



## **Bezwaaronderzoek materieel- beheer Rijkswaterstaat**

12 oktober 2005

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



**Onderzoeksteam**

Dhr. drs. P.A.M.G. Kempkes (projectleider)

Dhr. drs. G.P.A. Bakker

Mw. E.A.M. Ebbing

Dhr. J.P.A. van der Linden RA

Dhr. H.F.M. Schouren RA

**Voorlichting en tekstbegeleiding**

**Afdeling Communicatie**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

fax (070) 342 41 30

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)



BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 oktober 2005

Hierbij bieden wij u het op 10 oktober 2005 door ons vastgestelde rapport 'Bezwaaronderzoek materieelbeheer Rijkswaterstaat' aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,  
secretaris





# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Achtergrond bezwaaronderzoek	4
1.2	Relatie met instelling baten-lastendienst	5
1.3	Het beheer van materieel	6
1.4	Opzet onderzoek	7
<b>2</b>	<b>Risicobeheer</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Risicoanalyse	9
2.3	Informatie over functioneren beheersmaatregelen	11
2.4	Conclusie	12
<b>3</b>	<b>Inventarisbeheer</b>	<b>13</b>
3.1	Inleiding	13
3.2	Basisregistratie	14
3.3	Interne-controlemaatregelen	15
3.3.1	Controleverbanden	16
3.3.2	Inventarisaties	18
3.4	Conclusie	20
<b>4</b>	<b>Kwaliteitsborging toekomst</b>	<b>21</b>
4.1	Inleiding	21
4.2	Maatregelen	21
4.3	Risico's	22
4.4	Conclusie	23
<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>26</b>
6.1	Reactie minister	26
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
	<b>Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen, toezeggingen en nawoord</b>	<b>28</b>





## Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat voldoet aan het *Besluit materieelbeheer 1996*. Het bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd omdat het materieelbeheer bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat al jaren niet op orde is. Gezien de voorgenomen omvorming van Rijkswaterstaat tot baten-lastendienst (per 1 januari 2006) richt het bezwaaronderzoek zich in eerste instantie op Rijkswaterstaat.

Het financieel belang van het te beheren materieel bij Rijkswaterstaat is € 295 miljoen. Dit is echter een indicatie. Rijkswaterstaat heeft bij de bepaling van de waarde van het materieel rekening gehouden met afschrijvingen; het bedrag weerspiegelt dus niet de aanschafwaarde. Daar komt bij dat Rijkswaterstaat steeds meer materieel leest. De waarde van deze materialen is niet verdisconteerd in het financieel belang, maar de dienst is wél verantwoordelijk voor het beheer van dit materieel.

### **Bevindingen en conclusies**

Rijkswaterstaat heeft de afgelopen maanden tijd en energie gestoken in de verbetering van het materieelbeheer. Dit heeft vruchten afgeworpen. Zo is het risicobeheer op dit moment in het algemeen voldoende.

Uit eigen inventarisaties van de Algemene Rekenkamer komt een relatief gering aantal verschillen naar voren tussen de administraties en de aanwezige activa. Dit was – gelet op de vele inventarisaties die in het kader van de openingsbalans zijn verricht – in overeenstemming met onze verwachtingen.

Toch voldoet Rijkswaterstaat nog niet volledig aan het *Besluit materieelbeheer 1996*. Met name het inventarisbeheer (de zorg voor goederen als vaartuigen, voertuigen, technische installaties en mobiele telefoons) is nog niet toereikend. Hier zijn verbeteringen nodig op het punt van de interne-controlemaatregelen (functiescheiding, vergelijkende controles op de administraties, periodieke inventarisaties).

Rijkswaterstaat erkent de problemen en onderkent de noodzaak tot verdere verbeteringen. De dienst heeft adequate acties geformuleerd,



met als doel het materieelbeheer eind 2005 geheel op orde te hebben. Gezien de omvang van de acties in relatie tot de reeds in gang gezette verbeteracties is onze verwachting dat dit voor Rijkswaterstaat haalbaar moet zijn. Voortdurende aandacht en gelijkblijvende inspanning voor het materieelbeheer zijn hierbij volgens ons een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit geldt niet alleen voor 2005 maar ook voor de jaren daarna.

Voor de toekomstige kwaliteitsborging van het materieelbeheer zijn diverse maatregelen geformuleerd, waaronder uniformering en vereenvoudiging van processen. De vele veranderingen binnen Rijkswaterstaat (reorganisatie, vermindering personeelsbestand, nieuwe geautomatiseerde systemen) betekenen echter een risico voor het op peil houden van het materieelbeheer. Rijkswaterstaat heeft inmiddels maatregelen getroffen om deze risico's te kunnen beheersen.

De grote verscheidenheid aan geautomatiseerde systemen die voor het (operationeel) activabeheer worden gebruikt, stelt onnodig hoge eisen aan de werkzaamheden die worden verricht om een betrouwbare registratie te waarborgen. Wij raden Rijkswaterstaat daarom aan de mogelijkheden tot vereenvoudiging en uniformering te onderzoeken.

In het voorjaar van 2006 zal de Algemene Rekenkamer het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat over geheel 2005 beoordelen. Dan zal ook worden onderzocht of de verbeteracties zijn uitgevoerd en het materieelbeheer op orde is. De uitkomsten zullen worden opgenomen in het in mei 2006 te publiceren *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*.

#### **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 4 oktober 2005 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd.

In het kader van minder regeldruk en samenwerking binnen de 'controle-toren' vindt de minister het prijzenswaardig dat de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek heeft samengewerkt met de departementale auditdienst van haar ministerie. De minister is het eens met de gepresenteerde feiten en beelden die het rapport oproept.

De minister ziet het rapport als een bevestiging van de goede weg die het departement is ingeslagen en ervaart het rapport als een steun in de rug. De minister deelt met de Algemene Rekenkamer de verwachting dat het materieelbeheer eind 2005 op orde is.





De Algemene Rekenkamer is verheugd over de waardering die de minister in haar reactie uitspreekt over het onderzoek. Over de verwachting van de minister dat het materieelbeheer eind 2005 op orde is, merken wij nog op dat wij hierbij in het rapport als randvoorwaarde hebben aangegeven dat het materieelbeheer voortdurende en gelijkblijvende aandacht moet krijgen. Dit geldt niet alleen voor 2005, maar ook voor de jaren daarna. De minister heeft in haar reactie niet gereageerd op de aanbeveling om de grote verscheidenheid aan systemen voor het operationeel activabeheer terug te dringen. De Algemene Rekenkamer vraagt hier nogmaals aandacht voor in haar nawoord.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond bezwaaronderzoek

Op grond van artikel 25 uit de Comptabiliteitswet 2001 is elke minister ervoor verantwoordelijk dat het materieelbeheer van zijn of haar departement rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is. Jaarlijks toetst de Algemene Rekenkamer bij ieder departement of aan deze vereisten is voldaan.

Dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat* een bezwaaronderzoek aangekondigd naar het materieelbeheer bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW).<sup>1</sup>

Het bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd omdat het materieelbeheer bij VenW al jaren niet op orde is. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de juistheid en de volledigheid van de activa-administratie niet altijd is gewaarborgd. Investerings worden niet in de administratie opgenomen. Inventarisaties worden onvoldoende uitgevoerd. Verder is bij sommige onderdelen van het ministerie de administratieve organisatie niet (geheel) beschreven en worden procedures niet (geheel) nageleefd. In enkele gevallen is sprake van ongewenste functievermenging, waarbij het materieelbeheer afhankelijk is van een enkele functionaris. Bovendien kon het ministerie geen inzicht geven in een belangrijk deel van het materieelbeheer. Doel van het bezwaaronderzoek is om ervoor te zorgen dat het materieelbeheer op orde komt en blijft.

Dit rapport over het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat is een tussenrapportage. De reden hiervan is dat het ministerie voornemens is om van Rijkswaterstaat een baten-lastendienst te maken per 1 januari 2006. De rapportage over het bezwaaronderzoek naar het materieelbeheer van het totale ministerie gebeurt in het in mei 2006 te verschijnen rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van VenW. Hoewel de formele instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten geen

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 100 XII, nr. 2, p. 26.



bepalingen bevatten over het materieelbeheer, is het voor het goed functioneren van een baten-lastenstelsel wel van groot belang dat het materieelbeheer op orde is (zie § 1.2). Het afschrijven van investeringen (essentieel voor een baten-lastenstelsel) heeft immers in veel gevallen betrekking op onderdelen van het materieel.

In tweede instantie richt het bezwaaronderzoek zich op de overige directoraten-generaal van het Ministerie van VenW.

In dit rapport beschrijven we de belangrijkste resultaten van ons onderzoek bij Rijkswaterstaat en formuleren we ons oordeel hierover. De resultaten van het bezwaaronderzoek naar de overige dienst-onderdelen van het Ministerie van VenW worden gepubliceerd in mei 2006 in het *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*.

## 1.2 Relatie met instelling baten-lastendienst

Om met ingang van 1 januari 2006 een baten-lastenstelsel te kunnen voeren dient Rijkswaterstaat aan een aantal vereisten te voldoen.<sup>2</sup> Een van deze vereisten is dat een goedkeurende accountantsverklaring moet zijn afgegeven bij de verantwoording over 2004. Aan deze vereiste is over 2004 voldaan.

Maar het materieelbeheer van Rijkswaterstaat, dat eveneens van belang is voor het functioneren van een baten-lastenstelsel, is over 2004 niet op orde.

Om ervoor te zorgen dat het materieelbeheer tijdig – dus vóór 1 januari 2006 – op orde zal komen, heeft Rijkswaterstaat de afgelopen tijd verscheidene acties ondernomen. Een extern accountantsbureau is ingeschakeld om deze acties te ondersteunen en om audits te verrichten op de kwaliteit en effectiviteit ervan. Gedurende de tweede helft van 2005 zullen de diensten van Rijkswaterstaat dan de laatste verbeteringen aanbrenge.

De verbeteracties ten aanzien van het materieelbeheer maken deel uit van een organisatiebrede cultuuromslag bij Rijkswaterstaat, die enkele jaren geleden is ingezet in het licht van de voorgenomen overgang naar

---

<sup>2</sup> Zie artikel 10 en 11, Comptabiliteitswet 2001 en de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten van het Ministerie van Financiën.



een baten-lastenstelsel. De nadruk is binnen Rijkswaterstaat de laatste jaren komen te liggen op resultaatgericht en bedrijfsmatig werken.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat inmiddels voldoet aan het *Besluit materieelbeheer 1996*.<sup>3</sup>

### 1.3 Het beheer van materieel

Het *Besluit materieelbeheer 1996* geeft regels voor het beheer van het materieel bij de departementen. Dit besluit is verder uitgewerkt in de *Baseline materieelbeheer*.<sup>4</sup> Het besluit en de baseline richten zich vooral op:

- het centrale voorraadbeheer: de zorg voor voorraden niet-geldelijke zaken;
- het inventarisbeheer: de zorg voor inventarisgoederen zoals kantoor-meubilair, mobiele telefoons, voertuigen, vaartuigen, vliegtuigen, technische installaties en automatiseringsapparatuur;
- het risicobeheer: de zorg voor het beperken van risico's van schade en van aansprakelijkheidsstelling.

Het besluit en de baseline gaan niet in op het beheer van onroerende zaken. Hiervoor ontbreekt een rijksbrede uitwerking.

Zaken die aan het Rijk zijn toevertrouwd – bijvoorbeeld in het kader van een leasecontract – vallen ook onder de werkingssfeer van het besluit.

Onderstaand overzicht geeft een indicatie van het door Rijkswaterstaat te beheren materieel.

**Overzicht 1. Te beheren materieel Rijkswaterstaat\***

Gronden en gebouwen (onroerende zaken)	€ 142,7 miljoen
Inventaris (vooral kantoormeubilair)	€ 17,6 miljoen
Voer-, vaar- en vliegtuigen	€ 89,5 miljoen
Hardware (met name pc's en servers)	€ 24,9 miljoen
Overige materiële vaste activa )	€ 20,1 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 294,8 miljoen</b>

\* Bron: Rijkswaterstaat, Indicatieve openingsbalans, augustus 2005

<sup>3</sup> *Besluit materieelbeheer 1996*, Staatsblad 1996, 23.

<sup>4</sup> *Baseline financieel beheer en materieelbeheer*, Ministerie van Financiën, 2<sup>e</sup> herziene druk, juli 2003.



Dat het om een indicatie gaat houdt verband met diverse factoren:

- Rijkswaterstaat hanteert een activeringsgrens van € 2.500 voor verschillende categorieën activa.
- Rijkswaterstaat houdt rekening met afschrijvingen en hanteert dus niet de aanschafwaarde (voorbeeld: de waarde van schepen is gering vanwege de hoge ouderdom).
- Voertuigen en diverse andere zaken zoals inventarissen zijn voor een deel geen eigendom van Rijkswaterstaat maar worden geleast. Zij maken daardoor geen deel uit van de € 295 miljoen.
- De door Rijkswaterstaat te beheren infrastructuur zoals wegen, bruggen en geluidschermen is niet opgenomen in de openingsbalans.

