



**Toelichting op het Rapport bij het
Jaarverslag 2009 van het Ministerie
van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer (XI) en
het Waddenfonds (H)**

19 mei 2010



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	4
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van VROM	7
2	Beleid	10
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	10
2.1.1	Experimenteel jaarverslag	10
2.1.2	Verantwoording in het beleidsverslag	12
2.1.3	Beleidsconclusies	13
2.1.4	Overzichtstabel in beleidsverslag	13
2.1.5	Beleidsartikelen	14
2.2	Praktijktoets	15
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	19
3	Bedrijfsvoering	21
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	21
3.1.1	Financiële functie bij het kerndepartement	22
3.1.2	Totstandkoming van de saldibalans	24
3.1.3	Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit	24
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	25
3.3	Managementcontrolsysteem	29
3.3.1	ICT	30
3.3.2	Taakstelling	30
3.4	Single information, single audit	32
3.5	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	34
4	Financiële informatie	36
4.1	Oordeel over de financiële informatie	36



4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	37
5	Waddenfonds (H)	39
5.1	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	39
5.2	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	40
5.3	Oordeel over de financiële informatie	41
5.4	Oordeel over saldibalans en toelichting	42
	Gebruikte afkortingen	43
	Literatuur	45



1 Inleiding

1

1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en het Waddenfonds (H)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd.

Dit rapport is een toelichting op ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Waddenfonds. Aan de orde komen achtereenvolgens: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). De bevindingen uit het rechtmatigheidsonderzoek van het Waddenfonds staan in hoofdstuk 5. Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van VROM, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 6).

1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over de bedrijfsvoering (§ 3.5) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in



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

2

1.1.2 Onderzoek naar beleid

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. We schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven we voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen, die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van VROM, en doen waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan we in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie

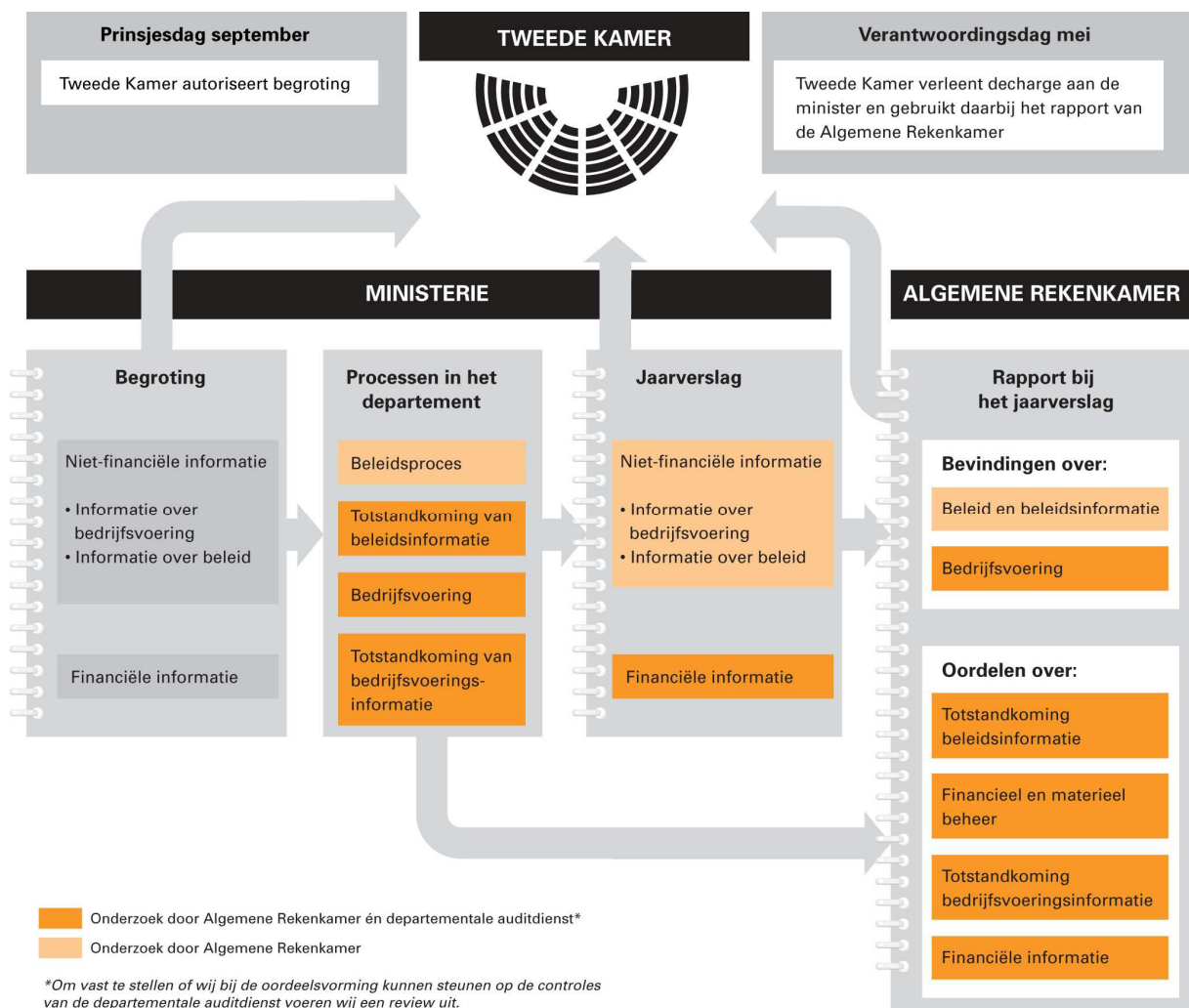
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden



als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van 'onzekerheden', wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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





1.1.5 Goede publieke verantwoording

4

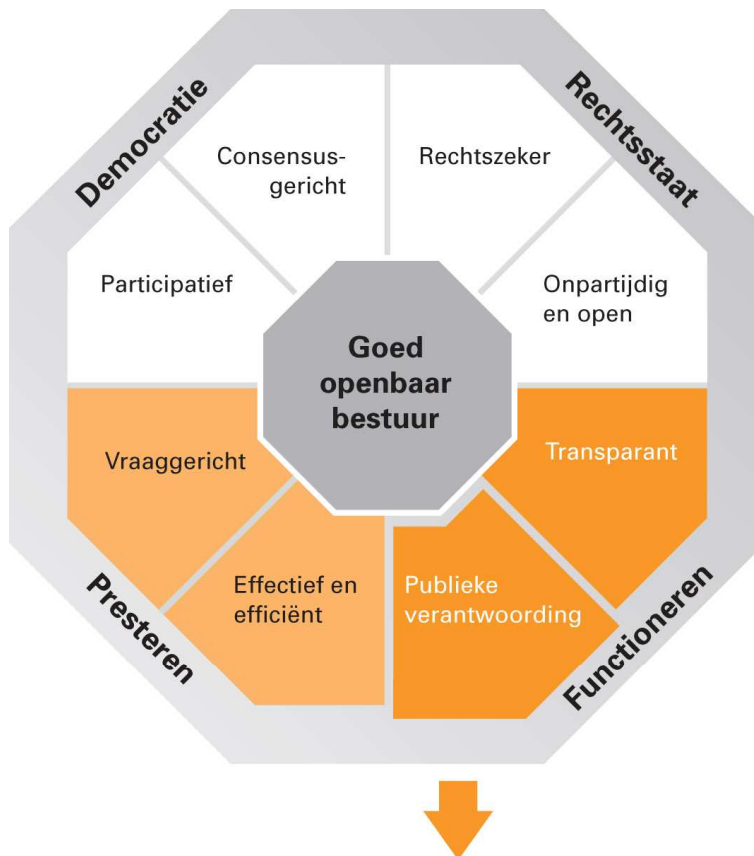
Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

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 presteren en het functioneren 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 op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. 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. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: 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 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.

