
Vergaderjaar 2006–2007

31 031 XII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2006

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (XII)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

INHOUD

Deel I: Oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	21

**DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIE**

Inhoud

1	Over dit onderzoek	9
2	Oordelen over 2006 en aanbevelingen	12
2.1	Oordeel over Jaarverslag 2006 en bedrijfsvoering	12
2.2	Toelichting en aanbevelingen	13
2.2.1	Vergroting afstand tot de uitvoering	13
2.2.2	Aandacht voor beheer van kleinere financiële stromen	14
2.2.3	Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie	15
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	16
3.1	Reactie minister	16
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
	Audit Actielijst 2007	19

1 OVER DIT ONDERZOEK

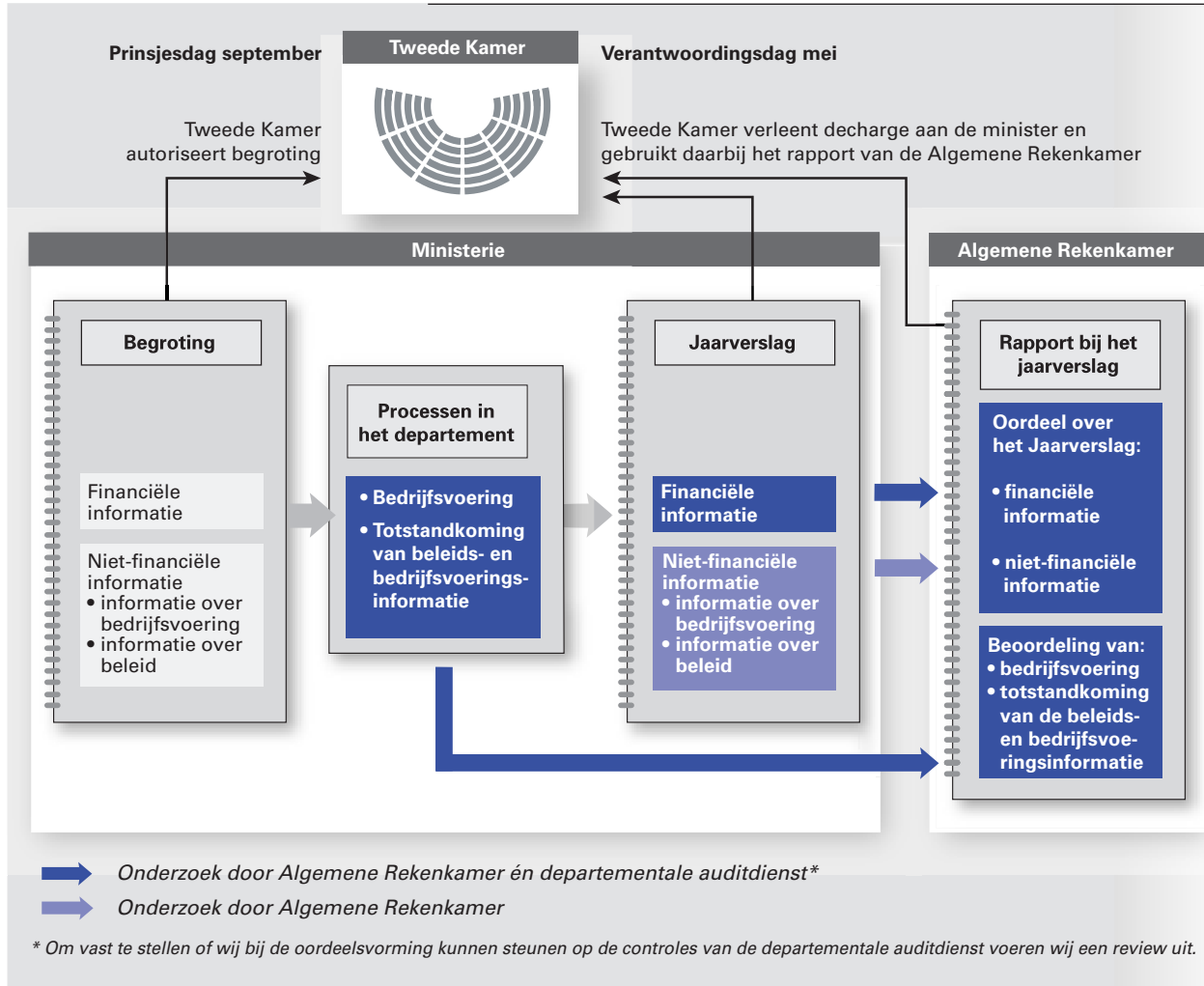
Het rapport bij het jaarverslag

Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze.¹

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



Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het gebied van personenvervoer, goederenvervoer, luchtvaart, water en weg- en waterbeheer. Het gedeelte van de uitvoering van dit beleid dat betrekking heeft op infrastructuur wordt gerealiseerd binnen het Infrastructuurfonds.

Een belangrijk deel van de uitvoering van het VenW-beleid wordt gerealiseerd door Rijkswaterstaat.

De uitgaven van het ministerie in 2006 bedroegen € 7 073 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 7 468 miljoen en de ontvangsten € 384 miljoen.

Het Ministerie van VenW is al enkele jaren bezig zich te ontwikkelen van een technisch doe-departement naar een algemeen bestuursdepartement. Het ministerie laat de uitvoering van het beleid steeds meer over aan de

¹ Zie www.rekenkamer.nl.

markt en de decentrale overheden. Ook wat het toezicht betreft zoekt het ministerie naar mogelijkheden om de uitvoering hiervan voor een deel bij marktpartijen neer te leggen.

In het kader van deze veranderingen binnen het departement deden zich in 2006 de volgende, onderling samenhangende, ontwikkelingen voor:

- Diverse werkwijzen en bedrijfsprocessen zijn per 1 januari 2006 aangepast. Er is nu sprake van uniforme en vereenvoudigde bedrijfsprocessen die voor geheel VenW gelden.
- De wijziging van de bedrijfsprocessen heeft verscheidene reorganisaties met zich meegebracht; in de nieuwe situatie bestaat behoefte aan ervaren professionals.
- Ter ondersteuning van de gewijzigde, uniforme bedrijfsprocessen is het ministerie begin 2006 overgegaan op een nieuw financieel systeem.
- Dat het ministerie op een nieuw financieel systeem is overgegaan hangt ook samen met het feit dat Rijkswaterstaat met ingang van 2006 een baten-lastendienst is geworden, en met het voornemen om met ingang van 2007 ook van de Inspectie Verkeer en Waterstaat een baten-lastendienst te maken.
- De begrotingsindeling is per 2006 gewijzigd.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW. Daarbij lichten we enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen. In deel II van dit rapport gaan wij dieper in op de achterliggende bevindingen.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van VenW ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

2.1 Oordeel over Jaarverslag 2006 en bedrijfsvoering

Onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van Ministerie van VenW zijn in onderstaand overzicht beknopt weergegeven. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan.

Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet aan de eisen, met uitzondering van overschrijdingen van onze artikeltolerantie bij artikel 41 (Ondersteunen en functioneren VenW) en bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat.	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet aan de eisen.	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet aan de eisen.	Deel II § 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet aan de eisen.	Deel II § 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet aan de eisen, met uitzondering van onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het verplichtingenbeheer, het contractbeheer en implementatie nieuw financieel systeem.	Deel II § 3.1

Jaarverslag

De overschrijdingen van de artikeltoleranties in het Jaarverslag 2006 betreffen vooral onzekerheden die verband houden met tekortkomingen in het contractbeheer van het Ministerie van VenW.

Onze oordelen bij het Jaarverslag 2006 van het Infrastructuurfonds zijn in bovenstaand overzicht niet opgenomen; hierover rapporteren wij afzonderlijk.

Bedrijfsvoering

We zijn van oordeel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW in 2006 is achteruitgegaan. Deze achteruitgang moet worden gezien in het licht van de vele veranderingen die zich bij het ministerie gelijktijdig voordoen. Deze veranderingen hebben wij in het vorige hoofdstuk geschetst.

We zien dat de al een aantal jaren bestaande onvolkomenheden in het verplichtingenbeheer en het financieel beheer en materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat in 2006 niet zijn opgelost. Daarnaast blijkt dat de kwaliteit van het contractbeheer, waarvan we vorig jaar onderdelen als aandachtspunt hebben benoemd, in 2006 tekortkomingen vertoont. De implementatie van een nieuw financieel systeem verliep niet probleemloos. In de eerste drie kwartalen van 2006 ontstonden betaalachterstanden en ontbrak betrouwbare managementinformatie.

We vinden dat ons oordeel over de Inspectie Verkeer en Waterstaat betrokken had moeten worden bij de besluitvorming over de instelling van de inspectie als baten-lastendienst.²

² Ministerie van Financiën, Regeling Baten-lastendiensten 2007, artikel 3 lid 5, 20 februari 2007.

In § 2.2 lichten wij de belangrijkste verbeterpunten bij het Ministerie van VenW nader toe. Ook gaan wij hier in op de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het ministerie.

2.2 Toelichting en aanbevelingen

2.2.1 Vergroting afstand tot de uitvoering

Rijkswaterstaat verricht dagelijks onderhoudswerkzaamheden om arealen (een geografisch gebied met bijvoorbeeld wegen, wegmarkeringen en parkeerplaatsen) en objecten (zoals filesignaleringsborden) in stand te houden. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd aan de hand van zogenoemde prestatiebestekken. Dit houdt in dat Rijkswaterstaat in contracten met aannemers vastlegt aan welke onderhoudseisen (functionele eisen) een object of gebied gedurende de gehele contractperiode moet voldoen. De aannemer heeft bij deze contractvorm zelf de regie over de uitvoering.

Bij de aanleg van wegen en infrastructurele objecten en ook bij het (variabele) onderhoud daarvan werkt Rijkswaterstaat in toenemende mate met innovatieve contracten. Bij een innovatief contract bepaalt de opdrachtnemer welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gevraagde prestatie te leveren. De kwaliteit van de producten wordt in sterke mate bepaald door de kwaliteit van de processen bij de aannemer. Voor de beoordeling van de kwaliteit van het werk heeft Rijkswaterstaat ervoor gekozen gebruik te maken van het kwaliteitssysteem van de aannemer. Op het kwaliteitssysteem worden door Rijkswaterstaat systeem-, proces- en producttoetsen uitgevoerd. Hiermee wordt vastgesteld of het kwaliteitssysteem van de aannemer goed functioneert.

Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal problemen in de bedrijfsvoering te maken heeft met tekortkomingen in het toezicht dat vanuit het Ministerie van VenW wordt gehouden op de uitvoering van de zojuist genoemde aanleg- en onderhoudswerkzaamheden. Dit toezicht is van belang om grip te houden op de uitvoering, die immers steeds meer wordt overgelaten aan marktpartijen.

Bij nieuwe contractvormen wordt door Rijkswaterstaat een beheersplan (toezichtsplan) opgesteld waarin op grond van een risicoanalyse de concrete toezichtsactiviteiten worden gepland. Uit ons onderzoek blijkt bij een groot aantal contracten dat de geplande toezichtsactiviteiten niet volledig zijn uitgevoerd dan wel dat onderdelen van het uitgevoerde toezicht niet goed zijn vastgelegd in het contractdossier.

Gepland toezicht niet volledig uitgevoerd

Op grond van een zogeheten prestatiebestek moet de aannemer ervoor zorgen dat de hoogte van het gras in de berm niet boven een vastgesteld maximum uitkomt. In de wintermaanden is de kans klein dat deze waarde wordt overschreden, maar in de zomermaanden is die kans des te groter. Rijkswaterstaat kan op grond van een risicoanalyse bepalen dat de bermhoogte in de zomer, en dus de prestatie van de aannemer, met een hogere frequentie wordt gecontroleerd dan in de winter. In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat de geplande controlefrequenties niet altijd worden gehaald.

Als gevolg van gesignaleerde tekortkomingen in het toezicht kan door Rijkswaterstaat onvoldoende worden aangetoond dat de aannemer de contractueel vereiste prestatie heeft geleverd.

Deze bevinding komt terug in ons oordeel over de rechtmatigheid van de contractuitgaven van het Ministerie van VenW. Een gedeelte van de contractuitgaven over 2006 hebben wij als onzeker aangemerkt.

2.2.2 Aandacht voor beheer van kleinere financiële stromen

Bij het oplossen van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering heeft het Ministerie van VenW in 2006 vooral aandacht gegeven aan de grotere financiële stromen: (a) het verplichtingenbeheer en (b) het financieel beheer en materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In 2005 zagen we eenzelfde focus bij de verbetering van het materieelbeheer. Overigens betreft het steeds «hardnekkige» onvolkomenheden, dat wil zeggen onvolkomenheden die zich al een aantal jaren hebben voorgedaan.

Ad (a). Bij de verbetering van het verplichtingenbeheer is de aandacht van het ministerie primair uitgegaan naar de grotere verplichtingen, die betrekking hadden op bedragen boven de € 50 000. Dit heeft ertoe geleid dat eind 2006 vooruitgang is geboekt bij het beheer van de grotere verplichtingen. Het beheer van de kleinere verplichtingen is echter nog niet toereikend.