Binnen Rijkswaterstaat is er de tendens om werkzaamheden uit te besteden. Dit betekent dat Rijkswaterstaat zelf ook steeds minder materieel zal hebben waardoor het financieel belang van het materieelbeheer zal afnemen.

## 1.4 Opzet onderzoek

Tegen de achtergrond van de voorgenomen instelling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat voldoet aan het *Besluit materieelbeheer 1996*. Wij zijn nagegaan:

- of het risicobeheer toereikend is (hoofdstuk 2);
- of het inventarisbeheer op orde is (hoofdstuk 3);
- hoe Rijkswaterstaat de kwaliteit van het materieelbeheer in de toekomst wil borgen (hoofdstuk 4).

Op basis van onze bevindingen op deze aspecten en op basis van onze beoordeling van de (voorgenomen) verbeteracties van Rijkswaterstaat hebben we in de slotbeschouwing van dit rapport een samenvattende conclusie over het materieelbeheer geformuleerd (hoofdstuk 5).

Onroerende zaken zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven, omdat deze vanwege het specifieke karakter buiten het *Besluit materieelbeheer* vallen en rijksbrede voorschriften hiervoor ontbreken. Het specifieke karakter uit zich door een gering aantal mutaties in aantallen en een andersoortig beheer (geen ontvreemdingsrisico). De korte doorlooptijd van het onderzoek liet de ontwikkeling van een



normenkader en onderzoeksaanpak voor onroerende zaken niet toe. Centrale voorraden vallen ook buiten het onderzoek, omdat Rijkswaterstaat geen centrale voorraden aanhoudt.

Het materieelbeheer is bij zes van de achttien diensten van Rijkswaterstaat onderzocht. Deze zes diensten zijn geselecteerd op de criteria: soort te beheren materieel, specialisme en regionale spreiding. Binnen de diensten zijn enkele categorieën van activa geselecteerd voor nader onderzoek. Deze selectie hebben we gedaan op basis van de risico's die aan de betreffende activa verbonden zijn en het (financieel) belang dat ze hebben voor de bedrijfsvoering.

De stand van zaken bij de zes diensten geeft een actueel beeld van het materieelbeheer bij geheel Rijkswaterstaat over het eerste halfjaar van 2005.

In het onderzoek is gebruikgemaakt van de uitkomsten van de audits van het externe accountantsbureau dat de verbeteracties bij Rijkswaterstaat heeft begeleid en van audits die de diensten zelf hebben uitgevoerd. De auditdienst van het Ministerie van VenW heeft de Algemene Rekenkamer ondersteuning verleend bij de uitvoering van het onderzoek.



## 2 Risicobeheer

### 2.1 Inleiding

Een van de onderdelen uit het *Besluit materieelbeheer 1996* is het risicobeheer.<sup>5</sup> Onder risicobeheer wordt in het besluit verstaan: de zorg voor het beperken van risico's van schade voor het Rijk en van aansprakelijkheidstelling van het Rijk die kunnen voortvloeien uit het materieelbeheer.

De Algemene Rekenkamer heeft de opzet van de toereikendheid van het risicobeheer bij Rijkswaterstaat beoordeeld. Zij heeft onderzocht of:

- de zes diensten van Rijkswaterstaat beschikken over een actuele risicoanalyse met adequate beheersmaatregelen (§ 2.2);
- het management van deze diensten via de reguliere planning- en controlcyclus wordt geïnformeerd over het functioneren van de beheersmaatregelen opdat bijstelling kan plaatsvinden (§ 2.3).

### 2.2 Risicoanalyse

Het *Besluit materieelbeheer* schrijft voor dat zorggedragen wordt voor een doelmatig risicobeheer. Deze zorg is gericht op het beperken van risico's van schade voor en aansprakelijkheidstelling van het Rijk. Dit houdt allereerst in dat systematisch en regelmatig wordt geïnventariseerd en geanalyseerd uit welke risico's schade kan voortvloeien en welke risico's aanleiding kunnen geven tot aansprakelijkheidstelling van het Rijk door derden. Voorts omvat het risicobeheer het formuleren en implementeren van een beleid waarmee deze risico's tegemoet kunnen worden getreden.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dit hoofdstuk is niet alleen gebaseerd op hetgeen het *Besluit materieelbeheer 1996* vermeldt over risicobeheer, maar ook op hetgeen daarover is opgenomen in de *Aanschrijving materieelbeheer* van 1 juli 2005. Hierin heeft Rijkswaterstaat nadere invulling gegeven aan het *Besluit materieelbeheer 1996*. In de aanschrijving is de uniformering en vereenvoudiging van de interne processen verdisconteerd die Rijkswaterstaat de afgelopen jaren, in het licht van de voorgenomen invoering van het baten-lastenstelsel, heeft doorgevoerd.

<sup>6</sup> *Besluit materieelbeheer 1996*, artikel 8 lid 1.



Bij schade moet worden gedacht aan bijvoorbeeld diefstal, brand en beschadiging van zaken. Bij aansprakelijkstelling valt te denken aan aansprakelijkstelling van het Rijk voor bijvoorbeeld steenslag aan voertuigen van burgers als gevolg van wegwerkzaamheden door Rijkswaterstaat.

De Algemene Rekenkamer is bij de onderzochte diensten van Rijkswaterstaat nagegaan of zij beschikken over een recente analyse van de met het materieelbeheer verbonden risico's inzake schade en aansprakelijkheid.

Wij hebben vastgesteld dat alle onderzochte diensten beschikken over een recente risicoanalyse. Het algemene beeld is dat de diensten hierin afdoende aandacht schenken aan het treffen van beheersmaatregelen voor het risico van ontvreemding van materieel. Slechts enkele diensten gaan echter in hun analyse in op het risico van schades aan derden en aansprakelijkheidstelling door derden. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit wel zou moeten.

Van de diensten die het risico van aansprakelijkheidstelling niet in hun risicoanalyse vermelden, geven er enkele aan dat de juridische afdeling met het afhandelen van aansprakelijkheidstellingen is belast, en dat informatie terzake bij deze juridische afdeling te verkrijgen is. Een dergelijke verwijzing is iets anders dan het benoemen van de risico's en het implementeren van beleid waarmee deze risico's tegemoet worden getreden.

De betreffende diensten hebben inmiddels aangegeven het risicobeleid aan te zullen vullen met een beschrijving van de risico's van schades en aansprakelijkheidstellingen.

Een ander punt waarop de risicoanalyses van sommige diensten voor verbetering vatbaar zijn, betreft een beschrijving van de risico's rond het materieel dat op grond van huur- of leasecontracten aan Rijkswaterstaat is toevertrouwd. Enkele diensten besteden hieraan slechts zijdelings aandacht. De Algemene Rekenkamer vindt dat deze risico's volledig zouden moeten worden beschreven.