1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van VROM. In deze risicoanalyse zijn we uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben we een 'praktijktoets' verricht (zie hoofdstuk 2).



Bovendien hebben we extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

6

- financiële functie bij het kerndepartement;
- totstandkoming jaarverantwoording;
- financieel beheer lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL);
- aansturing SenterNovem¹;
- single information, single audit (sisa);
- beschikbaarheid en bruikbaarheid van niet-financiële beleidsinformatie.

In het onderzoek naar de financiële functie bij het kerndepartement hebben we vooral onderzocht hoe VROM het *Verbeterplan financiële functie* (inclusief de totstandkoming van de jaarverantwoording) heeft uitgevoerd en of dit heeft geleid tot een betere naleving van de interne regels. Hierbij zijn we dieper ingegaan op twee casussen: de naleving van de inkoopprocessen en het zaakbeheer (verplichtingen-, voorschotten- en vorderingenbeheer). In het onderzoek NSL hebben we bekeken of de minister haar toezegging uit het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* is nagekomen.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben we dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben we, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richt zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Onze rapporten bij het jaarverslag zijn uitzonderingsrapportages. Dit betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of we gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële) controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en

¹ Per 1 januari 2010 is uitvoeringsorganisatie SenterNovem samen met EVD en Octrooicentrum Nederland opgegaan in Agentschap NL. Omdat dit rapport zich richt op het verslagjaar 2009 hanteren we in dit rapport nog de naam SenterNovem.



materieelbeheer. De Rijksauditdienst (RAD) heeft bij VROM dit jaar geen extra aandacht besteed aan onderwerpen gericht op het financieel beheer.

7

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 en een toelichting op de kwaliteitskaart uit ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.

1.3 Over het Ministerie van VROM

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag XI: het Ministerie van VROM en van het Waddenfonds (H).

Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van ruimte en milieu. 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. Het jaarverslag van het Waddenfonds is sinds 2008 opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van VROM. Hoofdstuk 5 moet gelezen worden als afzonderlijk rapport bij het jaarverslag van het Waddenfonds.

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

Overzicht Het Ministerie van VROM in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 1,76 miljard
Totaal uitgaven	€ 1,48 miljard
Totaal ontvangsten	€ 0,33 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 0,71 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 0,77 miljard *
- waarvan rijksbijdragen en subsidies	€ 0,42 miljard
- waarvan specifieke uitkeringen	€ 0,35 miljard
Aantal begrotingsartikelen	11
- waarvan beleidsartikel	9
- waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per	2.113 (waarvan 30,3 bij de NEa)



ultimo 2009	
Aantal directoraten-generaal	3 DG's en 1 IG
Aantal baten-lastendiensten	1 NEa
- bijdrage van moederdepartement	€ 5.349.000
- eigen vermogen	€ 237.000
Begrotingsfondsen	Waddenfonds
Rechtspersonen met wettelijke taak	Kadaster, Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, Stichting Bureau Architectenregister
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - Bescherming van natuurgebieden (2007) - Staat van de beleidsinformatie (2007) - Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten (2007) - Subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) (2007) - Herstructurering bedrijventerreinen (2008) - Duurzaamheid intensieve veehouderij (2008) - Duurzame Visserij (2008) - Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland (2008) - Staat van de beleidsinformatie (2008) - Ecologische Hoofdstructuur terugblik (2009) - Milieueffecten wegverkeer (2009) - Duurzaam inkopen (2009) - Terugblik Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten (2009)
ICT-projecten	Basisregistratie adressen en gebouwen (afgerond in 2009)

Bron voor gegevens: Jaarverslag VROM 2009, informatie directie FEZ en rapporten van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

* De overdrachtsuitgaven zijn geschat door het ministerie.

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 de beleidsdoelstellingen door subsidies en specifieke uitkeringen te verstrekken. De uitvoering van veel van de subsidieregelingen besteedt het ministerie uit aan andere organisaties binnen de rijksoverheid, bijvoorbeeld SenterNovem. De minister van VROM is verantwoordelijk voor de baten-lastendienst Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).



Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te verlichten. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij het Ministerie van VROM gaat het om een bedrag van € 458 miljoen dat bestemd is voor een snelle uitvoering van projecten binnen de thema's innovatie, ruimtelijk-economisch beleid, milieu en duurzaamheid, de nationale sloopregeling, duurzaam ondernemen, inclusief het programma 'Milieu en Technologie'. De uitgaven zijn toegevoegd aan artikel 1, 2, 3, 4, 5, 7 en 10. Wij hebben dit jaar speciale aandacht besteed aan een van de crisismaatregelen: de nationale sloopregeling is onderwerp van ons onderzoek.



2 **Beleid**

10

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij zowel naar de beleidsinformatie als naar het beleid zelf. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over het gevoerde beleid (§ 2.1) en hoe werkt het gevoerde beleid in de praktijk uit (§ 2.2)? Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (§ 2.3).

2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

2.1.1 **Experimenteel jaarverslag**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het departementale jaarverslag voldoende verantwoordt over het leveren van prestaties, de realisatie van beleidsdoelen en de inzet van middelen zoals deze in de begroting met de Tweede Kamer zijn afgesproken.

De minister van VROM hoeft in het jaarverslag 2009 echter geen informatie op te nemen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen, omdat dit jaarverslag deel uitmaakt van het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'. Dit betekent dat wij in ons onderzoek naar dit jaarverslag niet hebben kunnen kijken naar de beschikbaarheid van deze beleidsinformatie.

Toelichting op het experiment 'Verbeteren verantwoording en begroting'

In 2007 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen en begrotingen van enkele ministeries.² Aanleiding voor het experiment vormde de kritiek die tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 door de Tweede Kamer werd geuit op het verantwoordingsproces (Tweede Kamer, 2007). De jaarverantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op

² Uiteindelijk hebben aan het experiment deelgenomen (de Ministeries van) Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie (WWI).



hoofdpijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen. Met het experiment wilde het kabinet twee doelen bereiken: (1) het aanbrengen van meer focus en politieke relevantie in begroting en jaarverslag en (2) het verminderen van de verantwoordingslasten voor de departementen. Het experiment loopt tot en met Verantwoordingsdag 2010 (woensdag 19 mei 2010).

11

In de beleidsagenda van elke begroting en in het beleidsverslag van elk jaarverslag staan de kabinetsprioriteiten centraal. Daarnaast wordt jaarlijks een verantwoordingsbrief van het kabinet opgesteld door de minister president waarin hij een toelichting geeft op de voortgang van de kabinetsprioriteiten. In het beleidsverslag wordt een overzichtstabel³ opgenomen met daarin de koppeling van prioriteiten en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen (Financiën 2009). De bedragen in de tabel zijn indicatief, omdat de administratie ingericht is op beleidsartikelen en niet op kabinetsprioriteiten.⁴

In de beleidsverslagen van alle jaarverslagen worden beleidsconclusies opgenomen die worden gekoppeld aan de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten.

Voor de experiment-ministeries geldt daarnaast dat het jaarverslag beperkt van omvang moet zijn.

Verder zijn ten opzichte van de 'reguliere' jaarverslagen de volgende wijzigingen aangebracht:

- In de beleidsartikelen wordt geen niet-financiële beleidsinformatie opgenomen maar alleen financiële informatie.⁵ In de beleidsartikelen is hierdoor geen directe koppeling tussen financiële en niet-financiële informatie;
- Niet-financiële beleidsinformatie wordt alleen opgenomen in het beleidsverslag en beperkt zich tot de kabinetsprioriteiten en/of departementale prioriteiten;

³ Vanaf het jaarverslag 2009 wordt in alle jaarverslagen een overzichtstabel opgenomen (Tweede Kamer, 2007). Zie ook model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

⁴ Zie model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

⁵ Wel moeten opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.



