3 793 085	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,01%	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			
* Totaal afgerekende voorschotten 2008	1 910 257	-	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	1 910 257	-	-	-	-	-	-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET WADDENFONDS

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
01	Waddenfonds	41 079	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal		41 079	-	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	41 079
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

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			
01	Waddenfonds	38 331	480	-	-	480	nee	-
	Totaal	38 331	480	-	-	-		-
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	38 331	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
	Procentuele fout	1,25%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,00%						
(2)	Totaal	38 331	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
	Procentuele fout	1,25%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,00%						

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Totaal F+O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
01	Waddenfonds	4 453	480	-	-	480	nee
	Totaal	4 453	480	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	4 453
	Procentuele fout	10,78%
	Procentuele onzekerheid	0,00%
		Tolerantiegrens overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
01	Waddenfonds	33 878	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	33 878	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	33 878
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
			Rechtmatigheid	Rechtmatigheid		
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	4 102	-	-	-	-
11	Garantieplichtingen	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	38 756	-	-	-	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	42 858	-	-	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)					
	Totaal saldbalans	42 858				
	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	-	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	-	-	-	-	-		-

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

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

AAL	Audit Actielijst
AC	Audit Committee
AD	Auditdienst
ADEZ	Auditdienst van Economische Zaken
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DG	Directeur-generaal
DGM	Directeur-generaal Milieu
DLG	Dienst Landelijk Gebied
FEZ	(Directie) Financiële en Economische Zaken
GGO	Genetisch gemodificeerde organismen
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
LIB	Landelijk Informatiebeheer
MCS	Managementcontrolsysteem
M&O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
RAD	Rijksauditdienst
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Rgd	Rijksgebouwendienst
SAP	Systemen, Applicaties en Producten in de informatica
SBB	Systeem Begrotingsbeheer
SMART	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden
SN	SenterNovem
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet Bodembescherming
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

BEGRIPPEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Hieronder lichten wij een aantal begrippen toe die specifiek zijn voor dit rapport.

Financiële functie

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

Interne Controle

Interne controle is (volgens COSO) een door de leiding tot stand gebracht proces om een redelijke zekerheid te verschaffen omtrent de realisatie van de volgende categorieën van doelstellingen:

- effectiviteit en efficiëntie van bedrijfshandelingen;

- betrouwbaarheid van financiële verslaggeving;
- naleving van toepasselijke rechtsregels (wetten en voorschriften);
- vrijwaring van activa tegen ongeoorloofd gebruik en/of ongeoorloofde transacties.

Managementcontrolsysteem

Er bestaat geen eenduidige geaccepteerde definitie van een management-controlsysteem (MCS) maar in de regel wordt daaronder een organisatorische voorziening verstaan waarmee het management borgt dat organisatie, goed bestuurd, op beheerste wijze haar taken en doelen realiseert, en zich daar ook over kan verantwoorden.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009), *Rijk verantwoord 2008*, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005), *Voortgang bodemsanering*, vergaderjaar 2004–2005, 30 015, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LIB (2007), *Handboek Informatiebeheer 2007*, Landelijk Informatiebeheer Bodem RIVM (2008), *Jaarverslag bodemsanering over 2007. Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering*. Bilthoven.

VROM (2007a), *Brief inzake Jaarverslag en slotwet Ministerie van VROM 2006, 31 031 XI*, Brief aan de Tweede Kamer van de minister van VROM d.d. 28 augustus 2007, nr. 12. Den Haag: Sdu.

VROM (2008). *Organisatiebesluit VROM*, Den Haag: Sdu.

VROM (2007b), *Rijksbegroting 2008 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Begroting XI*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.