



**Toelichting op het Rapport bij  
het Jaarverslag 2009 van het  
Wonen, Wijken en Integratie  
(XVIII)**

**19 mei 2010**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
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 het financieel beheer van het programmaged	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over Wonen, Wijken en Integratie	6
<b>2</b>	<b>Beleid</b>	<b>9</b>
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	9
2.1.1	Experimenteel jaarverslag	9
2.1.2	Verantwoording in het beleidsverslag	11
2.1.3	Beleidsconclusies	11
2.1.4	Overzichtstabel in beleidsverslag	12
2.1.5	Beleidsartikelen	12
2.2	Praktijktoets	13
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	18
<b>3</b>	<b>Financieel beheer van het programmaged</b>	<b>20</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer	20
3.2	Ontwikkeling in het financieel beheer	21
3.3	Single information, single audit	23
3.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over het financieel beheer	25
<b>4</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>27</b>
4.1	Oordeel over de financiële informatie	27
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	28
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>30</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>31</b>



# 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. 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 Wonen, Wijken en Integratie (XVIII)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd.

Dit rapport is een toelichting op ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Aan de orde komen achtereenvolgens: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over het financieel beheer van het programmaged van WWI (hoofdstuk 3) en over de financiën van WWI (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister voor WWI, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

### 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 (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.4), over het financieel beheer (§ 3.4) 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 het financieel beheer van het programmageld**

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. In het geval van WWI betreft dit onderzoek het financieel beheer, aangezien de bedrijfsvoering onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM valt.

Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over het financieel beheer in het jaarverslag tot stand is gekomen.

### **1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

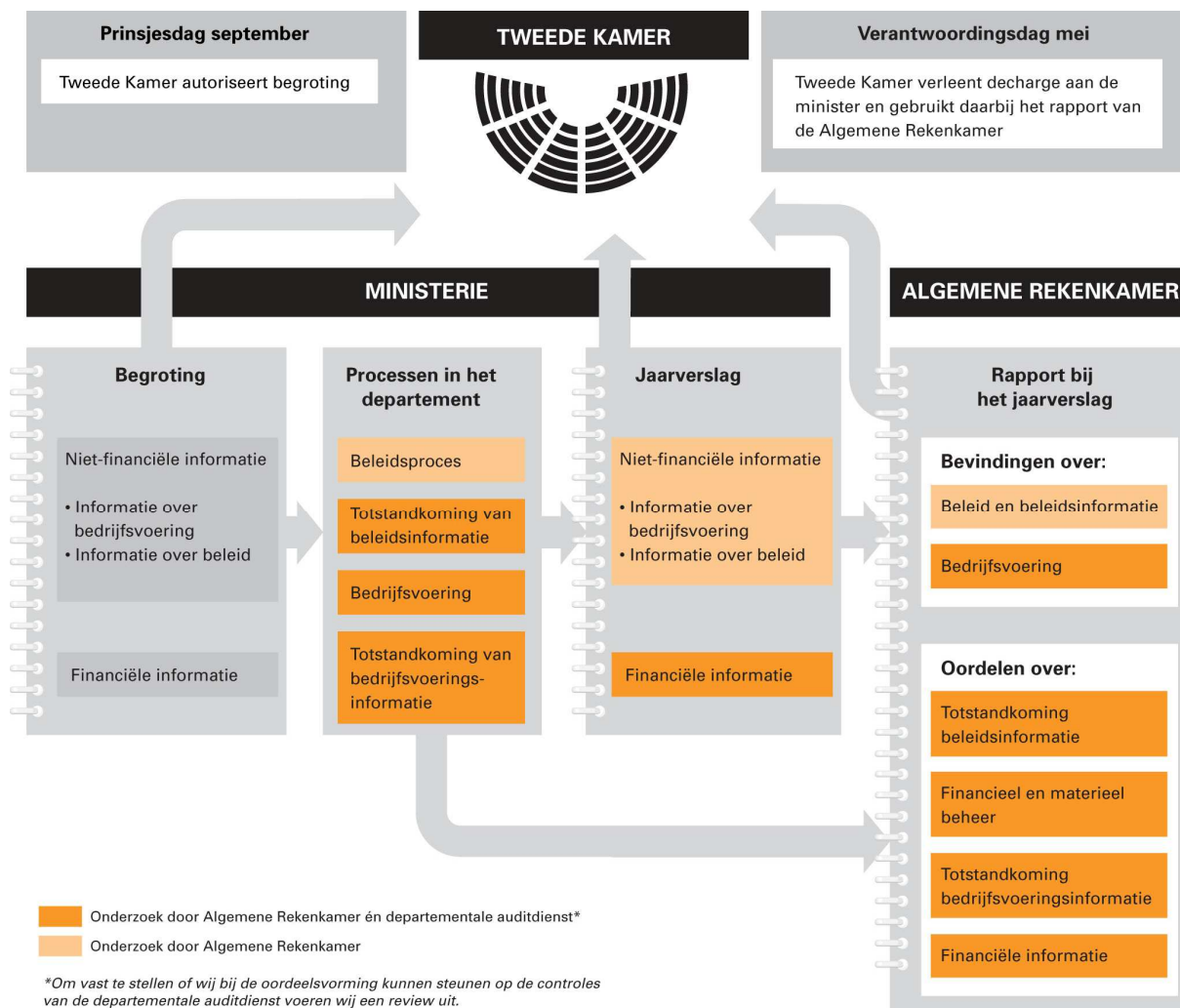
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten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



### 1.1.5 Goede publieke verantwoording

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.