- Voor departementale doelstellingen die niet in het beleidsverslag worden vermeld, hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Informatie hierover kan wel in de eerstvolgende begroting bij de beleidsartikelen worden opgenomen. Afgesproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt, om te voorkomen dat verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt.

Voor het jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM hebben wij onderzoek gedaan naar:

- de verantwoording van de minister over de kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag;
- de beleidsconclusies;
- de overzichtstabel in het beleidverslag;
- de beleidsartikelen.

2.1.2 Verantwoording in het beleidsverslag

De minister van VROM dient voor alle kabinetsprioriteiten in het beleidsverslag specifiek, meetbaar én tijdgebonden te vermelden of hij gedaan heeft wat hij van plan was te doen en of hij heeft bereikt wat hij wilde bereiken.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor alle prioriteiten is aangegeven welke prestaties de minister heeft geleverd om het doel te bereiken. In het beleidsverslag komen de belangrijkste prestaties terug die genoemd zijn in de beleidsagenda van de Begroting 2009.

Bij de kabinetsprioriteiten die een duidelijk effect beogen, is vaak effectinformatie opgenomen. Wij constateren dat voor de prioriteiten is aangegeven wat de minister (tot nu toe) bereikt heeft. De minister geeft bijvoorbeeld voor het project 'Schoon en Zuinig' aan welke waarden voor broeikasgassen, duurzame energie en energiebesparing het kabinet nastreeft. In het *Jaarverslag 2009* presenteert VROM de tussenresultaten. Daarnaast beschrijft de minister op hoofdlijnen in hoeverre het ministerie op koers ligt om de doelen van het project 'Schoon en Zuinig' te bereiken. Daarbij geeft de minister aan dat aanvullend beleid nodig is om de doelstellingen in 2020 te halen.



2.1.3 Beleidsconclusies

13

In het beleidsverslag moeten de belangrijkste (beleids)conclusies over de voortgang van de kabinetsprioriteiten en de eventuele departementale prioriteiten worden opgenomen. De effectiviteit van de jaarverantwoording is ermee gediend wanneer de Kamerleden bij de voorbereiding op het debat beschikken over (in de jaarverslagen opgenomen) concrete beleidsconclusies.

Wij hebben de beleidsconclusies in het beleidsverslag beoordeeld en constateren dat de minister bij alle (kabinets)prioriteiten beleidsconclusies heeft opgenomen.

Uit de twaalf beleidsconclusies wordt niet geheel duidelijk of de voorgenomen prestaties zijn geleverd. Wel geeft de minister in de beleidsconclusies aan in hoeverre het voorgenomen doel is bereikt.

2.1.4 Overzichtstabel in beleidsverslag

In het beleidsverslag moet een overzichtstabel worden opgenomen met daarin de koppeling van doelstellingen en prestaties van de kabinetsprioriteiten en de daarmee gemoeide uitgaven in de beleidsartikelen.

Het *Jaarverslag 2009* sluit niet geheel aan bij de Begroting 2009. Zo ontbreken in de overzichtstabel in het *Jaarverslag 2009* drie kabinetsprioriteiten die wel in de overzichtstabel in de Begroting 2009 staan, te weten: (1) Urgentieprogramma Randstad, (2) Minder regels, minder instrumenten, minder loketten en (3) 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. VROM heeft deze kabinetsprioriteiten niet opgenomen op verzoek van het Ministerie van Algemene Zaken (AZ).

De minister van VROM heeft ervoor gekozen om drie operationele doelstellingen beleidsmatig toe te lichten in het jaarverslag:

- de realisatie van de nationale Kyoto-klimaatverplichtingen;
- de sanering van verontreinigde bodems;
- de reductie van milieubelasting door afvalstoffen.

Voor een toelichting op deze drie beleidsonderdelen is gekozen omdat er een relatief groot financieel belang (€ 376.109.000) mee is gemoeid. In de overzichtstabel van het jaarverslag mag VROM volgens de hiervoor geldende voorschriften van het Ministerie van Financiën en het Ministerie



van Algemene Zaken deze drie operationele doelstellingen echter niet opnemen. Als gevolg daarvan dekt de overzichtstabel slechts 6,2% (€ 92.411.000) van de gerealiseerde uitgaven af. Maar als we de zojuist genoemde drie operationele doelstellingen er bij optellen is 31,5% (€ 468.520.000) van de gerealiseerde uitgaven afgedekt.

14

De informatie in de overzichtstabel is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. VROM noemt dit jaar namelijk bij elke prioriteit specifiek de bijbehorende operationele doelstellingen. Vorig jaar verwees VROM alleen naar de algemene doelstellingen van beleidsartikelen. Verder zijn de bedragen in de tabel dit jaar in de meeste gevallen overgenomen uit de beleidsartikelen; het betreft dus geen schattingen, zoals in het jaarverslag 2008 nog het geval was. Door deze verbetering krijgt de Tweede Kamer beter inzicht in de kosten die VROM maakt om de kabinetsprioriteiten te realiseren.

2.1.5 Beleidsartikelen

2.1.5.1 Financiële verantwoording

De beleidsartikelen dienen een volwaardige financiële verantwoording te geven. De toelichting op de financiële verantwoording is een zogeheten uitzonderingenrapportage: belangrijke verschillen (de Algemene Rekenkamer hanteert een norm van 10% of meer) tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven, prestaties en effecten moeten worden toegelicht.

De minister van VROM licht niet alle belangrijke verschillen toe. Dit komt doordat de minister, volgens intern beleid, verschillen onder € 3 miljoen niet toelicht. Daarnaast zijn zeven verschillen van meer dan € 3 miljoen niet geheel toegelicht, maar wel grotendeels. Reden hiervoor is dat het toelichten van een restbedrag volgens de minister niet in verhouding zou staan tot het werk dat dit zou kosten.

2.1.5.2 Niet opgenomen beleidsinformatie

Voor doelstellingen die niet onder een kabinetsprioriteit vallen hoeft de minister geen prestatie- en effectinformatie in het jaarverslag op te nemen. Deze informatie wordt in de eerstvolgende begroting bij de beleidsartikelen vermeld. Afgesproken is dat de benodigde beleidsinformatie nog wel verzameld wordt en er daarom geen verlies van eventueel relevante informatie voor de Tweede Kamer optreedt.



Wij hebben gekeken of de ontbrekende beleidsinformatie uit het *Jaarverslag 2008* (het eerste experimentele jaarverslag voor VROM) terugkomt in de begroting 2010. Indien de prestatie- en effectinformatie hetzelfde is gebleven, constateren we dat VROM de beleidsinformatie nog steeds verzamelt en opneemt in de begroting.

15

2.2 Praktijktoets

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

Bij het Ministerie van VROM hebben we in het kader van onze praktijktoets de Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's (hierna: sloopregeling) in ogenschouw genomen. De sloopregeling valt onder beleidsartikel 5: Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving, en operationele doelstelling 'Bevorderen van duurzame mobiliteit' uit het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van VROM. Het financieel belang dat met dit onderwerp is gemoeid bedraagt € 85 miljoen. In het *Jaarverslag 2009* rapporteert VROM over de sloopregeling. Hierin geeft VROM aan dat een bedrag van circa € 35 miljoen is besteed en dat 50.819 aanvragen zijn ingediend. Daarnaast geeft VROM een aantal kenmerken van de ingeleverde en teruggekochte voertuigen.

In deze paragraaf geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden (Algemene Rekenkamer, 2010b).

Doelen en instrumenten

De sloopregeling heeft twee doelen:

- een economisch doel: een stimulans voor de autobranche;
- een milieudoel: het verbeteren van de luchtkwaliteit.



Gebaseerd op het beschikbare subsidiebudget van € 85 miljoen is de milieudoelstelling gekwantificeerd in een reductie van 1200 ton stikstofdioxide en een reductie van 120 ton fijnstof. De regeling is niet bedoeld om de uitstoot van het broeikasgas CO₂ te verminderen. In de toelichting van de regeling maakt VROM een schatting van de economische effecten. Deze verwachtingen zijn deels gekwantificeerd, bijvoorbeeld in de vorm van behoud van arbeidsplaatsen, en deels niet gekwantificeerd, bijvoorbeeld in de vorm van een 'impuls'.