Doorgevoerde verbeteringen in beheer grotere verplichtingen

In voorgaande jaren constateerden wij regelmatig dat bestuurlijke overeenkomsten niet werden vastgelegd in de verplichtingenadministratie. Dat kwam deels doordat het onduidelijk was hoe verplichtingen in de administratie moesten worden opgenomen. In 2006 heeft het ministerie criteria opgesteld voor de wijze waarop bestuurlijke overeenkomsten in de verplichtingenadministratie opgenomen moeten worden. De vastgestelde criteria geven de dienstonderdelen de gewenste duidelijkheid.

Ad (b). Bij het financieel beheer en materieelbeheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zien we een identiek patroon met een identiek resultaat. De volledigheid van de grotere ontvangstenstromen kan inmiddels redelijk worden vastgesteld, maar van de kleinere ontvangstenstromen kan de volledigheid nog niet worden vastgesteld.

Het beheer van de contracten beneden de € 100 000 bevatte gedurende het overgrote deel van 2006 op belangrijke onderdelen tekortkomingen zoals de controle op de geleverde prestaties. In de laatste twee maanden van 2006 is het beheer verbeterd en van hetzelfde niveau als het beheer van de grotere contracten.

We hebben niet kunnen vaststellen of het een bewuste keuze van het Ministerie van VenW is om zich bij het verbeteren van het financieel beheer toe te spitsen op de grotere geldstromen. Onze oordeelsvorming heeft echter niet alleen betrekking op de grotere financiële stromen. Ofschoon het financiële belang van de vele andere geldstromen die het ministerie beheert op het eerste gezicht gering lijkt, gaat het veelal wel om bijvoorbeeld grote aantallen contracten en verplichtingen, waarvan het *gezamenlijk* belang aanzienlijk is.

Het gezamenlijke financieel belang van de kleinere contracten (circa € 12 mln.) is bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat groter dan het gezamenlijke financieel belang van de grotere contracten (circa € 8 mln.). Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat is het beheer van grotere contracten nagenoeg op orde. Het beheer van kleinere contracten vertoont nog tekortkomingen. Dit zijn vooral tekortkomingen in controles om vast te stellen dat de leverancier het product of de dienst in overeenstemming met het contract heeft geleverd. Deze tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de rechtmatigheid van de uitgaven. Alleen al door het bedrag dat ermee gemoeid is, is meer aandacht voor de kleinere geldstromen gerechtvaardigd.

Wij bevelen de minister van VenW aan om bij het oplossen van onvolkomenheden de verbetering van het beheer van de *kleine* financiële stromen een prominentere plek te geven.

2.2.3 Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie

De beschikbare beleidsinformatie in het Jaarverslag 2006 en de begroting 2007 van het Ministerie van VenW is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De aansluiting tussen de begroting en het jaarverslag over 2006 is ten opzichte van voorgaande jaren eveneens vooruit gegaan. In het jaarverslag wordt echter niet altijd aangegeven of de doelen zijn gerealiseerd, terwijl in tabellen wel relevante informatie hiervoor aanwezig is. Ook is het onduidelijk wat de gerealiseerde prestaties betekenen voor het gewenste effect. Het jaarverslag zou helderder worden als aangegeven wordt dat doelen zijn gerealiseerd en verbanden worden gelegd tussen prestaties en effecten.

In een verdiepend onderzoek hebben we de bruikbaarheid van de beleidsinformatie voor de Tweede Kamer nader bekeken aan de hand van de VenW-doelstelling «Het aantal verkeersslachtoffers op het spoor verminderen» (artikel 32.2). Om inzicht te geven in de doelrealisatie heeft het ministerie in de begroting en het jaarverslag effectindicatoren opgenomen. Deze betreffen het aantal doden en gewonden onder vijf risicogroepen.

De gegevens zijn bruikbaar voor de Tweede Kamer om na te gaan welke effecten zijn opgetreden. Voor het aantal doden en gewonden per risicogroep worden tendensen gegeven, waarbij het ministerie aangeeft hoe die zich verhouden tot de normen.

3. REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister

De minister van VenW heeft op 1 mei 2007 op ons onderzoek gereageerd. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

De minister onderschrijft dat de door ons gesignaleerde achteruitgang in de bedrijfsvoering moet worden gezien in het licht van de vele veranderingen die zich bij het ministerie gelijktijdig hebben voorgedaan. Eén van deze veranderingen betreft de invoering van een nieuw financieel systeem. De minister is verheugd dat wij het verbeterprogramma rond het nieuwe financieel systeem als gedegen kwalificeren. Hij vertrouwt er dan ook op dat de achteruitgang tijdelijk van aard is.

De reactie van de minister richt zich vooral op de oordelen uit deel II van dit rapport. Hierna volgen de hoofdpunten uit de reactie van de minister. Waar nodig verwijzen wij naar de inhoud van deel II.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

De minister geeft aan zich te herkennen in het beeld, zoals geschetst in deel II van ons rapport, dat het financieel beheer en materieelbeheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat een opwaartse lijn vertoont. Hij vindt dat op het terrein van het beheer van de ontvangsten en het materieelbeheer belangrijke stappen zijn gezet. Op het terrein van het contractbeheer en de verplichtingen in 2007 zijn volgens de minister nog wel verdere verbeteringen nodig. Hij nuanceert wel ons oordeel, door te wijzen op het materieel belang van de resterende tekortkomingen bij de inspectie in het bredere licht van het financieel beheer van het ministerie. Het verbaast de minister dat ons oordeel over de Inspectie Verkeer en Waterstaat betrokken had moeten worden bij de besluitvorming over de instelling van de inspectie als baten-lastendienst. Hij is van mening dat wij zowel over het besluitvormingsproces als over de inhoudelijke afwegingen tijdig en open zijn geïnformeerd. De minister benadrukt dat hij ons heeft uitgenodigd om tot een zelfstandig oordeel te komen over het financieel beheer en het materieelbeheer, maar dat wij ervoor hebben gekozen om afzijdig te blijven. Hij geeft tevens aan dat hij bij het ondertekenen van het instellingsbesluit ons oordeel heeft gewogen. Hij komt tot de slotsom dat de inspectie, mede door de opgaande lijn in het financieel beheer klaar is om baten-lastendienst te worden.