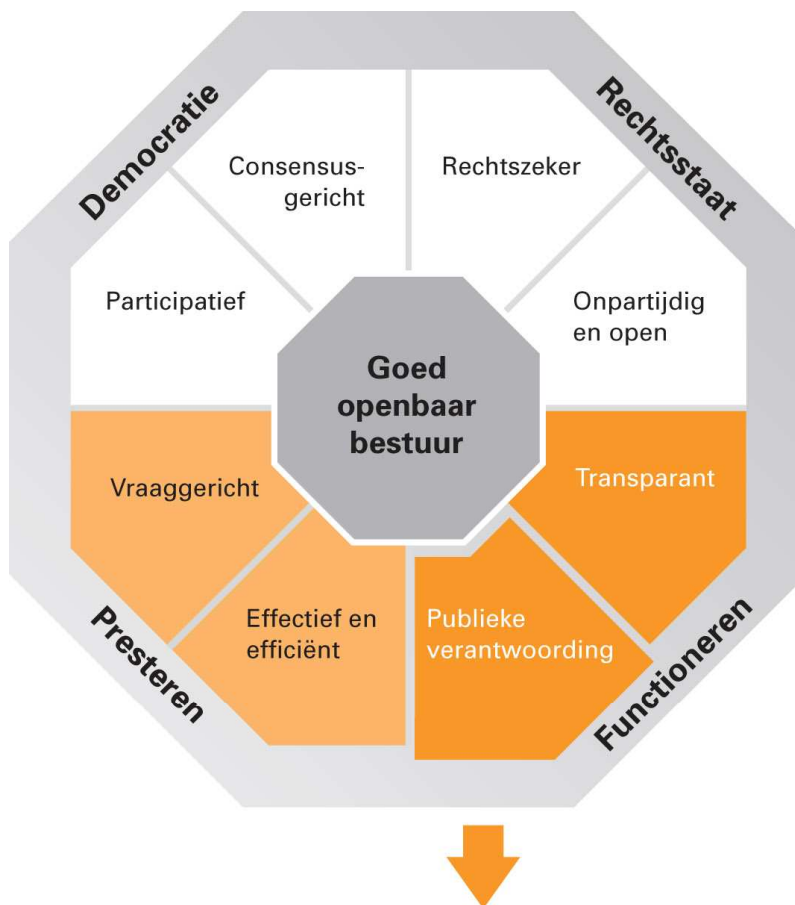
Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het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

4

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](http://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 WWI. 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

- Tijdelijke subsidieregeling stimulering woningbouwprojecten;
- Tijdelijke subsidieregeling stimulering energiebesparing;
- subsidiebeheer directie Inburgering en Integratie (I&I);
- stagnatie inburgeringscursussen – voorschotten nadeelcompensatie;
- single information, single audit (sisa);
- beschikbaarheid en bruikbaarheid van niet-financiële beleidsinformatie.

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 de jaarverslagen 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 van 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 materieelbeheer. De Rijksauditdienst heeft dit jaar bij WWI geen extra aandacht besteed aan onderwerpen gericht op het financieel beheer.

Op [www.rekenkamer.nl](http://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. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.

### **1.3 Over Wonen, Wijken en Integratie**

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van Wonen, Wijken en Integratie (XVIII).





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

7

WWI heeft een aantal regelingen onder zijn hoede die worden uitgevoerd door derden. De huurtoeslag wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door de Belastingdienst. De minister voor WWI is beleidsverantwoordelijk voor de Rijksgebouwendienst (Rgd), een baten-lastendienst. Voor de bedrijfsvoering van de Rgd is de minister van VROM verantwoordelijk.

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

WWI bestaat uit vijf beleidsdirecties en het secretariaat van de huurcommissies. WWI is (als beleidsdienst) onderdeel van het Ministerie van VROM en maakt gebruik van de centrale stafdirecties van het Ministerie van VROM.

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 dempen. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Bij WWI gaat het om een bedrag van € 154 miljoen dat bestemd is voor een snelle uitvoering van FES-projecten, innovatie, energiebesparing in woningen, versnelling van het Besluit locatiegebonden subsidies en monumenten. De uitgaven zijn toegevoegd aan artikel 1 en 2.