In totaal is € 85 miljoen voor de sloopregeling beschikbaar, waarvan het bedrijfsleven € 20 miljoen meebetaalt en VROM dus € 65 miljoen.

Een autobezitter kan per personenauto of bestelauto subsidie ontvangen voor de sloop van de oude auto en de aanschaf van een jonger en schoner exemplaar. De sloopregeling is op 29 mei 2009 gestart en loopt af op 31 december 2010, of eerder als het budget is uitgeput.

SenterNovem verstrekt namens VROM de subsidies en Auto Recycling Nederland (ARN) is deels verantwoordelijk voor een aantal uitvoeringsactiviteiten, waaronder communicatie over de sloopregeling en controles op de naleving van de regeling.

SenterNovem verstrekt per oude auto eenmaal een subsidie en stelt hierbij voorwaarden aan het in te leveren voertuig, aan de kentekhouder en aan het vervangende voertuig. Het in te leveren voertuig moet binnen een van de vijf categorieën vallen die variëren in bouwjaar, type auto, motor en brutovoertuiggewicht. Afhankelijk van deze categorieën ontvangt de aanvrager een subsidie tussen € 750 en € 1750. Alle voorwaarden zijn opgenomen in de regeling en staan beschreven op verschillende websites, waaronder de websites van SenterNovem en ARN (www.nationalesloopregeling.nl).

Dimensie 1: burgerperspectief

In opdracht van VROM doet een extern onderzoeksbureau onderzoek naar de sloopregeling. Gebaseerd op deze gegevens hebben we de beleving en ervaringen van drie verschillende groepen betrokkenen van de sloopregeling meegenomen in ons onderzoek: de gebruikers van de regeling (kentekenhouders en uiteindelijke subsidieontvangers), autobedrijven en enkele medewerkers van (branche)organisaties.

De (potentiële) gebruikers van de regeling – mensen die hun oude auto (al dan niet) inleveren, een nieuw(er) exemplaar terugkopen en hiervoor de subsidie ontvangen – ervaren dat de regeling goed bekend is gemaakt in de media en dat de regeling helpt om oude auto's eerder van de weg te krijgen. Ook vindt de meerderheid van de gebruikers de sloopregeling een zinvolle maatregel voor het milieu.



Bij de (branche)organisaties herkennen niet alle ondervraagden de dubbele (economische en milieutechnische) doelstelling zoals VROM die geformuleerd heeft: zij herkennen met name de economische doelstelling en niet (zo sterk) de milieudoelstelling.

17

De – verwachte en beleefde – effectiviteit van de sloopregeling kent de volgende drie onderdelen:

1. De verwachte bezitsduur volgens autobezitters. In opdracht van VROM heeft een extern onderzoeksbureau aan (potentiële) gebruikers gevraagd hoelang men nog zou hebben doorgereden met de oude auto wanneer er geen sloopregeling zou zijn. Hoe langer men zou hebben doorgereden met de oude auto, hoe gunstiger het milieueffect van de sloopregeling. Gebruikers gaven aan dat ze verwachten nog tussen een half jaar en twee jaar door te rijden met de oude auto. VROM had dit zelf van tevoren geschat op drie-en-een-half jaar. Dit verschil kan een dempende werking hebben op de milieudoelstelling.
2. Het verwachte autogebruik van de nieuwe auto volgens autobezitters. Hoe minder kilometers men extra rijdt met de nieuwe auto (vergeleken met de oude auto), hoe gunstiger dit is voor de milieudoelstelling. De (potentiële) gebruikers van de sloopregeling verwachten 3 tot 8% meer kilometers met de nieuwe auto te rijden, terwijl VROM rekening hield met 10%. Dit kan een positieve werking hebben voor de milieudoelstelling.
3. De verwachte economische effecten volgens autobedrijven. Economische effecten beleven autobedrijven wisselend: ongeveer een kwart ziet verbetering, ongeveer een kwart ziet verslechtering en een ongeveer de helft ziet geen verandering in zijn bedrijfseconomische situatie.

Dimensie 2: uitvoeringspraktijk

Via een doorsluisregeling verstrekt de overheid de subsidie aan de ontvanger (de kentekenhouder van de te slopen auto en de nieuwe, schonere auto). Het autobedrijf waar de vervangende auto wordt gekocht vraagt de subsidie aan bij SenterNovem, maar dit bedrijf geeft de subsidie als korting aan de autobezitter. Na goedkeuring van de aanvraag ontvangt het autobedrijf het subsidiebedrag. Omdat SenterNovem een aantal weken nodig heeft om de aanvraag te verwerken en controleren, schiet het autobedrijf de subsidie voor aan de subsidieontvanger in de vorm van een korting op de nieuwe auto. Nadat het autobedrijf de te demonteren auto heeft ingenomen, maakt het bedrijf een afspraak met een (gecertificeerd) autodemontagebedrijf voor het afhalen van de auto. Het autodemontagebedrijf draagt vervolgens zorg voor de demontage van de oude auto.



We onderscheiden drie onderdelen in de beleidstheorie van de sloopregeling: de voorwaarden, het geld (de subsidie) en het toezicht op en de handhaving van de regeling. Bij de subsidieregeling is een aantal voorwaarden opgenomen waar de gebruiker van de sloopregeling aan moet voldoen. Zo moet de in te leveren auto apk-gekeurd zijn met een minimale geldigheid van drie maanden. Dankzij het automatiseringssysteem dat de autobedrijven gebruiken om de subsidie aan te vragen, kan een aanvraag alleen worden ingediend als aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Het geld is een prikkel voor potentiële kopers om gebruik te maken van de regeling. Deze financiële prikkel werkt als aansporing voor de potentiële koper; in 2009 zijn ruim 50.000 aanvragen ingediend. Tot slot toezicht en handhaving. Dit is in opzet geregeld en werkt in de praktijk behoorlijk. Wel zien we dat niet aan alle communicatie- en rapportageafspraken invulling is gegeven zoals bij de terugkoppeling van controlebevindingen aan de stuurgroep. Ook zien we dat in de praktijk onderscheid wordt gemaakt tussen demonteren, slopen en verhandelen, wat betekent dat de vervuilende motor in eerste instantie wel van de Nederlandse wegen wordt gehaald, maar dat ongeveer een vijfde van de motoren daarna ter verkoop wordt aangeboden. Dit laatste heeft de minister ook aan de Tweede Kamer gemeld op 11 december 2009. De beleidsdirectie geeft hierover aan dat voor de start van de regeling is besloten om dit niet te verbieden, vanwege hoge uitvoeringskosten van toezicht op het verhandelen van motoren uit sloopregelingauto's. Ten derde zien we dat de beleidsdirectie nog in overleg is met de betrokken (branche)organisaties en een extern onderzoeksbureau over de precieze invulling van de definitie van 'free rider'. Aan het begrip 'free rider' kan op verschillende manieren invulling worden gegeven, en dit heeft invloed op het (gerealiseerde) milieueffect van de regeling.

Dimensie 3: geld

De verdeling van het totale bedrag van € 85 miljoen bestaat uit € 80 miljoen subsidiebudget en € 5 miljoen uitvoeringskosten. Het gehele subsidiebedrag moet als premie (financiële prikkel) toekomen bij de burger die een nieuwe auto koopt en een ouder model inlevert. SenterNovem voert de controle uit op de subsidieaanvragen. De Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken (ADEZ) heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de rechtmatigheid van de betalingen door SenterNovem voor de sloopregeling. Er zijn veel controles die ervoor zorgen dat het subsidiebedrag bij de kentekenhouder toekomt: feitelijk ontvangt de kentekenhouder de subsidie in de vorm van een korting op het aankoopbedrag van de nieuwe auto. Wel speelt bij de totstandkoming van de uiteindelijke verkoopprijs



van de nieuwe auto ook marktwerking een rol: de uiteindelijke prijs van de nieuw aan te schaffen auto is immers het resultaat van een onderhandeling tussen de koper en verkoper.