Verplichtingenbeheer

De minister schrijft dat het afgelopen jaar extra inspanningen zijn verricht om het verplichtingenbeheer te verbeteren. In deel II van dit rapport constateren wij vooral verbeteringen bij de grotere verplichtingen. De minister geeft aan dat hij de verbeterinspanningen bewust heeft geconcentreerd op de grote verplichtingen, omdat deze circa 80% van het financiële volume van VenW uitmaken. Het verplichtingenbeheer is door de jaren heen een hardnekkig probleem geweest. De minister is dan ook tevreden met de geconstateerde vooruitgang. Ten aanzien van de kleinere verplichtingen (tot € 50 000) wil hij onderzoeken in hoeverre het interdepartementale beleidsonderzoek *Regeldruk en controletoren* mogelijkheden biedt om dat beheer aanzienlijk te vereenvoudigen.

Contractbeheer

In reactie op de tekortkomingen in het beheer van prestatiebestekken, innovatieve contracten en urencontracten die wij in deel II van dit rapport

beschrijven, merkt de minister op dat het beheer van lopende prestatiebestekken in 2006 veel aandacht heeft gekregen, maar dat de effecten van structurele maatregelen nog niet in de volle breedte merkbaar zijn. Met de ingezette maatregelen en extra aandacht verwacht de minister het beheer van de prestatiebestekken in 2007 op het gewenste niveau te krijgen. In 2006 is het beheer van innovatieve contracten verder doorontwikkeld en vastgelegd. Samen met trainingen – die in 2007 een vervolg krijgen – verwacht de minister een solide basis te hebben gelegd voor een voldoende beheer van innovatieve infrastructurele projecten. De minister zegt toe de door de ons geconstateerde tekortkomingen mee te zullen nemen in de lopende verbeteracties en hierop gericht toezicht te zullen uitvoeren.

Over de tekortkomingen in het beheer van urencontracten merkt de minister op dat deze grotendeels kunnen worden verklaard uit de aanloopproblemen met het nieuwe financieel systeem en de ingevoerde veranderingen in de taakverdeling tussen de dienstonderdelen en de «Shared Services Organisatie». De minister kondigt aan de werking van de taakverdeling in 2007 nader te analyseren, om te komen tot adequate maatregelen.

Implementatie nieuw financieel systeem

De minister beschouwt onze constatering dat het herstel van het betaalproces beheerst is verlopen en dat er geen verhoogd risico is geweest op onrechtmatige betalingen, als steun in de rug voor zijn management en medewerkers. Deze hebben zich – in een sterk veranderende organisatie – hard ingezet om de situatie te beheersen en normaliseren. De minister beschouwt ons oordeel als een aansporing om de ingezette verbeteringen te continueren en deelt onze verwachting dat de onvolkomenheid in 2007 kan worden weggenomen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt ons dat de minister de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering het komende jaar aandacht zal geven. Op onderdelen meldt de minister in zijn reactie echter geen concrete verbetermaatregelen. We hebben drie opmerkingen bij de reactie van de minister.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

De minister vindt dat op het terrein van het beheer van de ontvangsten en het materieelbeheer belangrijke stappen zijn gezet.

Ofschoon er inderdaad sprake is van een stijgende lijn in het financieel beheer van de inspectie, hebben wij geconstateerd dat er nog steeds sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer en het materieelbeheer. Wij zullen het verdere verbeterproces met belangstelling volgen.

De minister vindt dat op het terrein van het contractbeheer en de verplichtingen in 2007 verdere verbeteringen nodig zijn. Wij zijn benieuwd naar de vervolgmaatregelen op dit terrein, nu de minister erkent dat verdere verbeteringen nodig zijn.

Verplichtingenbeheer

In zijn reactie meldt de minister tevreden te zijn met de geconstateerde vooruitgang in het beheer van grotere verplichtingen. We zijn benieuwd welke maatregelen de minister zal nemen om het beheer van de grotere verplichtingen verder te verbeteren. Het stemt ons tot tevredenheid dat de minister actie onderneemt om het beheer van de kleinere verplichtingen te verbeteren.

Contractbeheer

Als belangrijkste verklaring voor de tekortkomingen in het beheer van urencontracten noemt de minister de implementatie van een nieuw financieel systeem en ingevoerde veranderingen in de taakverdeling tussen de dienstonderdelen en de Shared Services Organisatie. Wij menen dat hier ook meespeelt dat de dienstonderdelen zelf nog onvoldoende toezicht houden op urencontracten. In dit licht brengen wij nogmaals onze aanbeveling onder de aandacht om te komen tot een VenW-breed verbeterprogramma voor het beheer van urencontracten.

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer*			
2001, Artikel 38 Uitgaven circa € 75 miljoen	Opgaande lijn in financieel beheer en materieelbeheer bij Inspectie Verkeer en Waterstaat, maar nog niet op orde.	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgdragen voor besteding gerealiseerde verbeteringen. • Aandacht geven aan resterende tekortkomingen (contractbeheer kleinere contracten, beheer wagenpark, volledigheid ontvangsten en totstandkoming financiële verantwoording). 	Verdere verbeteringen in het contractbeheer en verplichtingenbeheer in 2007.
2004 Alle artikelen en de saldbalanspost verplichtingen van VenW (XII) en het Infrastructuurfonds (A)	Beheer grote verplichtingen verbeterd. Verdere verbetering nodig bij tijdig bijstellen en vastleggen grote verplichtingen. Beheer kleinere verplichtingen nog niet toereikend.	<ul style="list-style-type: none"> • Gerealiseerde verbeteringen in beheer grote verplichtingen continueren en werken aan verdere verbetering. • Aandacht besteden aan kleinere verplichtingen. 	Onderzoek naar mogelijkheden om het beheer van kleinere verplichtingen te vereenvoudigen.
2006 Met name artikel 36, 41, de baten-lastendienst Rijkswaterstaat (XII) en de artikelen 11, 12, 13, 15 en 17 van het Infrastructuurfonds (A) Uitgaven circa € 3,3 miljard	Tekortkomingen in contractbeheer, waardoor onvoldoende duidelijkheid of opdrachtnemer heeft gepresteerd conform contract. Rechtmatigheid contractuitgaven gedeeltelijk onzeker.	<ul style="list-style-type: none"> • Bij reeds lopende verbeteracties rond beheer prestatiebestekken en innovatieve contracten van Rijkswaterstaat aandacht schenken aan genoemde tekortkomingen. • Voor beheer urencontracten VenW-breed verbeterprogramma opstellen. 	Geconstateerde tekortkomingen in beheer prestatiebestekken en innovatieve contracten worden meegenomen in de lopende verbeteracties. Ook zal minister gericht toezicht uitoefenen.
2006 Alle artikelen	Betaalachterstanden en onbetrouwbare managementinformatie in eerste drie kwartalen 2006 als gevolg van implementatie nieuw financieel systeem. In vierde kwartaal 2006 situatie genormaliseerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanbeveling: voor gesignaleerde problemen loopt gedegen verbeterprogramma. 	
Overige aandachtspunten			
2006 Alle artikelen	Informatiebeveiliging op orde. Aandachtspunten: autorisaties voor personeelssysteem en monitoring uitgegeven autorisaties voor nieuw financieel systeem.	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanbeveling: passende maatregelen reeds in gang gezet. 	
2006 Diverse artikelen	Toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) over het algemeen goed geregeld. Op twee punten aandacht vereist: (1) uitvoering reviews bij rwt's gefinancierd uit heffingen en tarieven; (2) opstelling toezichtsarrangementen voor kleinere rwt's.	<ul style="list-style-type: none"> • Genoemde verbeterpunten aandacht geven. 	Minister kondigt aan reviews op te nemen in reguliere toezichtshandelingen, zodat reviews voortaan structureel geborgd zijn. Minister verwacht opstellen toezichtsarrangementen in 2007 af te ronden.

