

Vergaderjaar 1995–1996

**24 725**

## **Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Kwaliteit bruteringsystemen</b>	<b>3</b>
2.1.	Algemeen	3
2.2.	Systeemontwikkeling	3
2.3.	Invoering systemen	4
<b>3.</b>	<b>Kwaliteit bruteringsgegevens</b>	<b>4</b>
3.1.	Voorafstemmingsfase	4
3.2.	Vooraankondigingsfase	4
3.3.	Bevoorschottingsfase	5
<b>4.</b>	<b>Definitieve afwikkeling</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer</b>	<b>7</b>
6.1.	Reactie staatssecretaris	7
6.2.	Nawoord Rekenkamer	8

## **Samenvatting**

In vervolg op het onderzoek Balansverkortings Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen (Tweede Kamer 1994–1995, 23 817, nrs. 11 en 12) onderzocht de Rekenkamer de uitvoering van de bruteringsoperatie. Eind december 1995 was f 10,2 miljard aan voorschotten betaald aan de sociale verhuurders. In de periode 1996–2000 zullen de definitieve bijdragen worden betaald en de voorschotten afgewikkeld. In het onderzoek besteedde de Rekenkamer aandacht aan de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde systemen en de juistheid en volledigheid van de gegevens die werden gebruikt bij het vaststellen van die voorschotten.

De Rekenkamer concludeert dat er voldoende zekerheid was over de betrouwbare en continue werking van de bruteringsystemen bij RCC-Apeldoorn van november 1994 tot en met maart 1995. Zij vindt dat het beheer van het Cliëntstelsel, dat de kern van de bruteringsystemen vormt, nog niet aan de eisen van betrouwbaarheid voldoet. Ook zijn er nog onvoldoende maatregelen getroffen om de continuïteit van dit stelsel in de fase van de definitieve afwikkeling van de voorschotten te waarborgen. Om deze tekortkomingen te compenseren, voerde het ministerie gegevensgerichte controles uit die uitsluitend moesten geven over de betrouwbaarheid van de bruteringsgegevens. De Rekenkamer concludeert dat daaruit vooralsnog geen materiële onzekerheden en onrechtmatigheden bij de financiële transacties zijn gebleken. De meest waarschijnlijke omvang van de fouten en onzekerheden is f 79 miljoen, wat binnen de 1% tolerantienorm valt.

De Rekenkamer doet de staatssecretaris aanbevelingen ten behoeve van de definitieve oordeelsvorming over de financiële transacties en het ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Ondanks kritiek op enkele punten van het onderzoek liet de staatssecretaris weten dat hij zich op hoofdlijnen kan vinden in de conclusies van de Rekenkamer en dat de aanbevelingen reeds grotendeels ten uitvoer worden gebracht.

Gezien de vooral technische complexiteit, de afwikkelingsduur van enkele jaren en het met de operatie gemoeide bedrag van ruim f 10 miljard hechtte de Rekenkamer extra veel waarde aan een zo goed mogelijke uitgangssituatie voor het financieel beheer. De Rekenkamer heeft er thans vertrouwen in dat die uitgangssituatie op korte termijn zal ontstaan. Zij wijst nog wel op de noodzaak van een beheersplan voor het vitale Cliëntstelsel.

De Rekenkamer zal de afwikkeling van de bruteringsoperatie de komende jaren met aandacht volgen en daarvan verslag doen in haar jaarlijkse rapporten bij de financiële verantwoording.

### **1. Inleiding**

Met de bruteringsoperatie worden de subsidies van het Rijk aan woningcorporaties (f 36,8 miljard) weggestreept tegen leningen die de corporaties bij het Rijk hebben gesloten (f 26,6 miljard). De operatie is in mei 1994 van start gegaan en de afwikkeling ervan zal tot in het jaar 2000 duren. De Rekenkamer onderzocht de betrouwbaarheid van de belangrijkste gebruikte systemen en de daarmee verwerkte gegevens. Eind 1995 was f 10,2 miljard aan voorschotten betaald aan de sociale verhuurders.