19

Dimensie 4: inzicht in effecten

Het Ministerie van VROM heeft nog geen definitieve informatie beschikbaar over de effectiviteit van de sloopregeling; dat geldt voor zowel de milieudoelstelling als de economische doelstelling. Wel heeft het ministerie tussentijdse waarnemingen en bijbehorende verwachtingen over milieueffecten geconstateerd en aan de Tweede Kamer gemeld. Zo wordt gemeld dat het effect op fijnstof waarschijnlijk lager is dan verwacht, het effect op NO₂ hoger is en er een positief CO₂-effect lijkt te zijn, terwijl dit geen doelstelling was.

De minister heeft aangekondigd in 2010 een effectstudie naar de Tweede Kamer te sturen, waarin zowel de milieueffecten als de economische effecten zullen worden geëvalueerd.

2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben we de totstandkoming van het prestatiegegeven *Aantal aanvragen voor een toekenning uit de tijdelijke sloopregeling* (artikel 5, operationele doelstelling 3) uit het Jaarverslag 2009 van de minister van VROM onderzocht.

Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Aantal aanvragen voor een toekenning uit de tijdelijke sloopregeling* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie **20**
van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en
onzekerheden.



3 Bedrijfsvoering

21

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op eventuele onvolkomenheden die we daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen we de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2).

We komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009), te weten: het managementcontrolestelsel van het ministerie (§ 3.3) en het principe 'single information, single audit' (sisa) (§ 3.4). Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- de financiële functie bij het kerndepartement;
- de totstandkoming van de saldibalans;
- het financieel beheer van de lokale maatregelen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

22

3.1.1 Financiële functie bij het kerndepartement

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de ernstige onvolkomenheid in de financiële functie⁶ van het kerndepartement van VROM is teruggebracht tot een onvolkomenheid.

VROM heeft een verbeterplan voor de financiële functie opgesteld en de daarin voorgenomen maatregelen in 2009 uitgevoerd. De maatregelen leiden echter nog niet over de volle breedte tot de beoogde resultaten en effecten. Daarnaast moet VROM ervoor zorgen dat de risico's die het ministerie bij de maatregelen heeft gesignaleerd niet zullen optreden. Wij hebben vorig jaar aangegeven dat VROM de beoogde verbeteringen niet in één jaar kan realiseren. Dit jaar is een stap vooruit gezet. De financiële functie is echter nog niet structureel op orde.

Wij lichten de meest bepalende maatregelen ter versterking van de financiële functie die in 2009 door VROM zijn genomen toe.

Herinrichten ondersteuning directies

De directieondersteuner vervult een brugfunctie tussen de directies en FEZ op financieel-administratief gebied en heeft in de lijnorganisatie een belangrijke rol in de interne controle. Het is dus belangrijk dat de directieondersteuners bekwaam en financieel deskundig zijn. Op dit moment bestaat er echter een grote variëteit aan kwaliteit tussen de directieondersteuners. Hiërarchisch zijn de directieondersteuners verplaatst van de directies naar de financiële kolom bij FEZ.

Goed werkende afdeling Interne controle

De verbijzonderde interne controle (IC) is in 2009 versterkt. De centrale IC-afdeling van VROM (organisatorisch opgehangen onder de directie FEZ) is formatief uitgebreid en heeft haar controleactiviteiten verbreed. De opvolging van de aanbevelingen en de kwaliteit van de rapportages van de afdeling IC wordt bewaakt door het managementteam van de directie FEZ. In 2010 zal voor het eerst over de opvolging van de IC-aanbevelingen worden gerapporteerd, waardoor deze ook formeel is vast te stellen. De IC-rapportages vormen geen structurele bijdrage aan de hieronder beschreven management-en-controlgesprekken.

⁶ Onder financiële functie verstaan wij de organisatorische voorzieningen die zorg dragen voor een adequaat financieel beheer.



Versterken van het managementcontrolsysteem in de vorm van management-en-controlgesprekken

De directie FEZ beschouwt de nieuwe structuur van de planning- & controlcyclus als een van de uitwerkingen van het management-controlsysteem (MCS) van het kerndepartement. Met ingang van 2009 worden systematisch drie keer per jaar management-en-controlgesprekken gehouden. Hierin is naast beleid ook de financiële bedrijfsvoering een standaardonderwerp van gesprek geworden. Alle managementlagen (secretaris-generaal, portefeuillehouders, directeuren) worden door deze gesprekssystematiek direct aangesproken op verschillende aspecten van de bedrijfsvoering. FEZ monitort de managementafspraken.

Verbeteren van de managementinformatie ('dashboard')

Met de realisatie van het 'dashboard' is de financiële informatievoorziening van de managementlagen en de bestuursraad verbeterd. We kunnen nog niet vaststellen of het 'dashboard' ook leidt tot betere sturing en bijsturing van de bedrijfsvoering. In 2010 moeten de inhoud en mate van sturingsinformatie nog verbeteren. We vragen aandacht voor de betrouwbaarheid van de managementinformatie.

Vergroting bekendheid van de financiële regels en procedures

De directie FEZ heeft in 2009 meer informatie verschaft over de financiële processen, procedures, handleidingen en formulieren door de oprichting van de Kennisbank FEZ op de intranetsite van VROM.

Verhogen financieel bewustzijn

De directie FEZ heeft in 2009 vier (eendaagse) basiscursussen 'beleid en geld' georganiseerd om het financieel bewustzijn van de medewerkers te verhogen. De cursisten die deze cursus hebben gevolgd zijn zich beter bewust geworden van de financiële spelregels voor begroting, subsidies en inkoopopdrachten. Managers (secretaris-generaal, portefeuillehouders en directeuren) zijn zich meer bewust geworden van de procedurele afwijkingen die in het 'dashboard' worden getoond. Dit toegenomen besef is echter nog niet consequent tot uitdrukking gekomen in het gedrag van de medewerkers. Wij bevelen FEZ en de directies van VROM aan om aandacht te blijven geven aan een dagelijks ordelijk en financieel beheer en administratie.



3.1.2 Totstandkoming van de saldibalans

24

Een van de posten op de departementale saldibalans betreft de voorschotten. De toelichting bij de saldibalans bevat een weergave van het verloop van de voorschotten in het jaar 2009. Dit betreft een overzicht van de in 2009 verleende en de in 2009 afgerekende voorschotten.

Wij constateerden dat de bedragen die in de toelichting de door VROM en WWI verleende en afgerekende voorschotten vermelden, onjuist waren, zowel in de jaarrekening van VROM als in de jaarrekening van WWI. De genoemde bedragen waren te hoog. De fouten waren ontstaan doordat de directie FEZ administratieve op- en afboekingen van voorschotten ten onrechte als verleende en afgerekende voorschotten had verantwoord.

De controletoeren heeft onvoldoende gefunctioneerd. De directie FEZ en de RAD hadden de onjuiste bedragen in de toelichting bij de saldibalans niet gecorrigeerd. Inmiddels zijn de bedragen middels wijzigingsbladen gecorrigeerd. De RAD geeft desgevraagd aan zich ervan bewust te zijn dat de in de jaarrekening van VROM en WWI opgenomen bedragen voor verleende en afgerekende voorschotten onjuist waren. Op 15 maart 2010 heeft de RAD goedkeurende verklaringen afgegeven bij de jaarverslagen van VROM en WWI. De RAD merkt op dat de verklaringen geen betrekking hebben op de cijfers in de toelichting van de saldibalans maar alleen op de standen in de saldibalans en dat het niet nodig is om nieuwe accountantsverklaringen af te geven.