De betreffende diensten hebben toegezegd om het risicobeleid op dit punt aan te vullen.

Afgezien van de hiervoor genoemde punten zijn de risicoanalyses van de onderzochte diensten toereikend. In de analyses is een goede afweging





gemaakt tussen risico's en maatregelen. Eén dienst heeft risico's, gevolgen en beheersmaatregelen in een overzichtelijke tabel samengevat. Het hanteren van een dergelijk schema verdient naar onze mening navolging.

Een groot deel van de diensten zal zijn risicoanalyse nog actualiseren in verband met de *Aanschrijving materieelbeheer* van juli 2005, waarin Rijkswaterstaat nadere invulling heeft gegeven aan het *Besluit materieelbeheer 1996* (zie voetnoot 5). De aanschrijving gaat uit van een centrale risicoanalyse met voorgeschreven beheersmaatregelen betreffende de identificatie en registratie van de onderscheiden categorieën activa. Andere beheersmaatregelen – waaronder het houden van inventarisaties – vallen onder de competentie van de diensten. Daarnaast zal actualisering plaatsvinden in verband met reorganisaties (met onder andere de vorming van nieuwe directies).

## 2.3 Informatie over functioneren beheersmaatregelen

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat de afdeling Bedrijfsvoering het management van de dienst standaard informeert over het functioneren van de beheersmaatregelen ten behoeve van het materieelbeheer. Dit mede in verband met de verantwoordelijkheid van de minister voor een rechtmatig, ordelijk en controlebaar materieelbeheer.<sup>7</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat bij geen van de onderzochte diensten het functioneren van de beheersmaatregelen deel uitmaakt van de reguliere planning- en controlcyclus. Wel ontvangt het management van de interne auditafdelingen en de departementale auditdienst rapportages over het materieelbeheer. Deze rapportages worden besproken in het management van de diensten (de Directieteams), waarbij actiepunten worden geformuleerd. Naar aanleiding van deze besprekingen formuleren de Directieteams actiepunten die intern worden gemonitord.

*Feitelijk* heeft het functioneren van materieelbeheer dus wel degelijk regelmatig de aandacht van het management. Het feit dat het materieelbeheer *formeel* geen plaats heeft in de planning- en controlcyclus, vormt een aandachtspunt voor de toekomst. De hoeveelheid en de diepgang van de informatie over het materieelbeheer hangt namelijk af van de prioriteit die het management aan dit onderwerp toekent bij de programmering van

---

<sup>7</sup> Artikel 25 uit de Comptabiliteitswet 2001 stelt de minister hiervoor verantwoordelijk.



interne audits. In de praktijk blijkt materieelbeheer een lage prioriteit te krijgen.

Eén dienst heeft inmiddels aangegeven de interne planning- en controlcyclus te zullen aanvullen met informatie over het functioneren van de beheersmaatregelen ten behoeve van het materieelbeheer.

## **2.4 Conclusie**

De Algemene Rekenkamer vindt over het geheel genomen dat het risicobeheer bij Rijkswaterstaat toereikend is. Bij een aantal diensten is echter het risicobeheer op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Dit betreft in de eerste plaats de aandacht voor risico's die verband houden met schade die door Rijkswaterstaat aan derden wordt toegebracht (bijvoorbeeld bij wegwerkaamheden) en de aansprakelijkheidstelling van het Rijk die daarop kan volgen. In de tweede plaats gaat het om de aandacht voor materieel dat aan Rijkswaterstaat is toevertrouwd in het kader van huur- of leasecontracten. De betreffende diensten hebben aangegeven dat zij het risicobeleid op de genoemde punten zullen aanvullen.

Bij een niet-toereikend risicobeleid is de kans aanwezig dat – niet ingecalculeerde – ontvreemding van de activa en verstoringen van de bedrijfsvoering plaatsvinden.

Het functioneren van de beheersmaatregelen en de eventuele bijstelling daarvan maken feitelijk nog geen deel uit van de planning- en controlcyclus. Via rapportages van de interne auditafdelingen en de departementale auditdienst wordt het management echter wel geïnformeerd over de stand van zaken. Hiermee is voldaan aan de eis dat de dienstleiding wordt geïnformeerd over het materieelbeheer.



## 3 Inventarisbeheer

### 3.1 Inleiding

Ook over het inventarisbeheer van departementen zijn in het *Besluit materieelbeheer 1996* bepalingen opgenomen. Inventarisbeheer omvat de zorg voor inventarisgoederen zoals kantoormeubilair, mobiele telefoons, voertuigen, vaartuigen, vliegtuigen, technische installaties en automatiseringsapparatuur.

Het *Besluit materieelbeheer* schrijft voor dat ten behoeve van deze zorg voor inventarisgoederen een activa-administratie wordt bijgehouden die aan bepaalde (in het besluit nader omschreven) eisen moet voldoen. Daarnaast dient er een adequate administratieve organisatie te functioneren die de betrouwbaarheid van de activa-administratie waarborgt. Hiertoe zal de administratieve organisatie moeten voorzien in een toereikende functiescheiding en er zullen bepaalde interne-controlemaatregelen toegepast moeten worden. Verder is het van belang dat de voor het materieelbeheer gebruikte geautomatiseerde systemen aan controletechnische eisen voldoen.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of Rijkswaterstaat op de zojuist genoemde punten voldoet aan het *Besluit materieelbeheer*. Wij hebben daartoe onderzocht of:

- de zes geselecteerde diensten van Rijkswaterstaat voor de aangewezen inventarissen administraties bijhouden en of de administraties voldoen aan de eisen uit het *Besluit materieelbeheer* (§ 3.2);
- de administratieve organisatie van Rijkswaterstaat voorziet in een toereikende functiescheiding en of er in voldoende mate gebruik wordt gemaakt van interne-controlemaatregelen (§ 3.3).



## 3.2 Basisregistratie

In het *Besluit materieelbeheer* is opgenomen dat van door de minister aangewezen roerende zaken moet worden geadministreerd:<sup>8</sup>

- de plaats waar ze zich behoren te bevinden;
- de functieaanduiding van degene er het dagelijks beheer over voert of van degenen die er dagelijks gebruik van maken;
- het onderhoud en de storingen;
- de jaarlijkse en cumulatieve afschrijvingen.