* Wij kunnen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89, eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administratie die wij hebben geconstateerd en die onze (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
Afgerond in 2006			
2001 Jaarverslag	Beschikbaarheid beleidsinformatie verbeterd ten opzichte van 2005: betere aansluiting tussen effecten, prestaties en middelen.		
2005 Alle artikelen	Naleving Europese aanbestedingsregels ten opzichte van 2005 verbeterd en van voldoende niveau.		

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

Inhoud

1	Inleiding	25
1.1	Over het Ministerie van VenW	25
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	27
2	Jaarverslag	29
2.1	Oordeel over de financiële informatie	29
2.2	Oordeel over de saldi-balans en toelichting	30
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	30
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	31
2.5	Informatie over beleid nader beschouwd	32
2.5.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	32
2.5.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	35
3	Bedrijfsvoering	37
3.1	Oordeel over het financieel beheer en het materieel- beheer	37
3.1.1	Onvolkomenheden	37
3.1.2	Aandachtspunten	42
3.2	Overige bedrijfsvoering	43
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	44
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden 2006	46
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	50
Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	51

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

1.1 Over het Ministerie van VenW

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XII: het Ministerie van VenW.

Het Ministerie van VenW draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het gebied van personenvervoer, goederenvervoer, luchtvaart, water en weg- en waterbeheer. Infrastructuur is een van de middelen die VenW inzet om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor de investeringen op het gebied van infrastructuur bestaat een apart begrotingsfonds: het Infrastructuurfonds. Bij het jaarverslag van dit fonds brengt de Algemene Rekenkamer een afzonderlijk rapport uit.

Het ministerie kent aanzienlijke transactie-uitgaven en aanzienlijke overdrachtsuitgaven. De transactie-uitgaven lopen grotendeels via het Infrastructuurfonds en de baten-lastendienst Rijkswaterstaat. Deze uitgaven hebben vooral tot doel om (rijks)infrastructuur aan te leggen en onderhouden. Ook een deel van de overdrachtsuitgaven (aan ProRail) en de specifieke uitkeringen (aan decentrale overheden) voor grote regionale en lokale infrastructuurprojecten zijn bedoeld om de infrastructuur te bekostigen.

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

Overzicht 1 Ministerie van VenW (XII) in kengetallen 2006

Totaal verplichtingen	€ 7,5 mld.
Totaal uitgaven	€ 7,0 mld.
Totaal ontvangsten	€ 0,4 mld.
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 4,8 mld. € 0,3 mld.
Overdrachtsuitgaven.	€ 3,9 mld.
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met x operationele doelstellingen) – waarvan productartikelen – waarvan niet-beleidsartikelen	20 8 (29) 9 3
Aantal personen werkzaam (in fte) – waarvan Rijkswaterstaat	11 843 8 792
Aantal baten-lastendiensten – bijdrage moederdepartement – programma-uitgaven – eigen vermogen	2 (Rijkswaterstaat en KNMI) € 2,2 mld. € 1,1 mld. € 0,04 mld.
Aantal directoraten-generaal (of directies)	9
Begrotingsfonds	Infrastructuurfonds € 6,3 mld.
Rechtspersonen met een wettelijke taak – waarvan begrotingsgefinancierd (aantal en bedrag) – waarvan heffinggefinancierd (aantal en bedrag)	ProRail € 1 643 mln. CBR € 7 mln. aantal 35 bedrag € 1,2 mld.
Recent onderzoek (vanaf 2000) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VenW	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland. Terugblik 2007 (2007) • Geluidsisolatie Schiphol fase 2. Terugblik 2007 (2007) • Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) • Bezwaaronderzoek materieel-beheer Rijkswaterstaat (2005) • Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland (2004) • Geluidsisolatie Schiphol fase 2 (2004) • Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute (2003) • Aanleg Betuweroute: project-beheersing en financiering (2001) • Milieuvervuiling door zeeschepen (2001) • Beleidsinformatie Betuweroute (2000) • Verdieping Westerschelde (2000)

1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer*³ kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en onze wijze van rapporteren.

Programma

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van VenW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

Rijksbreed:

- beleidsinformatie;
- boeken buiten begrotingsverband;
- eindejaarsdiscipline en budgetuitputting;
- implementatie ERP-systemen;
- informatiebeveiliging;
- rechtspersonen met een wettelijke taak;
- specifieke uitkeringen;
- verbetering kwaliteit regelgeving.

Departementsspecifiek:

- toepassing juridische arrangementen;
- contractbeheer;
- eindafrekeningen project Geluidsisolatie Schiphol fase 2;
- financieel beheer en materieelbeheer Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- implementatie nieuw financieel systeem;
- naleven Europese aanbestedingsregels;
- verplichtingenbeheer.

Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

De onderwerpen boeken buiten begrotingsverband, eindejaarsdiscipline en budgetuitputting, implementatie ERP-systemen, eindafrekeningen project Geluidsisolatie Schiphol fase 2 en naleven Europese aanbestedingsregels hebben we wel onderzocht maar we hebben hierbij geen bijzonderheden aangetroffen. Deze onderwerpen komen in dit rapport daarom niet terug.

In het Jaarverslag 2006 legt de minister voor het eerst zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). De minister meldt hierbij de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteert de minister een andere systematiek dan de Algemene Rekenkamer. Wij tellen het bedrag van de geconstateerde fouten en

³ Zie www.rekenkamer.nl.

onzekerheden per artikel op en toetsen dit totaalbedrag vervolgens aan de tolerantiegrenzen op artikelniveau. De minister telt de fouten en onzekerheden niet op, maar toetst deze afzonderlijk aan voor fouten en onzekerheden verschillende toleranties.

Het verschil in systematiek heeft tot gevolg gehad dat de minister geen overschrijdingen van tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteert, terwijl wij dit wel doen. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW beoordeeld. Wij hebben daarbij onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid* of van een *ondeugdelijke weergave*.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, maar gaan we ook in op de bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.5)?