Uit ons onderzoek blijkt dat de RAD onvoldoende controlewerkzaamheden heeft uitgevoerd op de afgerekende voorschotten bij het ministerie van VROM. Dit heeft tot gevolg dat wij geen zekerheid hebben over de omvang en de rechtmatigheid van de in 2009 afgerekende voorschotten bij VROM.

Op ons verzoek heeft VROM wijzigingsbladen opgesteld bij de jaarverslagen van VROM en WWI met daarin opgenomen de nieuwe bedragen voor de verleende en afgerekende voorschotten. De RAD heeft deze wijzigingsbladen voor de jaarrekeningen van VROM en WWI geparafeerd.

3.1.3 Financieel beheer lokale maatregelen luchtkwaliteit

We constateren een onvolkomenheid in het financieel beheer van de lokale maatregelen uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het gaat om een subsidie (circa € 145 miljoen) die in 2009 in het kader van dit programma is toegekend. We constateren een verbetering in het financieel beheer bij het toekennen van subsidies

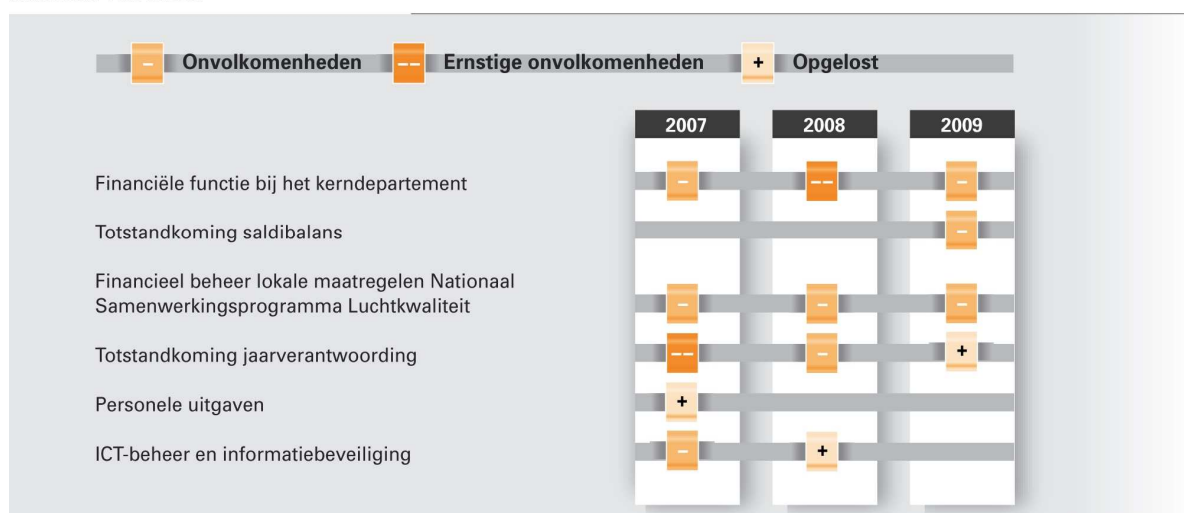


aan decentrale overheden. Het ministerie heeft in de dossiers zichtbaar gemaakt hoe de subsidieaanvragen zijn getoetst en beoordeeld. Het toekenningsproces is hiermee ordelijk en controleerbaar uitgevoerd. Maar de verantwoording en eindafrekening zijn nog niet volledig geregeld, waardoor het beleid gericht op voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) niet toereikend is. De minister loopt hierdoor het risico dat voorschotten niet kunnen worden teruggevorderd. De eerste mogelijkheid tot terugvordering is in 2011.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het 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 2009 heeft het Ministerie van VROM diverse verbeteringen aangebracht in de financiële functie bij het kerndepartement. Dit heeft in 2009 geleid tot een soepeler lopend verantwoordingsproces en een structurele verbetering van de totstandkoming van de jaarverantwoording. Wel hebben wij moeten vaststellen dat de bedragen van de in 2009 verleende en afgerekende voorschotten van VROM en WWI niet juist waren weergegeven in de toelichting bij de saldibalans van VROM en WWI. Dit leidt tot een onvolkomenheid in de totstandkoming van de saldibalans



sinds 2009. Voor de financiële functie bij het kerndepartement geldt dat zowel de opzet als deels de werking hiervan is verbeterd. Het is echter nog geen structurele verbetering. Het financieel beheer bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is ook nog niet op orde, we vragen nog aandacht voor de verantwoording en daarmee voor het M&O-beleid.

26

Totstandkoming jaarverantwoording

Wij concluderen dat de totstandkoming van de jaarverantwoording in opzet en in werking is verbeterd. Dit was een ernstige onvolkomenheid in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* en een onvolkomenheid in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008*.

VROM heeft in 2009 in het kader van het *Verbeterplan financiële functie* maatregelen genomen om het jaarverantwoordingsproces structureel te verbeteren. VROM heeft onder meer een cluster Jaarverantwoording binnen de directie FEZ ingericht en de kwaliteit van het draaiboek voor het jaarverantwoordingsproces verbeterd. Ook in werking zijn verbeteringen zichtbaar ten opzichte van vorig jaar:

- VROM heeft in 2009 twee periodeafsluitingen uitgevoerd. Deze tussentijdse afsluitingen van de financiële administratie zijn moeizaam verlopen, maar hebben de kwaliteit van de administratie wel verhoogd. Daarbij zijn aan het jaarverantwoordingsproces gerelateerde problemen in de financiële administratie naar boven gekomen (zoals zaakbeheer). FEZ heeft hier speciale aandacht voor.
- Het totstandkomingsproces van de jaarverantwoording is ordelijker verlopen dan vorig jaar. Dit is met name het gevolg van een strakkere aansturing van het proces door FEZ. Knelpunten zijn tijdig gesignaleerd en doorgegeven aan de verantwoordelijke manager. In het *Verbeterplan financiële functie* heeft VROM twee indicatoren voor de jaarverantwoording benoemd: het percentage behaalde deadlines uit het *Draaiboek jaarverantwoording* en het aantal benodigde correcties in de eindfase van het proces. Op beide indicatoren heeft VROM de zichzelf gestelde streefwaarden behaald. Meer dan 80% van de interne deadlines en 100% van de externe deadlines zijn behaald. Vorig jaar waren er nog 150 correcties noodzakelijk. Dit jaar is VROM ruim onder de streefwaarde van 50 correcties gebleven.
- VROM heeft tijdig (15 maart 2010) de jaarstukken bij het Ministerie van Financiën aangeleverd. Door middel van een *Letter of Representation* heeft de ambtelijke leiding van VROM de RAD een bevestiging gegeven dat het jaarverslag juist en volledig is.



Wij zijn positief over de inzet en de bereikte resultaten. Wij vragen nog wel aandacht voor het vasthouden van de gerealiseerde verbeteringen en het structurele onderhoud van de financiële administratie gedurende het jaar. Hierdoor wordt het jaarverantwoordingsproces ontlast. Dit is ook van belang in verband met de overgang naar een nieuw financieel systeem per 1 januari 2011.

27

Zaakbeheer

Het zaakbeheer is het beheer van verplichtingen, voorschotten, vorderingen en de afwikkeling van openstaande zaken. Vanwege het hoge aantal oude zaken dat jaar na jaar open bleef staan, heeft het Ministerie van VROM vanaf 2008 extra aandacht aan het zaakbeheer gegeven. In 2009 heeft VROM hiertoe twee periodeafsluitingen uitgevoerd. Op basis van het onderzoek dat wij naar het zaakbeheer hebben uitgevoerd, constateren wij het volgende:

- De achterstanden in het zaakbeheer zijn in 2009 verder ingelopen. In 2010 moeten meer dan vijfduizend zaken worden behandeld of afgewikkeld met een bedrag aan af te wikkelen voorschotten van circa € 6,5 miljard.
- De periodeafsluitingen bieden een te beperkte basis voor een adequate structurele beheersing van het zaakbeheer. Het zaakbeheer maakt nog geen deel uit van de dagelijkse gang van zaken van FEZ en de beleidsdirecties.
- Procedures en richtlijnen moeten verder worden ontwikkeld en worden vastgelegd. Dit betreft onder andere het vastleggen van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen FEZ en de beleidsdirecties, de afwikkeling van oude zaken, de afwikkeling van SenterNovem-zaken en richtlijnen voor het consistent bepalen van einddata van zaken.