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



**Overzicht WWI in kengetallen**

**8**

Totaal verplichtingen	€ 4,07 miljard
Totaal uitgaven	€ 5,06 miljard
Totaal ontvangsten	€ 1,00 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 0,04 miljard
Overdrachtsuitgaven	€ 5,02 miljard *)
- waarvan rijksbijdragen en subsidies	€ 3,32 miljard
- waarvan uitkeringen	€ -
- waarvan specifieke uitkeringen	€ 1,70 miljard
Aantal begrotingsartikelen	8
- waarvan beleidsartikel	6
- waarvan niet-beleidsartikel	2
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	1.291 personen 958 fte
Aantal directoraten-generaal	1 (portefeuille WWI)
Aantal baten-lastendiensten	1 (Rijksgedebouwendienst)
- bijdrage van moederdepartement	€ 99 miljoen
- eigen vermogen	€ 238 miljoen
Begrotingsfondsen	n.v.t.
Rechtspersonen met wettelijke taak	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van WWI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen rijk en derden (2009);</li> <li>- Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid (2008);</li> <li>- Staat van de beleidsinformatie (2008);</li> <li>- Goed bestuur in uitvoering (2008);</li> <li>- Leren van parlementair onderzoek (2007).</li> </ul>
Grootschalige ICT-projecten	n.v.t.

Bron voor gegevens: Jaarverslag WWI 2009, opgave Ministerie van VROM en rapporten van de Algemene Rekenkamer: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

\*) De overdrachtsuitgaven zijn geschat door het Ministerie van VROM.

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 **Beleid**

9

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 voor WWI 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.<sup>1</sup> 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, 2007a). De jaarverantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen.

---

<sup>1</sup> Uiteindelijk hebben aan het experiment deelgenomen (de Ministeries van) Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie.



Met het experiment wilde het kabinet twee doelen bereiken: (1) het aanbrenge 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).

10

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 overzichtstabel<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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;
- 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.

---

<sup>2</sup> Vanaf het jaarverslag 2009 wordt in alle jaarverslagen een overzichtstabel opgenomen (Tweede Kamer, 2007a). Zie ook model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

<sup>3</sup> Zie model 3:25 van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.

<sup>4</sup> Wel moeten opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven worden toegelicht.



Voor het jaarverslag 2009 van WWI 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 voor WWI 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 kabinetsprioriteiten 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 geen effectinformatie opgenomen. Wij constateren ook dat niet voor alle doelstellingen duidelijk is in welke mate ze bereikt zijn. Dit komt onder meer doordat bij enkele prioriteiten de gegevens over het doelbereik pas in 2010 beschikbaar komen. De Tweede Kamer kan zo niet beoordelen of het beleid bij alle prioriteiten op schema ligt.

### **2.1.3 Beleidsconclusies**

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 kabinetsprioriteiten beleidsconclusies heeft opgenomen. Bij de operationele doelstelling 'huurtoeslag' is geen beleidsconclusie opgenomen. Uit drie van de vijf beleidsconclusies wordt niet geheel duidelijk of de voorgenomen prestaties zijn geleverd. Ook geeft WWI bij twee van de vijf conclusies niet aan of het voorgenomen



doel is bereikt. De minister geeft bij vier conclusies niet aan of er reden is om het beleid aan te passen of om juist op dezelfde voet door te gaan. 12

#### **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.

WWI heeft ervoor gekozen om één operationele doelstelling, de huurtoeslag, beleidsmatig toe te lichten in het beleidsverslag, aangezien met dit onderdeel een relatief groot financieel belang (€ 2,49 miljard) is gemoeid. Omdat departementale prioriteiten niet in de overzichtstabel mogen worden opgenomen, dekt de tabel slechts 16% (€ 0,81 miljard) van de gerealiseerde uitgaven af. Samen met de huurtoeslag is dit percentage 65% (3,3 miljard). De bedragen die in de tabel worden genoemd, zijn overgenomen uit de beleidsartikelen en de financiële administratie. Het betreffen geen schattingen zoals in het Jaarverslag 2008 het geval was. Ook zijn dit jaar de prioriteiten in de tabel specifiek gekoppeld aan operationele doelstellingen. Met deze verbeteringen is er dit jaar voor alle prioriteiten een betere aansluiting te maken tussen doelen, prestaties en middelen ten opzichte van vorig jaar. Hierdoor krijgt de Tweede Kamer beter inzicht in de kosten die WWI maakt om de kabinetsprioriteiten te realiseren.

#### **2.1.5 Beleidsartikelen**

##### *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.

In de beleidsartikelen in het jaarverslag van WWI worden niet alle belangrijke verschillen toegelicht. Dit komt deels omdat WWI, volgens intern beleid, verschillen onder de € 3 miljoen niet toelicht. Een van de redenen hiervoor is dat het toelichten van een restbedrag volgens WWI niet in verhouding zou staan tot het werk dat dit zou kosten.

##### *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.

13

Wij hebben gekeken of de ontbrekende beleidsinformatie uit het Jaarverslag 2008 (het eerste experimentele jaarverslag van WWI) terugkomt in de Begroting 2010. In gevallen waar de prestatie- en effectinformatie hetzelfde is als in voorgaande jaren, constateren we dat WWI de beleidsinformatie nog steeds verzamelt en opneemt in de begroting.

## 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?

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij WWI onderzoek gedaan naar het beleid rond bewonersinitiatieven. De bewonersinitiatieven vallen onder beleidsartikel 1: Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw, en operationele doelstelling 'Krachtwijken tot stand brengen' uit het *Jaarverslag 2009* van WWI. In totaal is € 95 miljoen voor bewonersinitiatieven beschikbaar van 2008 tot en met 2012. Daarvan is € 25 miljoen beschikbaar in 2009. In deze paragraaf geven we de uitkomsten 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, 2010).