Daarnaast dienen gegevens te worden bijgehouden over voorgevallen schades en aansprakelijkheidstellingen.<sup>9</sup>

In de *Aanschrijving materieelbeheer* van Rijkswaterstaat (zowel die van 2005 als de eerdere versie van 2003) is nader gespecificeerd voor welke roerende zaken gegevens vastgelegd dienen te worden. Het gaat dan onder meer om de inventaris: kantoormeubiliair, mobiele telefoons, voertuigen, vaartuigen, vliegtuigen, technische installaties en automatiseringsapparatuur.

In ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de basisregistratie van het inventarisbeheer op hoofdlijnen voldoet aan de eisen uit het *Besluit materieelbeheer*. Dit houdt in dat voor de aangewezen inventarissen administraties worden bijgehouden en dat de voorgeschreven aspecten worden vastgelegd. Een aandachtspunt betreft de registratie van schades. Deze is nog niet in alle gevallen op orde. Waar dit het geval is zijn door de betreffende diensten acties geformuleerd.

In de *Aanschrijving materieelbeheer* is gespecificeerd welke activa onder het materieelbeheer vallen. In deze aanschrijving wordt een drempelwaarde gehanteerd van € 2.500. Het is niet duidelijk of deze grens ook geldt voor het operationeel beheer. Desgevraagd heeft de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat ons meegedeeld dat deze grens niet van toepassing is voor het operationeel beheer. Uit ons onderzoek is gebleken dat diensten verschillend omgaan met de grens van € 2.500.

Voor het administreren van de inventarissen is een grote diversiteit aan systemen in gebruik.<sup>10</sup> Binnen vrijwel alle diensten worden gegevens van

---

<sup>8</sup> *Besluit materieelbeheer 1996*, artikel 6 lid 1 en artikel 7.

<sup>9</sup> *Besluit materieelbeheer 1996*, artikel 8 lid 2.



dezelfde activa in meer dan één systeem geregistreerd. Het gebruik van verschillende systemen naast elkaar kan gepaard gaan met een dubbele invoer van gegevens. Dit vergroot het risico van inconsistentie van gegevens. Daarnaast bemoeilijkt een dubbele registratie de noodzakelijke periodieke afstemming van deze gegevens.

### 3.3 Interne-controlemaatregelen

Het *Besluit materieelbeheer* schrijft voor dat de betrouwbaarheid van de activa-administratie gewaarborgd is. Dat betekent dat de administratieve organisatie moet voorzien in een toereikende functiescheiding. Ook moeten bepaalde interne-controlemaatregelen worden toegepast; er moeten bijvoorbeeld controleverbanden worden gelegd tussen de financiële administratie en de operationele activa-administraties. In de *Aanschrijving materieelbeheer* (2005) van Rijkswaterstaat staan de eisen geformuleerd waaraan de functiescheiding in de administratieve organisatie moet voldoen. Deze functiescheiding is bedoeld om waarborgen te scheppen voor een betrouwbare registratie.

Wij hebben vastgesteld dat bij de meeste diensten van Rijkswaterstaat (in opzet) voldoende functiescheiding aanwezig is in het materieelbeheer. Dit geldt echter niet voor de in de lijn uitgevoerde inventarisaties. Bij bijna alle diensten worden de inventarisaties niet door onafhankelijke personen uitgevoerd – dat wil zeggen: door personen die niet zijn belast met de registratie of het beheer van het materieel. Het risico van deze handwijze is dat eventuele fouten, bedoeld dan wel onbedoeld, niet aan het licht komen.

Het merendeel van de betreffende diensten heeft aangegeven in de toekomst (met ingang van het tweede halfjaar van 2005) rekening te houden met toereikende functiescheiding bij inventarisaties.

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat de uitvoering van inventarisaties op meer punten niet aan de eisen voldoet. We belichten deze tekortkomingen in § 3.3.2.

---

<sup>10</sup> Zo zijn wij bij ons onderzoek onder meer tegengekomen: Minimo, Ultimo, Acces, HP Openview Desk, Magic, Topdesk, Asterix, Logsys, Autodisk, Excel.



### 3.3.1 Controleverbanden

Om de betrouwbaarheid van de activa-administratie te waarborgen zijn diverse controles noodzakelijk. De uitkomsten van deze controles moeten worden geanalyseerd. Daarnaast is het voor de betrouwbaarheid van de activa-administratie nodig dat het geautomatiseerde systeem aan bepaalde eisen voldoet.

#### *Controle op volledigheid toevoegingen aan activa-administratie*

Door de financiële administratie en de operationele activa-administratie periodiek aan elkaar te koppelen en met elkaar te vergelijken, kan de volledigheid van de toevoegingen aan de activa-administratie vastgesteld.

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat vrijwel geen enkele dienst periodiek een volledige en sluitende vergelijking maakt tussen de aangeschafte inventarissen volgens de financiële administratie en de toevoegingen volgens de operationele administraties ('bij-mutaties'). Hierdoor ontbreekt zekerheid over de volledigheid en juistheid van de registratie van aanschaffingen in de operationele administratie. De wél uitgevoerde controles variëren aanzienlijk per dienst. Zo heeft de helft van de onderzochte diensten in 2005 nog geen enkele koppeling gemaakt tussen de financiële administratie en de operationele administratie. Andere diensten maken voor de meeste activa-administraties wel periodiek koppelingen, maar laten een aantal activa-administraties buiten beschouwing. Als argument voor het niet maken van koppelingen is onder meer aangevoerd dat er geen geautomatiseerde aansluiting tussen de systemen is te maken.

Vrijwel alle diensten die nog geen controle op de volledigheid van bij-mutaties hadden uitgevoerd, hebben toegezegd in het derde kwartaal van 2005 alsnog de financiële en de operationele administraties aan een vergelijkende controle te zullen onderwerpen, dan wel de mogelijkheid tot een geautomatiseerde aansluiting nader te zullen onderzoeken.

Voorwaarde voor een goede vergelijking is uiteraard dat de aangeschafte inventarissen identificeerbaar in de financiële administratie zijn opgenomen. In dit verband kan worden opgemerkt dat er bij Rijkswaterstaat voldoende waarborgen zijn getroffen. Om fouten in de codering van de kostensoorten te voorkomen, is blijvende aandacht voor een juiste codering en de controle daarop wel van belang.



*Controle op juistheid onttrekkingen aan activa-administratie*

Om vast te stellen dat activa niet ten onrechte uit de operationele administratie verdwijnen, zal ook periodiek controle moeten worden uitgevoerd op de juistheid van de onttrekkingen aan activa-administratie, de 'af-mutaties'.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat bijna geen enkele dienst van Rijkswaterstaat controleert (ook niet in opzet) of aan alle verwijderingen een geautoriseerd afvoerdokument ten grondslag ligt. Hierdoor bestaat het risico dat onttrekkingen van activa die zonder goede grond hebben plaatsgevonden, onontdekt blijven.