Dit onderzoek is uitgevoerd in vervolg op het onderzoek Balansverkortings Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen (Tweede Kamer 1994–1995, 23 817, nrs 11 en 12). De resultaten van dit onderzoek werden in februari 1995 gepubliceerd.

De uitvoering van de bruteringsoperatie beslaat vier fasen:

de voorafstemmingsfase (1 mei – 1 september 1994). Het ministerie onderzocht welke sociale verhuurder of huiseigenaar recht heeft op de subsidie of de lening;

de vooraankondigingsfase (1 april – 1 juli 1995). Betrokkenen werden geïnformeerd over het vermoedelijk beloop van de financiële transactie en kregen de gelegenheid de toegezonden gegevens te beoordelen, vragen te stellen en eventueel verzoeken tot wijziging in te dienen;

de bevoorschottingsfase, onderverdeeld in de beschikkingsfase (1 juli – 1 oktober 1995) en de financiële transactiefase (1 oktober – 31 december 1995);

de fase van de definitieve afwikkeling. Deze fase loopt van 1996 mogelijk tot in het jaar 2000.

Doel van het onderzoek was het verschaffen van inzicht in de rechtmatigheid van de financiële transacties tot en met de bevoorschotting eind 1995. In totaal werd er in het laatste kwartaal van 1995 een bedrag van f 10,2 miljard aan voorschotten verstrekt.

De volgende twee onderzoeksvragen stonden centraal:

- Voldeden de opgeleverde systemen aan de kwaliteitseisen van betrouwbaarheid en continuïteit?
- Waren de verwerkte gegevens en de gegenereerde informatie betrouwbaar?

Ook blikte de Algemene Rekenkamer kort vooruit naar de fase van de definitieve afwikkeling.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in maart 1996 aan de staatssecretaris van VROM. Deze reageerde in dezelfde maand. De hoofdlijnen van zijn reactie zijn in dit rapport verwerkt.

## **2. Kwaliteit bruteringsystemen**

### *2.1. Algemeen*

Voor de balansverkortings zijn in totaal 20 in onderlinge samenhang functionerende geautomatiseerde systemen in gebruik. Met behulp van deze systemen en de gegevens zijn de berekeningen voor het bruteringsproject gemaakt. De Rekenkamer onderzocht de bruteringsystemen die worden beheerd door het computercentrum RCC Informatieservices BV, vestiging Apeldoorn, het Voorloopcliëntensysteem en het Cliëntensysteem. Het Cliëntensysteem vormt de kern van de bruteringsystemen en wordt beheerd door RCC bij de afdeling Bijdragevaststelling en -herziening (bv) van het ministerie van VROM te Zwolle. Het Cliëntensysteem dient voor de vastlegging van de vaste gegevens van woningbouwcorporaties en de berekening van subsidies, leningen en renten.

### *2.2. Systeemontwikkeling*

De nieuwbouw en aanpassing van de systemen moesten in zeer korte tijd gebeuren. Omdat de systemen beslist op tijd klaar moesten zijn, is de vastgestelde systeemontwikkelingsmethode niet consequent gehanteerd. De overwegingen voor bewuste afwijking hiervan werden echter niet vastgelegd.

Een Kwaliteitsgroep moest de voorstellen in de uiteindelijke besluitvormingsdocumenten toetsen op projectmatige en systeemtechnische beheersbaarheid. Hoewel de Kwaliteitsgroep uiteindelijk tevreden was over de voorbereiding en uitvoering van de vooraankondigings- en bevoorschottingsfase vond zij dat de project-

organisatie nog nadere invulling moest geven aan het kwaliteitssysteem. Zij wees daarbij op een aantal blijvende tekortkomingen in het beheer te Zwolle. Ook de voorbereiding van de fase definitieve afwikkeling kende volgens de Kwaliteitsgroep nog enkele zwakke plekken.