### *Doelen van het beleid rond bewonersinitiatieven*

WWI wil in de wijkenaanpak de rol van de bewoners versterken. Hiertoe heeft WWI onder meer middelen voor bewonersinitiatieven, de bewonersbudgetten, aan gemeenten beschikbaar gesteld. Met deze bewonersbudgetten wil WWI dat bewoners initiatieven ontplooiën voor de



wijk. Denk hierbij aan huiswerkbegeleiding en opgeknapte bloemperken of speeltuinen. Met deze initiatieven voor en door bewoners wil WWI bereiken dat:

14

1. er meer en meer diverse bewoners (waaronder jongeren en migranten) actief betrokken worden;
2. de bewoners meer zeggenschap krijgen en ook daadwerkelijk meebeslissen over de inzet van de bewonersbudgetten;
3. er een positievere beeldvorming ontstaat van bewonersparticipatie.

Uiteindelijk wil WWI dat de bewonersparticipatie toeneemt, zowel in de veertig aandachtswijken als in 40+-wijken.<sup>5</sup>

#### *Geld voor aandachtswijken én overige wijken*

Het kabinet heeft voor de periode 2008-2011 in totaal € 95 miljoen gereserveerd voor bewonersbudgetten en geeft hiermee uitvoering aan de motie-Depla c.s. en de motie-Van Geel c.s. De minister voor WWI heeft besloten het geld als volgt te verdelen: € 55 miljoen voor bewonersbudgetten in de veertig aandachtswijken in de achttien grootste gemeenten van Nederland (G18). De resterende € 40 miljoen gaat naar bewonersinitiatieven in alle G31-gemeenten in de 40+-wijken, zoals de motie-Depla c.s. en de motie-Van Bochove c.s. vragen.

Dit betekent dat de G18-gemeenten twee keer geld ontvangen voor bewonersinitiatieven: een bedrag voor de aandachtswijk(en) en een bedrag voor de overige wijken. De resterende dertien gemeenten uit de G31 hebben geen aandachtswijken; zij ontvangen alleen geld voor de overige wijken.

#### *Dimensie 1: burgerperspectief*

Het enthousiasme onder gemeenten en actieve bewoners over de bewonersinitiatieven is groot. Of de bewoners van de wijken echt meer zeggenschap krijgen (en ervaren) over de bewonersbudgetten, verschilt per gemeente. De bewoners merken op dat een aantal gemeenten nog niet toe is aan het volledig overdragen van het budget (en de zeggenschap) aan de bewoners. De bewonersinitiatieven worden niet in alle 31 deelnemende gemeenten goedgekeurd door een bewonerscollectief of regiegroep. Als er geen regiegroep van bewoners is ingericht, bepaalt meestal de gemeente zelf welke initiatieven uiteindelijk budget krijgen. Alle betrokkenen die we hebben gesproken zijn het erover eens dat het moeilijk is om de minder actieve bewoners (bijvoorbeeld jongeren en migranten) te betrekken. Aan de bewonersbijeenkomsten en de regiegroepen nemen voornamelijk de bewoners deel die al actief waren.

---

<sup>5</sup> Dit zijn wijken die niet tot de veertig aandachtswijken behoren, maar wel vergelijkbare problemen kennen.





In ons onderzoek bleek dat de betrokkenheid van bewoners in de wijken met G31-budget niet groot is. Vaak is het bij de bewoners in deze wijken niet bekend dat er geld beschikbaar is voor bewonersinitiatieven in hun eigen wijk.

15

De budgetten verschillen per wijk om twee redenen. Ten eerste doordat gemeenten met aandachtswijken meer geld krijgen. Ten tweede zijn de gemeenten vrij in de verdeling van het budget over de wijken. Daarom hebben sommige gemeenten het G31-geld over alle wijken verdeeld, terwijl andere gemeenten lokale aandachtswijken hebben aangewezen. Ofschoon de beschikbare budgetten per wijk soms laag zijn en niet alle bewoners van de regeling op de hoogte zijn, worden er toch veel initiatieven ingediend.

#### *Dimensie 2: uitvoeringspraktijk*

De minister voor WWI heeft met de Tweede Kamer en met bewonersorganisaties afgesproken dat de bewonersbudgetten in de gemeenten bij voorkeur worden verdeeld via een door WWI (samen met de Woonbond en het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken) ontwikkeld vouchersysteem. Het doel van het vouchersysteem is om te experimenteren met manieren om bewoners financiële zeggenschap te geven en meer te betrekken. Het vouchersysteem bevat twee kernelementen. Ten eerste geven gemeenten geld aan bewoners in de vorm van waardebonnen (vouchers). Ten tweede besluiten de bewoners door middel van een regiegroep zelf welke initiatieven geld krijgen. Een regiegroep bestaat uit bewoners van de wijk waar geld beschikbaar is.