Vrijwel alle diensten hebben aangegeven deze interne controle in de toekomst uit te zullen voeren.

Slechts een enkele dienst hanteert overigens een standaard-afvoerdokument voor de hiervoor bedoelde onttrekkingen. Inmiddels is het werken met een standaarddocument bij de meeste diensten wel op grond van de administratieve organisatie voorgeschreven. Bijna alle diensten hebben ook op dit punt toezeggingen gedaan.

*Waarborgen in het geautomatiseerde systeem*

Uit ons onderzoek blijkt dat geen van de diensten de geautomatiseerde systemen die men in gebruik heeft, op controletechnische aspecten heeft beoordeeld. De Staf DG (de stafdienst die de directeur-generaal, het Bestuur en het Directieteam van Rijkswaterstaat ondersteunt) en de departementale auditdienst hebben aangegeven dat men geen IT-audit op de systemen heeft uitgevoerd omdat men in afwachting is van de overgang naar één systeem binnen Rijkswaterstaat.

Wij stellen vast dat het hiermee onvoldoende zeker is dat de systemen (alle) mutaties bewaren, en dat daarmee geen sprake is van een controleerbare vastlegging ('audit trail'). Het ontbreken van een audit trail kan ertoe leiden dat mutaties bewust dan wel onbewust buiten de interne controle kunnen worden gehouden.

De diensten herkennen en erkennen deze problematiek en hebben aangegeven al dan niet in samenwerking met de Staf DG naar een oplossing te willen zoeken. De Staf DG van Rijkswaterstaat heeft inmiddels aangegeven het risico van eventuele onjuiste mutaties te willen beperken door middel van een set sluitende vergelijkende controles.



### 3.3.2 Inventarisaties

Inventarisaties vormen het sluitstuk van de interne controle. Nagegaan wordt of de inventarisgoederen volgens de administratie overeenstemmen met de werkelijk aanwezige inventarisgoederen (en vice versa).

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of:

- de diensten regelmatig inventariseren;
- de inventarisaties 'list to floor' en 'floor to list' zijn uitgevoerd;<sup>11</sup>
- de inventarisaties zijn vastgelegd in een proces-verbaal;
- de verschillen zijn geanalyseerd en verwerkt;
- de resultaten van de inventarisaties intern zijn teruggekoppeld.

Daarnaast hebben we beoordeeld of de inventarisaties onafhankelijk zijn uitgevoerd; onze bevindingen op dit punt zijn hiervoor al aan de orde geweest.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer op enkele locaties per dienst een inventarisatie uitgevoerd.

#### *Frequentie*

Het blijkt dat de helft van de onderzochte diensten de laatste twee jaar geen inventarisatie heeft uitgevoerd. Dat betekent dat men geen gevolg geeft aan de eigen risicoanalyses. Overigens hebben de betreffende diensten hebben in 2005 wel een inventarisatie uitgevoerd voor het opstellen van de openingsbalans.

#### *Wijze van inventariseren*

Over de uitgevoerde inventarisaties kan het volgende worden opgemerkt:

- Eén dienst heeft een financieel belangrijke en tevens voor de bedrijfsvoering belangrijke categorie activa niet geïnventariseerd.  
De betreffende dienst heeft aangekondigd dat zij deze inventarisatie alsnog zullen uitvoeren.
- Eén dienst heeft geen 'floor to list'-inventarisatie uitgevoerd.
- Eén dienst heeft geen 'list to floor'-inventarisatie uitgevoerd.  
De dienst heeft aangegeven dit punt mee te nemen in een plan voor verbetering van het financieel beheer en materieelbeheer.

---

<sup>11</sup> 'List to floor' houdt in dat aan de hand van de lijst van activa uit de administratie op locatie geïnspecteerd wordt of de goederen ook daadwerkelijk aanwezig zijn. 'Floor to list' betekent dat van alle op de locatie aanwezige goederen wordt nagegaan of deze in de administratie zijn geregistreerd.





Het *Besluit materieelbeheer* schrijft tevens voor dat inventarisaties onaangekondigd moeten gebeuren. De gedane inventarisaties zijn in alle gevallen (ruim) van tevoren aangekondigd. Overigens is in het besluit niet duidelijk geformuleerd wat onder 'onaangekondigd' moet worden verstaan.

#### *Vastlegging resultaten*

Enkele diensten hebben de gedane inventarisatie niet vastgelegd in een procesverbaal.

#### *Analyse en verwerking resultaten*

Follow-up naar aanleiding van de inventarisatie is een aandachtspunt. Bij een minderheid van de diensten is de follow-up te traceren; bij de andere diensten is geen zichtbare follow-up. Dit houdt verband met het ontbreken van analyses van de oorzaken van aangetroffen verschillen.

#### *Interne terugkoppeling resultaten*

De resultaten van de inventarisatie zijn door de diensten bijna altijd aan de verantwoordelijke afdelingshoofden voorgelegd.

#### *Uitkomsten eigen inventarisaties*

De Algemene Rekenkamer heeft zelf op enkele locaties per dienst een inventarisatie uitgevoerd. Aan de hand van uitdraaien van de activa-administratie is 'list to floor' en 'floor to list' geïnventariseerd. Hierbij heeft de Algemene Rekenkamer over alle zes diensten heen alle bij Rijkswaterstaat in bezit zijnde activa-categorieën in de inventarisatie betrokken.

Het resultaat van de inventarisatie is over het algemeen redelijk positief. Wij troffen slechts in beperkte mate verschillen aan tussen de activa-administraties en aanwezige activa.



### 3.4 Conclusie

Het inventarisbeheer van Rijkswaterstaat is nog niet geheel op orde. De basisregistraties voldoen momenteel: de activa-administraties bevatten de voorgeschreven elementen. Bij de interne-controlemaatregelen hebben wij echter tekortkomingen geconstateerd die tot gevolg hebben dat de volledigheid en juistheid van administraties onvoldoende is gewaarborgd. De geconstateerde knelpunten betreffen vooral het ontbreken van functiescheiding bij inventarisaties, het niet frequent genoeg uitvoeren van inventarisaties, het ontbreken van controleverbanden tussen financiële administratie en operationele activa-administraties, het ontbreken (in opzet en werking) van een adequate procedure voor onttrekkingen (inclusief de interne controle hierop) en het ontbreken van een beoordeling van de gehanteerde automatiseringstoepassingen op controle-technische aspecten.

Uit de eigen inventarisatie van de Algemene Rekenkamer komt een relatief gering aantal verschillen naar voren. Dit was – gelet op de vele inventarisaties die in het kader van de openingsbalans zijn verricht – in overeenstemming met onze verwachtingen.