2.1 Oordeel over de financiële informatie

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

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

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- Artikel 41 «Ondersteunen functioneren VenW»: een bedrag van ongeveer € 7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven. Dit bedrag bestaat vooral uit een onzekerheid van circa € 2 miljoen door onvoldoende interne controle op uitgaven aan postactieven (wachtgelden, et cetera) en een onzekerheid van afgerond € 4 miljoen in verband met tekortkomingen in het contractbeheer. Zie § 3.1.1 voor onze bevindingen over het contractbeheer.
- Baten-lastendienst Rijkswaterstaat: een bedrag van circa € 79 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven. Dit bedrag bestaat vooral uit een onzekerheid van circa € 58 miljoen in verband met tekortkomingen in het contractbeheer. Zie § 3.1.1 voor onze bevindingen over

het contractbeheer. Daarnaast bestaat het resterende bedrag van € 20 miljoen aan fouten vooral uit:

- circa € 7 miljoen aan onrechtmatige uitgaven vanwege betalingen die afwijken van een betalingsregeling in een contract;
- ongeveer € 3 miljoen door een subsidiebetaling die niet deugdelijk is weergegeven.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 221 miljoen, respectievelijk € 54 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In 2006 heeft het Ministerie van VenW voor een bedrag van € 1 392 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

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

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderings-rapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast meldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf opmerkelijke zaken in het financieel beheer en materieelbeheer, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006

De minister van VenW heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf vermeld dat er in 2006 sprake was van een rechtmatige begrotingsuitvoering op alle artikelen.

Omdat de minister en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze bepalen of fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden (zie hoofdstuk 1), constateert de Algemene Rekenkamer bij artikel 41 «Ondersteuning functioneren VenW» en bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat wél een overschrijding van de tolerantiegrens. Dit betekent overigens niet dat de minister zich niet goed heeft verantwoord.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van VenW verder over de volgende onderwerpen:

- de sturing en beheersing van de bedrijfsvoering, waaronder de uniformering van financiële processen en de implementatie van een nieuw financieel systeem;
- de instelling van de baten-lastendienst Rijkswaterstaat;
- de instelling van de baten-lastendienst Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het personeel;
- het financieel beheer en het materieelbeheer;
- het verplichtingenbeheer;
- de beheersing van innovatieve contracten;
- het materieelbeheer van Rijkswaterstaat;
- de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Bij enkele kleinere dienstonderdelen is de dossiervorming bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf onvoldoende. Dat is dan ook een aandachtspunt.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) 2006.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VenW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Er zijn echter aandachtspunten. In 2006 zijn de eisen uit de nieuwe RPE door de hoofddirectie Financiën, Management & Control (FMC) geconcretiseerd in normen voor VenW. De directoraten-generaal van VenW zouden beter op de hoogte moeten zijn van deze normen.

2.5 Informatie over beleid nader beschouwd

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van de informatie en de vraag of deze voldoet aan de verslaggevingseisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken we verder ook de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid (zie § 2.5.2) van de beleidsinformatie.

2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

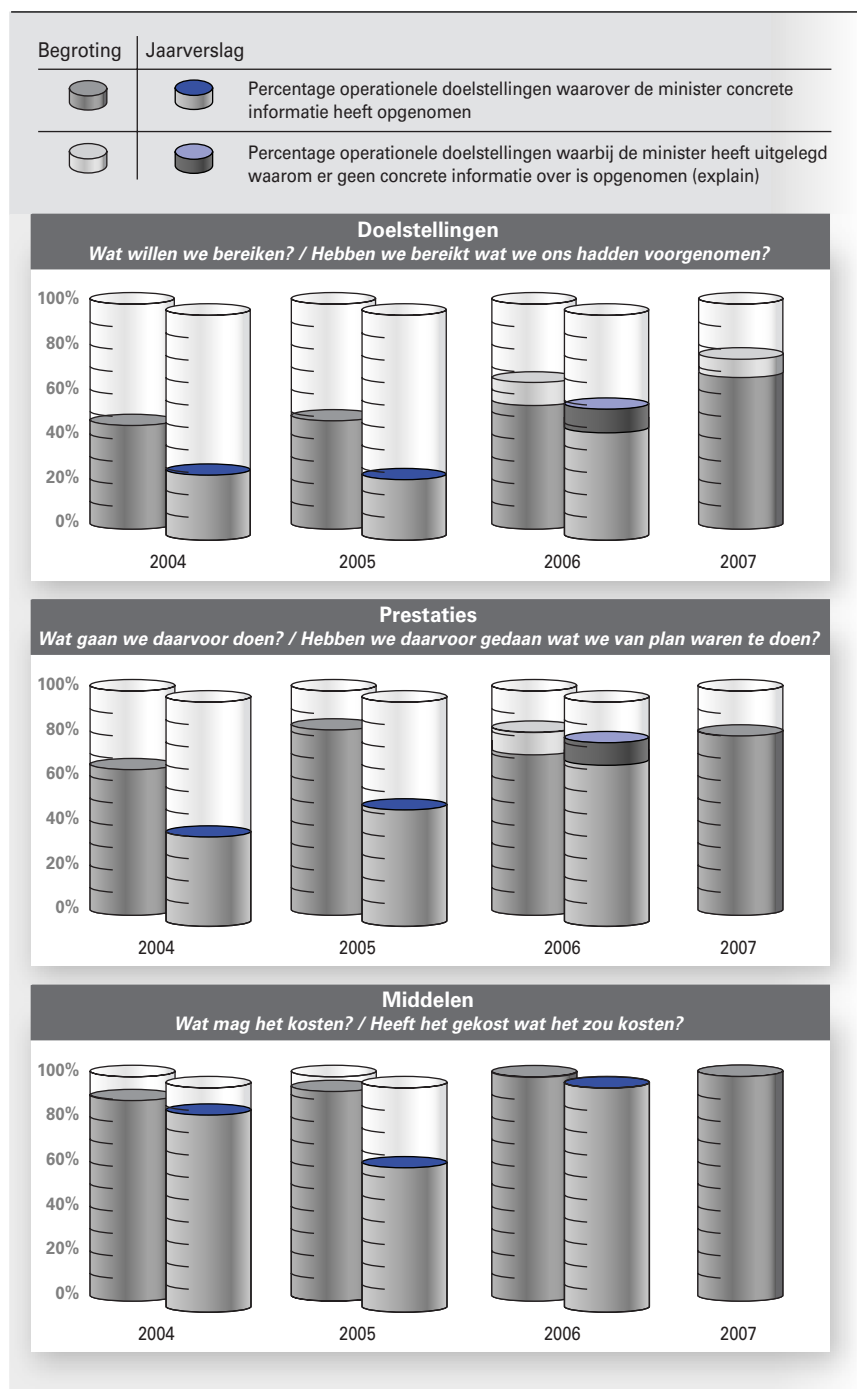
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Jaarverslag 2006

Ten eerste geeft het Jaarverslag 2006 meer informatie over de doelen, de prestaties en de inzet van middelen dan het Jaarverslag 2005. De Tweede Kamer heeft daardoor dit jaar een beter inzicht in wat het Ministerie van VenW heeft bereikt met het beleid en wat het daarvoor heeft gedaan. De vraag «Heeft het beleid gekost wat het zou mogen kosten?» wordt in 2006

bij elk artikel beantwoord. De minister heeft in 2006 verder voldoende uitgelegd waarom informatie over het doel of de prestatie ontbreekt.