Wij concluderen dat VROM in 2009 veel inspanningen heeft verricht, maar dat een groot aantal zaken (voorschotten) in 2010 nog moet worden afgewikkeld. Ook moet het zaakbeheer verder worden verankerd in de organisatie.

Naleving van de inkoopprocedures

Een langlopend probleem in het financieel beheer bij VROM is het niet-naleven van de inkoopprocedures. VROM pakt dit probleem nu aan in het *Verbeterplan financiële functie*. In het verbeterplan geeft VROM drie indicatoren waarmee het ministerie de naleving van de inkoopprocedures wil volgen. Tot het niveau van de bestuursraad wordt via het managementcontrolestelsel, het 'dashboard' genoemd bij VROM,



gerapporteerd over deze indicatoren. Wij vragen aandacht voor de betrouwbaarheid van twee indicatoren, te weten:

28

- 100% van de voorgenomen afwijkingen van Europese aanbestedingsregels wordt vooraf aan de bestuursraad ter goedkeuring voorgelegd.
- Maximaal 10% van de inkoopopdrachten boven € 15.000 bestaat uit informele opdrachten.⁷

Wij constateren dat de portefeuillehouders in de praktijk de bestuursraad niet vooraf, maar pas achteraf informeren over afwijkingen van de Europese aanbestedingsregels. Daarnaast is het door VROM gerapporteerde percentage over de informele opdrachten discutabel, aangezien binnen VROM twee verschillende interpretaties van dit begrip bestaan. We constateren dat buiten de formele definitie van FEZ ook onrechtmatig verleende opdrachten onder het percentage informele opdrachten wordt gebracht.

Ook hebben we opmerkingen bij de inkoopprocedure zelf. De inkoopprocedure van VROM bepaalt dat elke inkoop (met uitzondering van bestellingen van kantoorartikelen, huurauto's en bloemen die vallen onder een raamcontract) via de centrale inkoopafdeling bij FEZ moet worden verricht. De inkopen hebben betrekking op goederen en diensten en hebben een gezamenlijke opdrachtwaarde van circa € 200 miljoen per jaar. Managers mogen afwijken van de inkoopprocedures met een 'comply or explain-formulier'. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de eis van concurrentiestelling bij inkoopopdrachten boven € 25.000 en bij het toestaan van het volgen van de spoedprocedure bij inkoopopdrachten ter voorkoming van een calamiteit. Er bestaat veel vrijheid in de argumentatie rond het afwijken van de procedures.

Wij bevelen aan om eenduidige informatie te verstrekken over de indicatoren en deze tijdig te rapporteren aan de bestuursraad, zoals voorgenomen. Ook moeten criteria worden opgesteld die toegepast moeten worden indien een manager wil afwijken van de reguliere inkoopprocedures.

Investeringsbudget Nota Ruimte

Voor de ontwikkeling van de Noordelijke IJ-oever heeft VROM aan de gemeente Amsterdam uit het Investeringsbudget Nota Ruimte een subsidie van € 30 miljoen toegekend. In de subsidiebeschikking nam

⁷ FEZ definieert dit als volgt: "die opdrachten die niet via één van de reguliere inkoopprocessen zijn verstrekt, waaronder tevens begrepen de spoedprocedure voor inkopen". In de inkoopprocedure staat dat alle inkopen via de centrale inkoop bij FEZ moet verlopen.



VROM de voorwaarde op dat de gemeente Amsterdam zich financieel garant moet stellen voor de realisatie van het project vóórdat VROM het voorschot betaalt. De gemeente Amsterdam heeft deze garantstelling niet expliciet afgegeven, zodat wij deze voorschotverstrekking van € 14,1 miljoen als onrechtmatig aanmerken. Hoewel tussen de partijen overeenstemming bestond over doel en belang van een succesvol af te ronden project, heeft dit geleid tot het ontbreken van een juridisch afdwingbare positie van de Staat bij het eventueel in gebreke blijven van de gemeente. Voor de garantstelling zijn in de beschikking geen vormvereisten opgenomen. Toch is het nodig dat er alsnog een expliciete garantstelling wordt gevraagd van de gemeente Amsterdam. Daarmee zullen vervolgbetalingen wel voldoen aan de subsidievoorwaarden. Overigens merkt de RAD in zijn rapport op dat deze voorwaarde onbedoeld ook in later afgegeven beschikkingen aan andere gemeenten is opgenomen voor in totaal circa € 88 miljoen. In de afgegeven beschikkingen staan meer slordigheden, zoals onjuiste verwijzingen naar artikelen. Wij adviseren om in de toekomst subsidiebeschikkingen zorgvuldiger op te stellen.

29

Budgetbeheer

In de slotwet presenteert VROM dit jaar een overschrijding van € 56 miljoen in de verplichtingen en € 31 miljoen in de uitgaven. Het grootste gedeelte van deze slotwetmutaties had eigenlijk via de tweede suppletoire begroting kunnen worden geregeld. Dat is niet gebeurd. FEZ geeft aan dat de informatie toen nog niet beschikbaar was, waaruit blijkt dat het budgetbeheer bij VROM niet op orde is. Als de Staten-Generaal akkoord gaan met de slotwetmutaties, dan zijn de verplichtingen en uitgaven rechtmatig. FEZ heeft voor 2010 verbetering in het budgetbeheer aangekondigd.

3.3 Managementcontrolsysteem

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken (Algemene Rekenkamer, 2009). Dit hebben we gedaan in expertmeetings die we in maart 2010 hebben gehouden. Wij zijn voornemens om het verslag hiervan omstreeks verantwoordingsdag op onze website (www.rekenkamer.nl) te plaatsen.



Van het onderwerp taakstelling signaleren wij al enkele jaren dat het bijzondere aandacht vraagt. Dit jaar zijn wij rijksbreed nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing van de taakstelling ondersteunt.

3.3.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder 'ICT in control' vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van chief information officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat binnen alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zou worden ingevuld. In haar brief van 12 december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ingevuld.

De minister van BZK wil met de ingezette acties (zoals de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages aan de Tweede Kamer over grote ICT-projecten) de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

Wij zijn van plan om in een terugblikonderzoek in 2010/2011 te onderzoeken of deze verbeteringen daadwerkelijk hun beslag hebben gekregen. Tot nog toe hebben we alleen kunnen onderzoeken in hoeverre de aangekondigde acties zijn doorgevoerd en op welke manier dit is gebeurd. Het onderzoek naar de inrichting van de CIO-functie en de rapportages grote ICT-projecten heeft dus wederom een verkennend karakter.

VROM heeft geen groot ICT-project. In 2009 is het ICT-project (Basisregistraties Adressen en Gebouwen, BAG) in 2009 afgewikkeld.

3.3.2 Taakstelling

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst* van september 2007 (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zelfstandige bestuursorganen (zbo's), wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen: diensten van agentschappen en zbo's die geheel of



gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006 aangehouden: in totaal 175.000 fte's, waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8e deel), 2009 (1/8e deel), 2010 (1/4e deel) en 2011 (1/2e deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op het eigen ministerie. Elk ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

31

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

Uitvoering taakstelling

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein in control? Om antwoorden op deze vragen te krijgen, hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van VROM nader bekeken. We hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang bewaakt.