Niet alle gemeenten gebruiken het vouchersysteem. WWI heeft niet de mogelijkheid om het vouchersysteem verplicht te stellen en wil dat ook niet, omdat het een experiment betreft. De minister voor WWI beveelt het gebruik van het vouchersysteem sterk aan in bestuurlijk overleg en in een brief aan de gemeenten. Het geld voor bewonersinitiatieven in de aandachtswijken was al verdeeld voordat het vouchersysteem ontwikkeld was. Daarna heeft WWI de gemeenten gevraagd om het G31-budget bij voorkeur in te zetten via het vouchersysteem. Uiteindelijk gebruiken veertien van de 31 gemeenten het vouchersysteem voor de toekenning en verdeling van het G31-budget.

Ook vroeg WWI om, als dat mogelijk is, het aandachtswijkenbudget via het vouchersysteem te verdelen. Vier van de achttien gemeenten met aandachtswijken gebruiken uiteindelijk het vouchersysteem in de aandachtswijken. In de praktijk blijkt dat een aantal gemeenten het vouchersysteem gedeeltelijk toepast, waarbij het tweede kernelement niet volledig wordt doorgevoerd. Daar nemen de bewoners niet zelf de



besluiten, zo blijkt uit onderzoek door de Universiteit van Amsterdam (UvA) (Tonkens & Kroese, 2009).

16

### *Dimensie 3: geld*

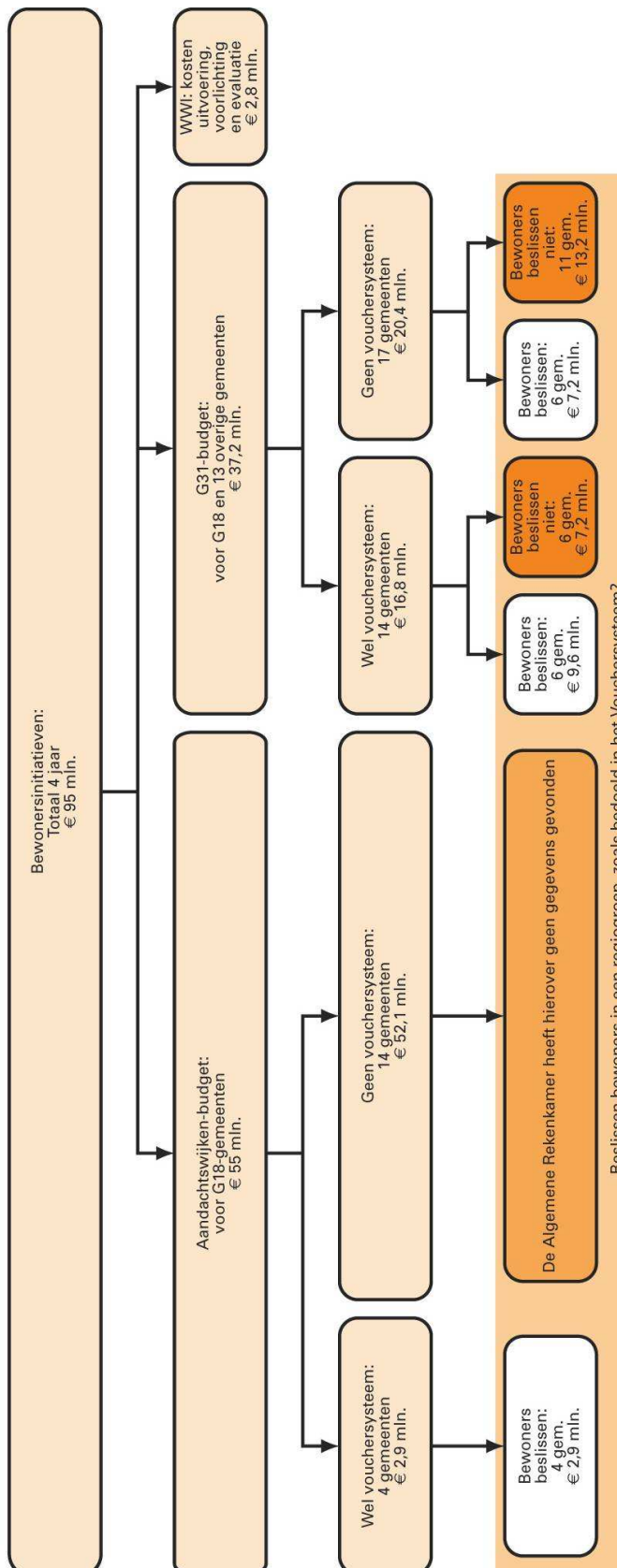
Het geld is aan de gemeenten uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds. De keuze voor deze manier van uitkeren was een politieke: het vierde kabinet-Balkenende wilde bij voorkeur decentralisatie-uitkeringen gebruiken (BZK, 2007). Door deze keuze ontbreekt een formele verantwoordingsstructuur over zowel de besteding van de middelen als de doelrealisatie. Hierdoor is het niet mogelijk om de bestede middelen te verbinden aan de realisatie van de politiek afgesproken doelen.

Desondanks sturen de deelnemende gemeenten wel informatie over de uitputting van de bewonersbudgetten naar WWI. Voor de jaren 2008 en 2009 hebben de gemeenten gemiddeld twee derde van de bewonersbudgetten uitgegeven. Gemeenten moesten de vouchersystematiek nog opzetten, nadat deze in juni 2008 bekend werd. Daarom konden in het eerste deel van 2008 geen initiatieven worden ingediend en is niet al het geld uitgegeven. Het resterende bedrag is doorgeschoven naar 2010.