Als gevolg van vorenstaande is het ontvreemdingsrisico aanzienlijk groter dan gegeven het *Besluit materieelbeheer* en het interne risicobeleid acceptabel kan worden geacht. Voor de tekortkomingen zijn verbeteracties geformuleerd voor het tweede halfjaar van 2005.

Tot slot plaatsen wij een kanttekening bij de grote verscheidenheid aan geautomatiseerde systemen die voor het operationeel activabeheer in gebruik zijn. Dit bemoeilijkt de werkzaamheden die verricht moeten worden om een betrouwbare registratie te waarborgen. Wij raden het management van Rijkswaterstaat aan de mogelijkheden tot vereenvoudiging en uniformering te onderzoeken. Dit temeer omdat de operationele activa-administraties voorlopig niet via het geautomatiseerde administratiesysteem SAP worden geregistreerd (zie hoofdstuk 4, § 4.2).



## 4 Kwaliteitsborging toekomst

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 is aan de orde geweest welke acties en maatregelen de onderzochte diensten van Rijkswaterstaat moeten nemen (en deels als genomen hebben) om het materieelbeheer te verbeteren. Als het materieelbeheer na deze inspanningen op orde komt, is het zaak om het vervolgens ook op orde te *houden*.

In dit hoofdstuk beoordelen we de wijze waarop Rijkswaterstaat de kwaliteit van het materieelbeheer blijvend wil borgen. De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke maatregelen de onderzochte diensten en de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat hiertoe nemen (§ 4.2).

Vervolgens schetsen we de risico's die wij zien voor de kwaliteitsborging van het materieelbeheer in 2006 (§ 4.3).

### 4.2 Maatregelen

We hebben gekeken welke maatregelen de diensten van Rijkswaterstaat nemen om de kwaliteit van het materieelbeheer blijvend te borgen. De toereikendheid van de maatregelen zelf hebben we daarbij niet beoordeeld.

Alle onderzochte diensten hebben maatregelen getroffen c.q. aangekondigd om hun materieelbeheer in de toekomst op orde te blijven houden. De maatregelen verschillen per dienst. De genoemde maatregelen hebben vooral betrekking op:

- het opnemen van het materieelbeheer in de management-controlcyclus;
- het expliciteren van verantwoordelijkheden, zoals het aanwijzen van één verantwoordelijk persoon voor het materieelbeheer.

Uniformering en vereenvoudiging van processen en procedures is volgens Rijkswaterstaat een belangrijk instrument voor kwaliteitsborging van het materieelbeheer.



Binnen Rijkswaterstaat is inmiddels één administratieve organisatie ingesteld. Met ingang van 1 januari 2006 gaat de dienst over op een nieuw geautomatiseerd systeem (SAP). De verschillende activa-administraties zullen echter voorlopig niet via SAP worden geregistreerd. Overigens doet dit soort ontwikkelingen zich voor bij alle processen van Rijkswaterstaat en het Ministerie van VenW.

Meer specifiek voor het materieelbeheer zullen beheersmaatregelen worden geüniformeerd. Dit mede als gevolg van het samenbrengen van het beheer van schepen en kantoorautomatisering bij één dienst.

Tot slot geeft Rijkswaterstaat aan dat de invoering van het baten-lastenstelsel een belangrijke prikkel is voor een goed materieelbeheer. De systematiek van het baten-lastenstelsel dwingt af dat een goed inzicht bestaat in de waarde van de activa. Juiste activagegevens zijn immers een voorwaarde voor het periodiek opstellen van investerings- en vervangingsplannen. Schade aan en verlies van bezittingen komen ten laste van het resultaat.

### **4.3 Risico's**

Op korte termijn ziet de Algemene Rekenkamer een aantal risico's die de kwaliteit van het materieelbeheer zouden kunnen bedreigen.

In de eerste plaats vraagt de reorganisatie van Rijkswaterstaat veel energie, en na voltooiing ervan zal het aantal medewerkers verminderd zijn. Mogelijke ongewenste neveneffecten hiervan zijn dat er minder aandacht zal zijn voor het materieelbeheer en dat kennis wegvloeit.

In de tweede plaats bestaat de kans dat het werken met de nieuwe processen van materieelbeheer de eerste maanden niet vlekkeloos zal verlopen. Hoewel medewerkers hebben leren werken met de nieuwe processen, kunnen zich in de praktijk toch onverwachte en onvoorziene situaties voordoen.

Rijkswaterstaat erkent deze risico's en heeft hiervoor beheersmaatregelen getroffen. Zo zal financiële ondersteuning worden ingehuurd om eventuele knelpunten als gevolg van vertrek van medewerkers op te vangen.



#### **4.4 Conclusie**

Rijkswaterstaat erkent dat het van belang is dat het materieelbeheer op orde blijft. De dienst treft daarom maatregelen die de kwaliteit van het materieelbeheer in de toekomst kunnen borgen.

De Algemene Rekenkamer ziet een aantal risico's die op korte termijn een bedreiging vormen voor het materieelbeheer. Ook hiervoor treft Rijkswaterstaat maatregelen.



## 5 Slotbeschouwing

De Algemene Rekenkamer constateerde in het *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat* dat het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat niet op orde was. Rijkswaterstaat heeft de afgelopen maanden tijd en energie gestoken in de verbetering van het materieelbeheer. Dit heeft vruchten afgeworpen.

Zo is het risicobeheer op dit moment in het algemeen voldoende. Toch voldoet Rijkswaterstaat nog niet volledig aan het *Besluit materieelbeheer 1996*. Met name het inventarisbeheer is nog niet geheel toereikend. Hier zijn verbeteringen nodig op het punt van de interne-controlemaatregelen (functiescheiding, vergelijkende controles op de administraties, periodieke inventarisaties).

Rijkswaterstaat erkent de problemen en onderkent de noodzaak van verdere verbeteringen. De dienst heeft adequate acties geformuleerd, met als doel het materieelbeheer eind 2005 geheel op orde te hebben. Gezien de omvang van de acties in relatie tot de reeds in gang gezette verbeteracties is onze verwachting dat dit voor Rijkswaterstaat haalbaar moet zijn. Voortdurende aandacht en gelijkblijvende inspanning voor het materieelbeheer zijn hierbij volgens ons een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit geldt niet alleen voor 2005 maar ook voor de jaren daarna.

In het voorjaar van 2006 zal de Algemene Rekenkamer het materieelbeheer over geheel 2005 bij Rijkswaterstaat beoordelen. Dan zal ook worden onderzocht of de verbeteracties zijn uitgevoerd en of het materieelbeheer inmiddels op orde is. De uitkomsten zullen worden opgenomen in het in mei 2006 te publiceren *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*.