Ten tweede is de informatie in het Jaarverslag 2006 over het algemeen nuttig. Hierdoor kan de Tweede Kamer zich een oordeel vormen over de mate waarin de minister zijn voornemens gerealiseerd heeft. Heeft de minister de beoogde doelen niet (geheel) behaald? Dan geeft hij daarvoor een verklaring. Ook in het geval van hogere uitgaven dan begroot volgt doorgaans een toelichting.

Wel zou de minister op sommige plaatsen wat specifiek op de doelstellingen kunnen terugkomen. Zo geven de teksten soms niet specifiek aan of het ministerie de doelen heeft gerealiseerd, terwijl in de tabellen wel relevante informatie staat. Een voorbeeld is de tekst bij de operationele doelstelling 31.4 «Waterkwaliteit»:

«In 2006 zijn, naast de uitvoering van het vigerende beleid, veel voorbereidende stappen (decembernota als opmaat naar de stroomgebiedbeheerplannen, monitoringsprogramma's, strategische maatschappelijke kosten-batenanalyse) gezet voor de maatregelenpakketten in de stroomgebiedbeheerplannen.»

Op sommige plaatsen zijn de toelichtingen over de prestaties summier. De prestaties bij elke operationele doelstelling worden weergegeven in een «ja/nee»-tabel. De toelichtingen over de onderliggende activiteiten zijn echter afwezig of beperkt.

Het ministerie geeft hierover in de leeswijzer van het jaarverslag aan dat activiteiten die conform planning zijn gerealiseerd niet worden toegelicht. Het ministerie voldoet hiermee aan de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2007, die bovendien een maximum toelichting van 10 pagina's per begrotingsartikel voorschrijven.

Echter, het jaarverslag zou beter leesbaar worden als de minister de genoemde prestaties ruimer zou toelichten. Zo is bijvoorbeeld van de operationele doelstelling 32.01 («Aantal verkeersslachtoffers op de weg verminderen») niet duidelijk hoe de genoemde activiteiten zijn gerealiseerd en of die hebben bijgedragen aan het gewenste effect.

Aansluiting Jaarverslag 2006 en Begroting 2006

We constateren dat de aansluiting tussen het jaarverslag en de begroting in 2006 vooruit is gegaan ten opzichte van 2005. In 2005 sloot het jaarverslag (ten opzichte van 2004) juist slechter aan op de begroting. Bij de prestaties en de middelen komt de minister in het Jaarverslag 2006 zelfs op alle concrete punten uit de Begroting 2006 terug. Ook de informatie over de voorgenomen doelen laat een verbetering zien.

Begroting 2007

In de Begroting 2007 is meer beleidsinformatie beschikbaar dan in de Begroting 2006. Voor 2007 geeft de minister namelijk beter aan wat hij wil bereiken met het beleid dan hij deed in 2006. De Begroting 2007 laat verder een positieve ontwikkeling zien bij de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?». Net als voor 2006 geeft de minister voor 2007 overal in de begroting aan wat de uitvoering van het beleid mag kosten. De minister heeft in twee gevallen uitgelegd waarom het niet mogelijk is een antwoord te geven op de vraag «Wat willen we bereiken?». Het percentage «explain» is hiermee lager dan het jaar ervoor.⁴

⁴ Het percentage «explain» van 14% in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van de Algemene Rekenkamer dient bij nader inzien te worden gecorrigeerd in 10%.

2.5.2 *Bruikbaarheid van de beleidsinformatie*

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Voor artikel 32 van de Rijksbegroting 2006 VenW «Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit», en daarbinnen de tweede operationele doelstelling (artikel 32.2) «Het aantal verkeersslachtoffers op het spoor verminderen» hebben wij ook onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen. We geven van een aantal indicatoren aan in hoeverre ze bruikbaar zijn, hoe ze tot stand komen en hoe het ministerie toezicht houdt op de totstandkoming.

Indicatoren

De indicatoren uit artikel 32.2 van de begroting van 2006 zijn effectindicatoren en betreffen het aantal doden en gewonden onder vijf risicogroepen: reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden en suïcides. VenW streeft naar het beperken van het aantal doden en gewonden. Daartoe zijn per risicogroep (vijfjaarlijkse) streefwaarden voor het maximaal aantal doden geformuleerd, met uitzondering van suïcides. Het veiligheidsbeleid van VenW is niet gericht op het tegengaan van suïcidaal gedrag. Dat ligt op andere beleidsterreinen van de overheid.

Bruikbaarheid informatie

De gegevens in het jaarverslag zijn bruikbaar om na te gaan welke effecten zijn opgetreden. Voor het aantal doden per risicogroep worden tendensen gegeven, waarbij het ministerie aangeeft hoe die zich verhouden tot de risiconormen. Het ministerie meldt onder andere dat het vijfjaarsgemiddelde van het aantal omgekomen reizigers sinds 1995 permanent onder de streefwaarde van het maximaal aanvaardbare risico blijft.

We hebben de onderliggende gegevens echter niet tijdig van het ministerie kunnen ontvangen. Hierdoor zijn we niet in staat geweest de effectgegevens over 2006 te beoordelen. Wel hebben we de gegevens uit 2002–2005 vergeleken met de onderliggende informatie, waarbij we kleine afwijkingen hebben geconstateerd.

Tot slot vermeldt het jaarverslag relevante prestatiegegevens, zoals het toegenomen aantal keren dat een trein door een rood licht reed in 2006: 292 keer. Dit wordt ook wel het aantal Stop-tonend-sein (STS)-passages genoemd.