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie inmiddels was begonnen met de afhandeling van de gesignaleerde knelpunten, maar dat nog niet alle problemen waren opgelost. Vooral de kritiek van de Kwaliteitsgroep op het beheer en de logische toegangsbeveiliging van de minicomputer waarop het Cliëntstelsel functioneert, heeft binnen de projectorganisatie onvoldoende tijdig weerklank gevonden.

### *2.3. Invoering systemen*

De EDP Audit Pool (EAP) onderzocht van november 1994 tot en met maart 1995 de verwerkingsorganisatie van de bruteringsystemen bij RCC-Apeldoorn. Zij oordeelde positief over opzet en naleving van het stelsel van maatregelen en procedures. Bij de verwerkingsorganisatie van het Cliëntstelsel te Zwolle concludeerde de EAP echter dat de opzet van het stelsel van maatregelen en procedures tekortkomingen vertoonde, onder meer betreffende de beveiliging en het programmabeheer. Gelet op de grootte van de financiële transacties die uit de gegevensverwerking van het Cliëntstelsel voortvloeien, adviseerde de EAP een verbijzonderde interne controlefunctie in te richten totdat de leemten zijn opgeheven.

In oktober 1995 heeft ook de Accountantsdienst (AD) een onderzoek verricht naar de kwaliteit van het Cliëntstelsel, inclusief de beheersorganisatie. De AD constateerde dat het systeem al een half jaar zonder grote problemen werkte. Voor de logische toegangsbeveiliging waren echter duidelijke verbeteringen noodzakelijk. Daarnaast was de documentatie van de uitvoering van acceptatietests onvoldoende en was het beheer teveel afhankelijk van de kwaliteit en de inzet van de betrokken medewerkers.

## **3. Kwaliteit bruteringsgegevens**

### *3.1. Voorafstemmingsfase*

De gegevens die uit de voorafstemming zijn ontvangen, werden geregistreerd in het Voorloopcliëntstelsel (VCS) en in maart 1995 geconverteerd naar het Cliëntstelsel.

De interne controle-afdeling van BVH-Zwolle, de AD en de EAP hebben onderzoeken uitgevoerd naar de gegevensverwerking in deze fase. Uit de eerste twee, vrij beperkte controles concludeerde de AD dat het risico van onjuistheden over het algemeen gering was en dat er geen aanleiding bestond tot diepergaande controles.

De EAP kwam tot negatieve oordelen over de betrouwbaarheid van verwerkingsorganisatie van het Cliëntstelsel (zie ook 2.3) en heeft daarom aan de hand van controletotalen compenserende controles uitgevoerd naar de volledigheid van de gegevensverwerking in het Cliëntstelsel. In de periode november 1994 – maart 1995 was die volledigheid verzekerd.

In de voorafstemmingsfase is nog geen controle op de juistheid van de gegevens zelf uitgevoerd.

### *3.2. Vooraankondigingsfase*

In deze fase plaatsten de corporaties kanttekeningen bij de gegevens, die het ministerie had bekendgemaakt. Het ging daarbij om foutieve

mutaties, onjuiste rente-vast periodes van kapitaalmarktleningen, fouten in het woningbezit en onjuiste vermeldingen van eigenaar en rente-arbitrages door De Nederlandsche Bank (DNB). Volgens de regels van de Bruteringswet verwerkte het ministerie alle belangrijke kanttekeningen. Dit leidde tot circa 160 bijstellingen van de vooraankondigingen. De resterende kanttekeningen, zoals de resultaten van DNB-arbitrages, zouden in de fase van de definitieve eindafrekening worden meegenomen. De onzekerheid over deze gegevens beschouwde de Rekenkamer in dit stadium van de bruteringsoperatie als onvermijdbaar.

Ook dienden corporaties bezwaren van algemene wetstechnisch-inhoudelijke aard in. Deze bezwaren kunnen grote financiële gevolgen hebben en consequenties voor de voortgang van de bruteringsoperatie. Dit betekende dat er financiële risico's van onbekende omvang worden gelopen. Ook hier gaat het om niet vermijdbare risico's, omdat de definitieve besluitvorming over de bezwaren pas na de beschikkings- en betalingsdatum kon worden afgerond.