Het plan van aanpak 'Duidelijk VROM!' is op 15 juni 2007 vastgesteld door de bestuursraad (VROM, 2007). Het programma 'Duidelijk VROM!' is per 1 mei 2009 gestopt en onder de naam 'Kleiner en beter VROM' doorgegaan. De directie Personeel en Organisatie monitort de streefcijfers voor de taakstelling en rapporteert aan de bestuursraad.

VROM heeft de door het kabinet opgelegde taakstelling tot en met 2009 gerealiseerd. VROM heeft echter een interne doelstelling geformuleerd in 'Kleiner en beter VROM'. De uitvoering van dit plan loopt achter op schema. Vorig jaar ging de directie Personeel en Organisatie nog uit van



een groot natuurlijk verloop; met 130 tot 150 fte natuurlijk verloop per jaar zou de taakstelling wel gerealiseerd worden. Dat viel tegen: in 2009 was er minder uitstroom dan voorzien. De uitstroom is in 2009 blijven steken op 45 fte, terwijl ongeveer 195 fte gerealiseerd moest worden.

32

De voortgang van het plan, ook wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën (beleid (20%), ondersteuning (25%), inspectie (20%) en uitvoering (5 á 10%)) wordt bijgehouden door de directie Personeel en Organisatie.

Inhuur externen

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur door de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.

Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van VROM heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

Wij stelden vast dat de omvang van de externe inhuur in 2009 verder is gestegen tot circa 20% van de personeelskosten. Volgens de inmiddels vastgestelde afbouwregeling moest VROM in 2009 op circa 16% uitkomen. Het ministerie heeft in de bijlage 'Externe inhuur' deze stijging toegelicht. De RAD heeft de bijlage 'Externe inhuur' beoordeeld op de aspecten juistheid en volledigheid.

3.4 Single information, single audit

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet, is het principe 'single information, single audit' (sisa). Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.



Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering."

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetwijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet 'sisa' inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisaprincipe wordt toegepast sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook 'single review' toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk. Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

Ontwikkeling specifieke uitkeringen

Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2009 dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, verstrekke het Rijk in 2009 in totaal 109 specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies, waarvan 27 specifieke uitkeringen afkomstig van VROM (BZK, 2009). Van deze 27 uitkeringen werden er veertien gefinancierd met geld uit het Fonds economische structuurversterking (FES). De bedoeling is dat met de wijziging van de FES-wet deze specifieke uitkeringen weer verdwijnen en via het gemeente- en provinciefonds worden uitgekeerd. Het Ministerie van VROM past de verzameluitkering nog niet toe. In 2010 zal dit wel gebeuren; vijf uitkeringen worden dan ondergebracht in een verzameluitkering. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

Toepassing sisa

Provincies en gemeenten dienden zich in 2009 via de sisabijlage 2008 te verantwoorden over zestien specifieke uitkeringen. Het Ministerie van VROM kent geen specifieke uitkeringen die niet op basis van de



sisasystematiek worden verantwoord. Het Ministerie van VROM heeft ons geen specificatie kunnen geven van de verplichtingen en uitgaven van de specifieke uitkeringen in 2009. Het (begroot) bedrag volgens het OSU 2009 voor VROM is € 602 miljoen.

34

3.5 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van VROM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, maar:

- het ministerie geeft onvoldoende aan wat de oorzaken en risico's zijn van de genoemde onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie **35**
van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en
onzekerheden.



4 Financiële informatie

36

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van VROM beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of zij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

4.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van VROM voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat. Bij de volgende artikelen is de kwalitatieve tolerantiegrens van het genoemde artikel overschreden:

- artikel 1 Optimalisering van de ruimtelijke afweging: een bedrag van € 0,07 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig;
- artikel 2 Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur: een bedrag van € 0,2 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig;
- artikel 3 Klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging: een bedrag van € 0,5 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig;
- artikel 5 Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving: een bedrag van € 0,3 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig;



- artikel 8 Externe veiligheid: een bedrag van € 0,2 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig;
- artikel 91 Algemeen: een bedrag van € 5,4 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig.

37

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden omvat € 20,6 miljoen aan uitgaven en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van VROM in acht gevallen met een totaalbedrag van € 6,6 miljoen deze regels niet zijn nageleefd. Het ministerie heeft om verschillende redenen bewust niet Europees aanbesteed en dit in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. De aanbestedingen hebben betrekking op externe inhuur van personeel en beleidsondersteunende activiteiten.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 131,2 miljoen, respectievelijk € 55,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen van VROM. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

4.2 Oordeel over 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 verslaggevingvoorschriften.



Oordeel

38

De informatie in de saldibalans in het *Jaarverslag 2009* van het Ministerie van VROM voldoet grotendeels aan de eisen die de CW 2001 stelt. In de toelichting bij de saldibalans staat dat het Ministerie van VROM in 2009 voor een bedrag van € 381,7 miljoen aan openstaande voorschotten had afgerekend. Wij hebben onvoldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. In § 3.1.2. lichten we de onvolkomenheid in de totstandkoming saldibalans toe. De informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

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.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



5 Waddenfonds (H)

39

De Minister van VROM heeft ervoor gekozen om de begroting van het Waddenfonds als bijlage op te nemen in de begroting van het Ministerie van VROM. Het betreft hier geen geïntegreerde begroting. Het gaat om een afzonderlijke begroting met een daarbij behorende toelichting en ook een afzonderlijk jaarverslag. Dit hoofdstuk 5 moet dan ook beschouwd worden als een afzonderlijk rapport van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer heeft het *Jaarverslag 2009* van het Waddenfonds beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of zij 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 deeloordelen over:

- de totstandkoming van de informatie over gevoerd beleid (§ 5.1);
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 5.2);
- de financiële informatie (§ 5.3);
- de saldibalans en toelichting (§ 5.4).

5.1 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

Wij geven elk jaar een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie en over de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



Oordeel

40

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2009 van het Waddenfonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

- het ontbreken van meetbare prestatiegegevens en prestatie-indicatoren in het beleidsverslag.

De oorzaak van het ontbreken van de genoemde gegevens in het beleidsverslag is dat VROM met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV nog geen afspraken heeft gemaakt over de te leveren prestatiegegevens.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

5.2 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over 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), 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, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?



- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

41

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2009* van het Waddenfonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van het volgende: de RAD heeft vastgesteld dat het proces van totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf niet transparant is.

Voor de bedrijfsvoeringsparagraaf is een groslijst van onderwerpen opgesteld. Niet duidelijk is hoe in het afwegingsproces deze groslijst uiteindelijk heeft geleid tot een bedrijfsvoeringsparagraaf zonder opmerkingen.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

5.3 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 te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2009* 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag van het Waddenfonds als geheel.



In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

5.4 Oordeel over 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 verslaggevingvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het *Jaarverslag 2009* 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 is voor een bedrag van € 0,9 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden voor de saldibalans (in de bijlage) niet opgesteld voor dit rapport.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van VROM en het Waddenfonds staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



Gebruikte afkortingen

AAL	Audit Actielijst
AC	Audit Committee
AD	Auditdienst
ADEZ	Auditdienst van Economische Zaken
ARN	Auto Recycling Nederland
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DLG	Dienst Landelijk Gebied
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	(Directie) Financieel en Economische Zaken
IC	Interne controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
MCS	Managementcontrolsysteem
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
RAD	Rijksauditdienst
Sisa	Single information, single audit
SMART	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

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

44

Interne controle is (volgens het COSO-model) 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.



Literatuur

45

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

Algemene Rekenkamer (2010a). *Rijk verantwoord 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 360, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Staat van de beleidsinformatie 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 380, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007). *Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007-2008, nr. 87, blz. 6115-6150*.

VROM (2007). *Duidelijk VROM, Departementaal plan van VROM in het kader van het programma Verbetering Rijksdienst*, Den Haag.

VROM (2010). *Rijksbegroting 2009 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Begroting XI*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700, nr. 1. Den Haag: Sdu.