Uit het onderzoek van de UvA en de budgetten die aan de gemeenten gegeven zijn, kunnen we afleiden dat van € 16,8 miljoen van het G31-budget zeker is dat het geld gaat naar bewonersinitiatieven, waarbij bewoners zelf beslissen aan welke initiatieven zij het geld uitgeven (zie hiervoor figuur 3). In die gemeenten is het tweede kernelement (de regiegroep) van het vouchersysteem aanwezig, soms ook in gemeenten die het vouchersysteem niet toepassen. Uit de figuur blijkt ook dat in totaal € 2,9 miljoen van het aandachtswijkenbudget verdeeld wordt via een vouchersysteem. De vier gemeenten die het vouchersysteem toepassen, hebben bewoners ook de mogelijkheid gegeven om zelf te beslissen over de toekenning van het budget. De Algemene Rekenkamer heeft geen gegevens over de mate waarin bewoners kunnen beslissen in de aandachtswijken waar het vouchersysteem niet is toegepast.



**Figuur 3. Overzicht verdeling budget bewonersinitiatieven**





#### *Dimensie 4: inzicht in effecten*

18

Met de keuze voor een decentralisatie-uitkering heeft de minister voor WWI de besteding van de middelen, de vormgeving van het beleid en de formele verantwoording overgedragen aan de gemeenten. De voorwaarden die de minister stelt aan de besteding van de bewonersbudgetten zijn niet vastgelegd in wet- en regelgeving en hebben daarom geen formele status. De minister beschikt niet over financiële of bestuurlijke bevoegdheden om de naleving en verantwoording af te dwingen. Verantwoording van gemeenten aan WWI over bewonersinitiatieven en bewonersparticipatie vindt daarom plaats op vrijwillige basis en wordt door WWI behandeld als beleidsinformatie. Vanwege het experimentele karakter van het vouchersysteem is de beleidsinformatie over de waargenomen effecten vooral kwalitatief van aard. Via een leerkring voor kennisuitwisseling, accountmanagers, verschillende onderzoeken (waaronder het onderzoek van de UvA) en wijkbezoeken krijgt WWI inzicht in de effecten die het beleid met betrekking tot bewonersinitiatieven heeft op bewonersparticipatie in de wijken. Zo hoort WWI steeds vaker dat bewoners zelf aan de gemeente aangeven wat zij willen in de wijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de inrichting van een speelplein. De gemeente neemt daarna inhoudelijk een beperkte rol op zich en financiert slechts. Ook ziet WWI dat gemeenten op andere manieren in contact proberen te komen met de bewoners. Dit doen zij onder meer door ideeënbusen en acties in de wijk. Ook de kwaliteitskaartenwaaier van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken geeft een kwalitatieve waardering van de bewonersparticipatie in de aandachtswijken.

### **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



prestatiegegevens *Inzicht in de mate van betrokkenheid van bewoners bij de uitvoering van de wijkactieplannen* (artikel 1, operationele doelstelling 1) uit het Jaarverslag 2009 van de minister voor WWI onderzocht.

19

#### **Oordeel**

Op grond van ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Inzicht in de mate van betrokkenheid van bewoners bij de uitvoering van de wijkactieplannen* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

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



## 3 Financieel beheer van het programmaged

20

De bedrijfsvoering van WWI valt, zoals we in hoofdstuk 1 hebben toegelicht, onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM onderzocht. Voor een toelichting op de door ons geconstateerde onvolkomenheden verwijzen wij naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)*.

In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer van het programmaged door de minister voor WWI (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op een aantal ontwikkelingen in het financieel beheer (§ 3.2).

We komen in dit hoofdstuk ook terug op een onderwerp uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009), te weten het principe 'single information single audit' (§ 3.3) Ten slotte geven we nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over het financieel beheer (§ 3.4).

### 3.1 Oordeel over het financieel beheer

Het financieel beheer 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 en de daartoe bijgehouden administraties van WWI voldeden in 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.



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

21

### 3.2 Ontwikkeling in het financieel beheer

Wij vragen in deze paragraaf aandacht voor:

- de tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten;
- de stagnatie inburgeringscursussen: voorschotten nadeelcompensatie.

#### *Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten*

De minister voor WWI heeft in 2009 enkele crisismaatregelen ingesteld. Een van de crisismaatregelen is de Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten 2009. De regeling beoogt, naast de werkgelegenheid, ook de woningbouw en restauratie van monumenten te stimuleren. In totaal is er in 2009 en 2010 voor deze regeling € 395 miljoen aan subsidie voor gemeenten beschikbaar.