De AD heeft betreffende de maand maart 1995 de berekenings-uitkomsten steekproefsgewijs gecontroleerd en heeft daarbij gebruik gemaakt van alle basisgegevens zoals deze bij VROM beschikbaar waren. Op basis van deze steekproeven kon worden vastgesteld dat de fouten en onzekerheden waarschijnlijk f 79 miljoen (positief en negatief) bedroegen, met een maximale omvang in de orde van grootte van f 315 miljoen. Uitgaande van de waarschijnlijke fout kan, zoals de AD deed, worden geconcludeerd dat de als norm gestelde tolerantie van 1% niet werd overschreden.

Een door de AD gemaakte vergelijking tussen de gegevens in het Cliëntstelsel en ramingen die in januari van 1995 waren gemaakt liet echter een positief verschil zien van f 81 miljoen. De AD heeft dit verschil niet geanalyseerd en ook niet op een andere wijze feitelijk vastgesteld dat het bestand van het Cliëntstelsel waaruit de steekproef is getrokken overeenstemt met de basisgegevens. De AD was van plan deze controle-stappen alsnog uit te voeren. Het was daarom bij het afsluiten van het Rekenkameronderzoek nog onzeker of de uitspraak over de juistheid van de gegevens voldoende betrouwbaar was.

Voorts zijn in de berekening van de waarschijnlijke fout de zogenaamde «categoriefouten» (fouten in de categorie-indeling van woningcomplexen) niet meegenomen. Het ministerie vond dat het fouten die meer dan 1,5 tot 2 jaar geleden in het voordeel van de cliënt waren gemaakt, om redenen van behoorlijk bestuur niet meer kon corrigeren en tot terugvorderingen laten leiden. Deze categoriefouten werden alleen gecorrigeerd als ze ten nadele van de cliënt waren en deze om correctie vroeg. Hoewel in de steekproeven ook categoriefouten zijn aangetroffen, werden deze niet berekend en in de beoordeling door de AD van de kwaliteit van de gegevens meegenomen. In zijn brief van 2 maart 1995 (kenmerk FSC 28295001) deelde de staatssecretaris aan de Tweede Kamer mee dat de omvang van de categoriefouten was geschat op in potentie f 25 à f 27 miljoen aan terugvorderingen en f 7 à 9 miljoen aan bijbetalingen.

### *3.3. Bevoorschottingsfase*

Door de vervroegde aflossingen deden zich in deze fase buitengewoon veel mutaties voor. Volgens de AD leidden de hieruit voortvloeiende grote omvang en diversiteit van bijzondere inningsdata en stortingsdata tot een verhoogd risico ten aanzien van de juistheid van de renteverrekeningen.

Er werden ook vervroegde aflossingen gedaan ná beschikkingsdatum, met een totaal van ongeveer f 480 miljoen. Voor deze aflossingen zijn nieuwe beschikkingen gemaakt, die niet via het Cliëntstelsel tot stand

kwamen. Het ministerie zou extra aandacht besteden aan de controle op de vervroegde aflossingen zowel vóór als ná de beschikkingsdatum.

De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek geen additionele maatregelen van administratieve organisatie en interne controle aangetroffen. De AD meldde dat inmiddels de vervroegde aflossingen integraal waren gecontroleerd en dat daarin geen fouten waren aangetroffen.

Voor zover de Rekenkamer kon nagaan, was het betalingstraject niet omgeven met bijzondere maatregelen en controle-inspanningen van het departement. Het ministerie achtte de risico's in het bruteringsproces niet groter dan die in het reguliere betaalproces. De AD heeft de betalingen achteraf gegevensgericht gecontroleerd, waarbij geen fouten en onzekerheden in de betalingen zijn aangetroffen.

#### **4. Definitieve afwikkeling**

In haar verificatieonderzoek naar de bruteringsramingen van februari 1995 heeft de Rekenkamer de aanbeveling gedaan ten behoeve van een doelmatige afwikkeling een plan van aanpak te ontwikkelen, voorzien van een tijdpad met voor elk jaar concrete en controleerbare doelstellingen. Dit plan van aanpak is inmiddels in conceptvorm aanwezig en is door de Rekenkamer nog niet in het onderzoek betrokken.