Voor de toekomstige kwaliteitsborging van het materieelbeheer zijn diverse maatregelen geformuleerd, waaronder uniformering en vereenvoudiging van processen. De vele veranderingen binnen Rijkswaterstaat (reorganisatie, vermindering personeelsbestand, nieuwe geautomatiseerde systemen) betekenen echter een risico voor het op peil houden



van het materieelbeheer. Rijkswaterstaat heeft inmiddels maatregelen getroffen om deze risico's te kunnen beheersen.

De grote verscheidenheid aan geautomatiseerde systemen die voor het (operationeel) activabeheer worden gebruikt, stelt onnodig hoge eisen aan de werkzaamheden die worden verricht om een betrouwbare registratie te waarborgen. Wij raden het management van Rijkswaterstaat aan de mogelijkheden tot vereenvoudiging en uniformering te onderzoeken. Dit te meer omdat Rijkswaterstaat de operationele activa-administraties voorlopig niet in het nieuwe administratiesysteem SAP zal opnemen.



## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

### 6.1 Reactie minister

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 4 oktober op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. Hierna volgt een samenvattende weergave van haar reactie.<sup>12</sup>

De minister spreekt in haar reactie waardering uit voor het onderzoek en de onderzoeksopzet. In het kader van minder regeldruk en samenwerking binnen de controletoren van de overheid vindt de minister het prijzenswaardig dat de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek heeft samengewerkt met de departementale auditdienst van haar ministerie.

De minister is het eens met de gepresenteerde feiten en beelden die het rapport oproept. Zij ziet het rapport als een bevestiging van de goede weg die het departement is ingeslagen en ervaart het rapport als een steun in de rug.

De minister vindt de aandacht van de Algemene Rekenkamer voor het materieelbeheer van groot belang, omdat de omvorming van Rijkswaterstaat tot baten-lastendienst voor een groot deel ook de drager is geworden van een cultuuromslag bij Rijkswaterstaat, gericht op bedrijfsmatiger werken en een meer resultaatgerichte aansturing.

De minister deelt met de Algemene Rekenkamer de verwachting dat, gegeven de acties die zijn uitgezet en de audits die nog aanstaande zijn, het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat eind 2005 op orde is. De minister onderkent wel dat er nog enkele risico's zijn, zoals ook beschreven in dit rapport. De minister meent dat deze risico's zullen worden beheerst door het treffen van de juiste beheersmaatregelen en acties.

---

<sup>12</sup> De integrale reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).





## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de waardering die de minister in haar reactie uitspreekt over het onderzoek.

Over de verwachting dat het materieelbeheer eind 2005 op orde is, merken wij nog op dat wij hierbij in het rapport als randvoorwaarde hebben aangegeven dat het materieelbeheer voortdurende en gelijk-blijvende aandacht moet krijgen. Dit geldt niet alleen voor 2005, maar ook voor de jaren daarna.

De door de minister gememoreerde cultuuromslag kan volgens de Algemene Rekenkamer bijdragen aan het op orde komen en blijven van het materieelbeheer.

Tot slot merken wij op dat de minister in haar reactie niet is ingegaan op de aanbeveling om de verscheidenheid aan systemen voor het (operationeel) activabeheer terug te dringen. Wij vragen hiervoor nogmaals aandacht. De grote verscheidenheid aan geautomatiseerde systemen stelt namelijk onnodig hoge eisen aan de werkzaamheden die verricht moeten worden om een betrouwbare registratie te waarborgen.

## Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen, toezeggingen en nawoord

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De Algemene Rekenkamer constateerde in haar Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van VenW dat het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat niet op orde was. Rijkswaterstaat heeft de afgelopen maanden tijd en energie gestoken in de verbetering van het materieelbeheer. Dit heeft vruchten afgeworpen. Het risicobeheer is in het algemeen voldoende. Toch voldoet Rijkswaterstaat nog niet geheel aan het <i>Besluit materieelbeheer 1996</i>. Het inventarisbeheer is nog niet geheel toereikend. Vooral op het punt van interne controlemaatregelen (functiescheiding, vergelijkende controles, inventarisatie) zijn verbeteringen nodig.</p>			
<p>Rijkswaterstaat heeft verbeteracties geformuleerd met als doel het materieelbeheer eind 2005 geheel op orde te hebben. Gezien de omvang van de acties in relatie tot de reeds in gang gezette verbeteracties is onze verwachting dat dit voor Rijkswaterstaat haalbaar moet zijn.</p>	<p>Het management van Rijkswaterstaat dient ervoor te zorgen dat er voortdurend aandacht en gelijkblijvende inspanning blijft voor het materieelbeheer. Dit is een noodzakelijke randvoorwaarde om het materieelbeheer in 2005 op orde te hebben en voor de jaren daarna op orde te houden.</p>	<p>De minister vindt de aandacht van de Algemene Rekenkamer voor het materieelbeheer van groot belang, omdat de omvorming van Rijkswaterstaat tot baten-lastendienst voor een groot deel ook de drager is geworden van een culturomslag bij Rijkswaterstaat, gericht op bedrijfsmatiger werken en een meer resultaatgerichte aansturing.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer heeft als randvoorwaarde aangegeven dat het materieelbeheer voortdurende en gelijkblijvende aandacht moet krijgen, in 2005 en in de jaren daarna. Van de culturomslag kan een positieve bijdrage worden verwacht bij het op orde komen en blijven van het materieelbeheer.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Voor de toekomstige kwaliteitsborging van het materieelbeheer zijn maatregelen geformuleerd. De vele veranderingen binnen Rijkswaterstaat (reorganisatie, vermindering personeelsbestand, nieuwe geautomatiseerde systemen) betekenen echter een risico voor het op peil houden van het materieelbeheer. Rijkswaterstaat heeft inmiddels maatregelen getroffen om deze risico's te kunnen beheersen.</p>			
<p>De grote verscheidenheid aan geautomatiseerde systemen voor het (operationeel) activabeheer betekent dat er onnodig veel werkzaamheden verricht moeten worden om een betrouwbare registratie te waarborgen. De operationele activa-administraties zullen voorlopig niet in het nieuwe automatiseringsstelsel SAP worden opgenomen.</p>	<p>Het management van Rijkswaterstaat zou de mogelijkheden tot vereenvoudiging en uniformering van de operationele activa-administraties moeten onderzoeken.</p>	<p>De minister is in haar reactie niet ingegaan op deze aanbeveling.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer vraagt nogmaals aandacht voor het terugdringen van de grote verscheidenheid aan systemen voor het operationeel activabeheer.</p>