De subsidie wordt (door SenterNovem) verstrekt in drie tranches, waarvoor drie verschillende subsidieregelingen zijn opgesteld. Het Ministerie van VROM heeft vanwege het ontbreken van een VROM-breed subsidiekader gezocht naar bestaande regelgeving die een wettelijke grondslag biedt om de crisismaatregel uit te voeren. WWI heeft binnen de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) hiervoor een mogelijkheid gevonden. De Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten voldoet aan de wettelijke eisen, met uitzondering van het bij of krachtens wettelijk voorschrift vastleggen van het subsidieplafond, zoals de Wsv vraagt. Het alleen opnemen van een subsidieplafond in de subsidieregeling, zoals nu is gebeurd, is niet voldoende. Hiermee is het subsidieplafond niet wettelijk vastgelegd. Daarom had WWI geen subsidieaanvragen mogen afwijzen vanwege onvoldoende budget. Dit is wel gebeurd. Hiermee heeft WWI in 2009 het risico gelopen dat afgewezen gemeenten bezwaar maakten en het subsidiebedrag alsnog opeisten. In de later van kracht geworden crisis- en herstelwet zijn de subsidieplafonds opgenomen. In 2009 is het subsidieplafond, zoals vastgelegd in de subsidieregeling voor de tweede tranche, met € 14 miljoen overschreden. De minister voor WWI heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over deze overschrijding en daarmee over de verhoging van het subsidieplafond (WWI, 2009b en 2009c).

Er is in de subsidieregeling geen specifiek, meetbaar en tijdgebonden doel opgenomen. Wanneer het doel van deze regeling geacht wordt te zijn behaald (in aantal fte, of in bouw van een x-aantal woningen), is niet



door WWI vastgelegd. WWI geeft aan dat het voor deze regeling achteraf moeilijk te bepalen en te onderzoeken is in hoeverre de werkgelegenheid met deze regeling gestimuleerd wordt. Ditzelfde geldt ook voor de vraag of er woningbouwprojecten gesubsidieerd zijn die ook zonder de subsidie met de bouw gestart waren.

22

Zowel tijdens het totstandkomingsproces van de subsidieregeling als tijdens de uitvoering van twee verschillende tranches heeft WWI een aantal beheersmaatregelen getroffen. WWI heeft in samenwerking met SenterNovem een toets op de handhaafbaarheid, uitvoering en fraudebestendigheid uitgevoerd en een handhavingsprotocol opgesteld. Ook is er eind 2009 in opdracht van WWI een monitoringonderzoek uitgevoerd om na te gaan hoe gemeenten de subsidie tot nu toe hebben ingezet. De minister voor WWI heeft de Tweede Kamer over de uitkomsten geïnformeerd (WWI, 2010). Verder voert SenterNovem in opdracht van WWI een volledige veldcontrole uit. Doel van deze veldcontrole is om gemeenten en bouwers ertoe te bewegen de bouw tijdig te starten en om in beeld te krijgen hoeveel rijksgeld terugvloeit en opnieuw ingezet wordt in de laatste fase van de regeling. Uit de veldcontrole van SenterNovem bleek dat voor 38% van de gesubsidieerde woningen de bouwwerkzaamheden eind 2009 nog niet gestart waren. De uitkomsten van de veldcontrole op de (tijdige) start van de bouw worden direct gebruikt bij het vaststellen van de beschikkingen en het eventueel terugvorderen van de subsidie.

#### *Stagnatie inburgeringscursussen: voorschotten nadeelcompensatie*

In 2007 hebben aanbieders van inburgeringscursussen (taalaanbieders) een exploitatieverlies geleden doordat de instroom van inburgeraars stagneerde. De minister voor WWI heeft in 2008 toegezegd om een derde deel van dit exploitatieverlies voor zijn rekening te nemen, onder voorwaarde dat gemeenten en aanbieders ook hun aandeel nemen. In 2008 heeft WWI voor € 11,8 miljoen aan voorschotten verstrekt en in 2009 is voor € 13,6 miljoen aan definitieve beschikkingen verstuurd aan de gemeenten. Hiermee zijn de verstrekte voorschotten afgewikkeld.

De voorschotten nadeelcompensatie inburgering (verstrekkt in 2008) zijn in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* onrechtmatig verklaard vanwege het ontbreken van een juridische verplichting. In 2009 is door het ministerie geen actie ondernomen om deze situatie te wijzigen, zoals door ons geadviseerd. Vanwege het ontbreken van een juridische verplichting is ons onrechtmatigheidsoordeel ook van toepassing op het afwickelen van de voorschotten in 2009. Zie voor het oordeel hierover § 4.2.





Voor wat betreft het financieel beheer constateren we dat WWI beheersmaatregelen heeft getroffen om de afwikkeling van de voorschotten zorgvuldig, ordelijk en controleerbaar te laten verlopen. Voordat de beschikkingen definitief werden vastgesteld is aan alle taalaanbieders een assurancerapport van de externe accountant gevraagd bij de opgave van het exploitatieverlies. Voor deze controle door de externe accountants heeft de Rijksauditdienst een controleprotocol opgesteld. De Rijksauditdienst heeft op verzoek van WWI een deel van de declaraties van de taalaanbieders beoordeeld (55% van het totale beschikkingenbedrag). Bij het vaststellen van de definitieve beschikkingen in 2009 heeft WWI de uitkomsten van dit RAD-onderzoek meegenomen.