De Computer Management Group onderzocht in de loop van 1995 het kwaliteitsmanagement en de gereedheid van BVH Zwolle voor de definitieve afwikkelingsfase. Daarbij bleek dat een belangrijk deel van het kwaliteitssysteem beschikbaar was, maar dat een expliciet vastgelegd kwaliteitsbeleid, een kwaliteitsorganisatie en aanvullende kwaliteitsprocedures nog ontbraken. Ook waren de procesgang van de definitieve afwikkeling, de procedures voor de administratieve organisatie en de wijze van controle op de definitieve opgaven nog niet beschreven. Inmiddels is het ministerie begonnen met de inrichting van deze activiteiten.

Een belangrijk controlemiddel bij de definitieve afwikkeling is de mededeling die de openbare accountant bij de opgave moet verstrekken. Over de protocollen voor deze controle is overleg gaande met accountants van de koepelorganisatie.

Voor de beoordeling van de uiteindelijke definitieve bruteringstransacties moeten de AD en externe accountants controles uitvoeren. Hiervoor is nog geen controleplan ingericht.

Omdat er onzekerheid bestaat over de continue beschikbaarheid van medewerkers en juridische kennis op het departement zal BVH afspraken maken over het behoud van automatiserings- en financieel-administratief personeel.

#### **5. Conclusies en aanbevelingen**

De uitvoering van de bruteringsoperatie is met grote voortvarendheid ter hand genomen. De uitbetaling van de bruteringsvoorschotten kon daardoor tijdig geschieden.

De projectorganisatie heeft, door de tijdsdruk gedwongen, tijdens de systeemontwikkeling keuzes gemaakt waarbij de kwaliteitsborging door de Kwaliteitsgroep ondergeschikt werd aan de doorlooptijd van het project. Hierdoor kon de vastgestelde ontwikkelingsmethode onvoldoende bijdragen aan een efficiënte ontwikkeling van de systemen. De Rekenkamer heeft begrip voor de keuzes die zijn gemaakt, maar acht het niet

juist dat de overwegingen betreffende de hiervoor genoemde keuzes niet zijn vastgelegd.

De Rekenkamer concludeerde verder dat er voldoende zekerheid was over de betrouwbare en continue werking van de bruteringsystemen bij RCC-Apeldoorn van november 1994 tot en met maart 1995. In die periode waren er echter nog te weinig maatregelen getroffen die de betrouwbare en continue werking van het Cliëntstelsel konden garanderen. Er waren gebreken bij logische toegangsbeveiliging en beheer, die risico's met zich meebrengen voor de juistheid en volledigheid van de verwerkte gegevens en gegenereerde informatie.

Om deze tekortkomingen te compenseren, voerde het ministerie gegevensgerichte controles uit die uitsluitend moesten geven over de betrouwbaarheid van de bruteringsgegevens. De uitkomsten van de steekproeven van de AD wezen volgens berekeningen van de Rekenkamer uit, dat in de financiële transacties fouten voorkwamen met een meest waarschijnlijke omvang van f 79 miljoen en een maximale omvang in de orde van grootte van f 315 miljoen.

De Rekenkamer plaatst daarbij wel de kanttekening dat de AD-controle op de volledigheid van de bruteringsgegevens nog niet geheel was voltooid.

De Rekenkamer heeft voor het overige geen overwegende indicaties dat de bruteringsgegevens onbetrouwbaar zijn.

Zij acht het wel nodig dat voordat met de afwikkeling van de voorschotten kan worden begonnen, duidelijkheid bestaat over het door de AD berekende verschil van circa f 81 miljoen tussen de ramingen van januari 1995 en de steekproefmassa van de bijdragen afkoopsommen in maart van datzelfde jaar. Dit is ook nodig voor de definitieve oordeelsvorming van de Rekenkamer over de financiële transacties in 1995.