23

Wij constateren dat het proces vanaf de uitkomsten van de beoordeling door de Rijksauditdienst tot en met het vaststellen van de definitieve beschikkingen onvoldoende transparant is. De vastlegging van de werkzaamheden en uitkomsten van de aanvullende werkzaamheden van de beleidsdirectie zijn niet navolgbaar (vastgelegd). Van gemeenten en aanbieders werd verwacht dat zij samen afspraken maakten over hun bijdrage in de financiële problematiek. We hebben niet kunnen vaststellen of er overeenstemming is over de (financiële) compensatie tussen de gemeenten en de taalaanbieders.

We adviseren om in de toekomst bij soortgelijke kwesties na te gaan of het in de rede ligt dat het Rijk een schadevergoeding uitkeert. Het Ministerie van VROM meldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2009 WWI dat het Ministerie van Justitie op dit moment aan een wetsvoorstel werkt dat in de Algemene wet bestuursrecht meer duidelijkheid zal moeten bieden bij het toekennen van schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaden.

### **3.3 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 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

24

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 sisa-principe 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 (BZK, 2009), bedroeg het totaal aantal specifieke uitkeringen 109, waarvan 11 specifieke uitkeringen afkomstig van WWI. WWI past vanaf 2009 de verzameluitkering toe. Er zijn in 2009 geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

#### *Toepassing sisa*

Provincies en gemeenten moesten zich in 2009 via de Sisa-bijlage 2008 verantwoorden over de specifieke uitkeringen. Er zijn bij WWI geen specifieke uitkeringen die niet op basis van de sisa-systematiek zijn verantwoord. Bij de single review van het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Auditdiensten (IODAD) is gebleken dat bij één gemeente een verkeerd overzicht is gebruikt voor het opstellen van de sisa-bijlage voor de regeling Wet inburgering nieuwkomers (WIN). Het ministerie heeft ons geen specificatie kunnen geven van de verplichtingen en uitgaven van de specifieke uitkeringen in 2009. Het (begroot) bedrag volgens het OSU 2009 bij WWI is € 1,3 miljard.



### 3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over het financieel beheer

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?

De minister van VROM is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van VROM, inclusief WWI. De minister voor WWI neemt wel een bedrijfsvoeringsparagraaf op in zijn jaarverslag, maar deze gaat alleen over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie.

#### Oordeel

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

- 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 WWI staat  
een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



## 4 Financiële informatie

27

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van WWI beoordeeld. We hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij 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 batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van WWI voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- de kwalitatieve tolerantiegrens voor artikel 2 Stimuleren van duurzame kwaliteit van woningen, gebouwen en bouwwerken is overschreden, een bedrag van € 0,3 miljoen in de verplichtingen is onrechtmatig.

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



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 47,7 miljoen, respectievelijk € 118,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien. 28

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

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

Wij zijn nagegaan in hoeverre WWI de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat WWI in één geval voor een bedrag van € 0,3 miljoen deze regels bewust niet heeft nageleefd en dit heeft uitgelegd in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De aanbesteding heeft betrekking op het realiseren van een klachtenloket voor het energielabel voor woningen.

## **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 verslaggevingsvoorschriften.

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van WWI voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft WWI voor een bedrag van € 338,9 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend.

Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.



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

Bij artikel 4 Integratie minderheden is een bedrag van € 13,6 miljoen afgewikkelde voorschotten onrechtmatig, door het overschrijden van de kwalitatieve tolerantiegrens. De voorschotten nadeelcompensatie inburgering (verstrekt in 2008) zijn in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* onrechtmatig verklaard vanwege het ontbreken van een juridische verplichting. In 2009 heeft het ministerie geen actie ondernomen om deze situatie te wijzigen, zoals door ons is geadviseerd. Vanwege het ontbreken van een juridische verplichting is ons onrechtmatigheidsoordeel ook van toepassing op het afwickelen van de voorschotten in 2009.

Het totaalbedrag aan 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 WWI staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.



## Gebruikte afkortingen

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
G18	18 grootste gemeenten van Nederland
G31	31 grootste gemeenten van Nederland
I&I	(directie) Inburgering en Integratie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Auditdiensten
J&G	Jeugd en Gezin
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NFBI	niet-financiële beleidsinformatie
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
RAD	Rijksauditdienst
Rgd	Rijksgebouwendienst
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
WIN	Wet inburgering nieuwkomers
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
Wsv	Wet stedelijke vernieuwing

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.





## Literatuur

31

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

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

BZK (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*. Bijlage bij de aanbestedingsbrief van de minister van BZK d.d. 5 juni 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 B, nr. 17. 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.

Tonkens, E.H. & G.J. Kroese (2009). *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?* Amsterdam: Amsterdam School of Social Science Research, Universiteit van Amsterdam.

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

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

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

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

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



WWI (2009b). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Brief minister over stimuleringsbudget woningbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 27 562, nr. 36. Den Haag: Sdu.

WWI (2009c). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Brief met informatie over de uitwerking van de tweede en derde tranche van het stimuleringsbeleid woningbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 27 562, nr. 37. Den Haag: Sdu.

WWI (2010). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Brief aan de Tweede Kamer over inzet 3<sup>e</sup> tranche stimuleringsbudget woningbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 27 562, nr. 46. Den Haag: Sdu.