De Rekenkamer is verder nagegaan of het ministerie een plan van aanpak voor de definitieve afwikkelingsfase heeft ontwikkeld. Dit plan was in conceptvorm aanwezig.

De Rekenkamer beveelt in het kader van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer in de fase van de definitieve afwikkeling tot in het jaar 2000 aan om:

- de fouten en onzekerheden, die resulteren uit de steekproefcontroles te analyseren;
- extra aandacht te besteden aan de afwikkeling van de door de corporaties gemaakte kanttekeningen en bezwaren;
- een overkoepelend beheersplan voor het Cliëntstelsel op te stellen;
- de opzet van de logische toegangsbeveiliging van de minicomputer van het Cliëntstelsel te beschrijven en de werking hiervan te doen toetsen door de interne controle-afdeling.

## **6. Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer**

### *6.1. Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaf in zijn reactie aan zich in het algemeen te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

De staatssecretaris liet weten dat op het gebied van de kwaliteit van de bruteringsystemen meer maatregelen zijn genomen dan de Rekenkamer heeft vermeld. Zo heeft de projectorganisatie een integrale controle en verschillen-analyse op de output van het Cliëntstelsel opgenomen en zijn er tijdens het gehele uitvoeringsproces verbijzonderde controles

uitgevoerd. Deze maatregelen maakten zijns inziens integraal onderdeel uit van het bruteringsstelsel en hadden tot doel de onzekerheden in de beheersorganisatie van het Cliëntstelsel te compenseren.

Verder deelde de staatssecretaris mee dat inmiddels een overzicht aan de Rekenkamer was verstrekt om het door de AD berekende verschil van circa f 81 miljoen tussen de ramingen van januari 1995 en de steekproef-massa bijdragen afkoopsommen te verklaren. Overigens achtte de staatssecretaris het niet zinvol en – gezien de geringe omvang – ook niet doelmatig om het verschil te onderzoeken.

Met betrekking tot de «categoriefouten» deelde de staatssecretaris mee dat hij de Tweede Kamer, na kamervragen over het rapport van de Rekenkamer «Balansverkorting Volkshuisvesting: verificatie begrotingsramingen» bij brief van 2 maart 1995 over de genoemde problematiek heeft geïnformeerd. Daarbij is gemeld dat in verband met de regels van behoorlijk bestuur het niet mogelijk is onjuiste vaststellingen uit het verleden te herzien. De financiële omvang van de categoriefouten is benaderd op basis van een beredeneerde integrale bevraging van het betreffende subsidiesstelsel, gecombineerd met de uitkomsten van de controles van de begrotingsramingen in 1994. De Tweede Kamer heeft dit standpunt, aldus de staatssecretaris, geaccepteerd. Hij is dan ook van mening dat het een juiste beslissing was de categoriefouten niet als fout te definiëren bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bruteringsbetalingen en -ningen.

Ten aanzien van de definitieve afwikkeling liet de staatssecretaris weten dat de administratieve organisatie en de wijze van controle op de definitieve opgaven inmiddels beschreven zijn. Ook zijn de protocollen voor de mededelingen van de openbare accountants bij de opgaven van de sociale verhuurders inmiddels gereed.

#### *6.2. Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de mededelingen van de staatssecretaris dat de aanbevelingen ten aanzien van de definitieve afwikkeling reeds grotendeels ten uitvoer worden gebracht.

Gezien de vooral technische complexiteit, de afwikkelingsduur van enkele jaren en het met de operatie gemoeide bedrag van ruim f 10 miljard hechtte de Rekenkamer extra veel waarde aan een zo goed mogelijke uitgangssituatie voor het financieel beheer. De Rekenkamer heeft er thans vertrouwen in dat die uitgangssituatie op korte termijn zal ontstaan. Zij wijst nog wel op de noodzaak van een beheersplan voor het vitale Cliëntstelsel.

De Rekenkamer zal de afwikkeling van de bruteringsoperatie de komende jaren met aandacht volgen en daarvan verslag doen in haar jaarlijkse rapporten bij de financiële verantwoording.