Totstandkoming informatie

Het Ministerie van VenW heeft de eisen uit de RPE 2006 uitgewerkt in een interne handreiking. Hierin staan de taakverdeling en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de jaarlijkse Trendanalyse, waarin de onderliggende informatie over doden en gewonden op het spoor is opgenomen. Daarvoor houdt de inspectie een centrale database bij, met gegevens die de NS, de KLPD (Spoorwegpolitie) en ProRail aanleveren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat categoriseert de informatie vervolgens en haalt dubbeltellingen eruit. De inspectie heeft afspraken gemaakt met deze «gegevensleveranciers»,

onder meer over de definities van typen slachtoffers en de wijze en het tijdstip van aanleveren.

Toezicht

Het directoraat-generaal Personenvervoer is verantwoordelijk voor het eerstelijnstoezicht op de procedures van informatieverzameling. Over de definitie, de volledigheid, de actualiteit en de tijdigheid van de gegevens uit artikel 32.2 heeft het directoraat-generaal Personenvervoer afspraken gemaakt met de Inspectie Verkeer en Waterstaat. We hebben echter niet kunnen constateren op welke wijze directoraat-generaal Personenvervoer inhoud geeft aan toezicht op het nakomen van deze afspraken.

De Hoofddirectie FMC is tweedelijnstoezichthouder. Zij heeft de Auditdienst opdracht gegeven jaarlijks te auditen hoe de beleidsinformatie tot stand komt.

Voor 2006 heeft de Auditdienst de totstandkoming van vier prestatie-indicatoren onderzocht. Gegevens uit artikel 32.2 heeft de dienst niet meegenomen. De audit levert echter wel relevante aandachtspunten op. De Auditdienst oordeelt dat de gegevens op een goede manier tot stand zijn gekomen.⁵ Aandachtspunt is onder andere dat in de onderzochte gevallen de RPE 2006 en de normen van de Hoofddirectie FMC niet bekend waren bij beleidsmedewerkers en gegevensleveranciers. Ook waren er alleen mondelinge afspraken tussen de beleidsdirectie en gegevensleveranciers over aanlevering van gegevens. Verder kan de Auditdienst niet direct reconstrueren hoe beleidsmedewerkers de aangeleverde gegevens beoordelen. We onderschrijven de aanbevelingen van de Auditdienst om actiever te communiceren welke eisen het ministerie stelt aan de gegevens. Verder zou het ministerie afspraken daarover goed moeten vastleggen.

⁵ VenW/DAD, Audit totstandkomingsproces prestatie-indicatoren van Verkeer en Waterstaat, verslagjaar 2006 (concept), maart 2007.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van VenW voldeden in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het financieel beheer en materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het verplichtingenbeheer;
- het contractbeheer;
- de implementatie van een nieuw financieel systeem.

3.1.1 Onvolkomenheden

Financieel beheer en materieelbeheer Inspectie Verkeer en Waterstaat

De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor een veilig en duurzaam gebruik van lucht, water en land voor transportdoeleinden. Vanaf de oprichting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat in 2001 zijn er tekortkomingen in het financieel beheer en materieelbeheer. Afgelopen jaren heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat verbeterplannen opgesteld om het financieel beheer en materieelbeheer op orde te krijgen.

In 2006 heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat een traject doorlopen om per 1 januari 2007 een baten-lastendienst te kunnen worden. Om deze status te krijgen is het onder meer van belang dat het financieel beheer en materieelbeheer voldoende op orde zijn. Omdat dit in 2005 niet het geval was, heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat acties ondernomen om de volledigheid van de ontvangsten, de kwaliteit van het contractbeheer en de toereikendheid van het materieelbeheer aan te tonen.

In september 2006 heeft de Departementale Auditdienst aangegeven dat het financieel beheer en materieelbeheer in het eerste halfjaar van 2006 een vooruitgang lieten zien en van voldoende niveau zijn. Wel stelde de auditdienst de nadrukkelijke voorwaarde dat de drie verbeterpunten adequaat en structureel gewaarborgd moesten worden. Op grond hiervan

heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat in het laatste kwartaal van 2006 aanvullende maatregelen genomen.

Voor het rechtmatigheidsonderzoek over 2006 hebben we het financieel beheer en materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat over geheel 2006 beoordeeld. Hieruit komt naar voren dat we nog onvoldoende kunnen vaststellen dat deze aanvullende maatregelen werken.

- De volledigheid van de ontvangsten kan voor een deel, maar niet voor alle processen redelijk worden aangetoond.
- Het beheer van de contracten onder de € 100 000 bevatte in de eerste tien maanden van 2006 op belangrijke onderdelen tekortkomingen. Een voorbeeld is de controle op de geleverde prestaties. In de laatste twee maanden van 2006 is het beheer verbeterd en van hetzelfde niveau als het beheer van de grotere contracten: het beheer verloopt nog niet vlekkeloos, maar de gevolgen zijn gering.
- Het verplichtingenbeheer bevat tekortkomingen in de volledigheid en juistheid van de verplichtingen. Door deze tekortkomingen waren omvangrijke correcties nodig om eind 2006 een goede verplichtingenstand te krijgen.
- Het materieelbeheer (het beheer van het wagenpark) was gedurende het jaar nog niet geheel toereikend. Belangrijke interne controlemaatregelen zijn in 2006 beperkt gehanteerd.
- Het proces van totstandkoming van de financiële verantwoording is uiterst moeizaam verlopen.

Tekortkomingen in het verplichtingenbeheer en het contractbeheer doen zich ook voor bij andere departementsonderdelen (zie § 3.1.1.). de Inspectie Verkeer en Waterstaat staat hierin niet alleen.

Evenals bij andere departementsonderdelen is er bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat een nieuw financieel systeem geïmplementeerd. Hierdoor deden zich gedurende een groot deel van het jaar betalingsachterstanden en boekingsfouten bij facturen voor en was er nauwelijks betrouwbare managementinformatie voorhanden (zie § 3.1.1.).

Omdat het financieel beheer en materieelbeheer eind 2006 nog niet op orde zijn, handhaven we ons oordeel dat er een onvolkomenheid is in het financieel beheer en materieelbeheer. In ons oordeel hebben we meegewogen dat de onvolkomenheden al een aantal jaren bestaan. Wel zien we een opwaartse lijn in het financieel beheer en het materieelbeheer. Met name verbeterd zijn het beheer van de contracten boven € 100 000 en de beheersing van de volledigheid van ontvangsten.

Verplichtingenbeheer

Het verplichtingenbeheer is erop gericht te zorgen dat gesloten overeenkomsten juist, tijdig en volledig geregistreerd worden, met het oog op een goed budgetbeheer. De afgelopen jaren was het verplichtingenbeheer bij VenW niet op orde. Verplichtingen werden niet goed en niet op tijd vastgelegd en afgewikkeld en de interne controle hierop was ontoereikend. Daardoor moest het ministerie aan het eind van het jaar belangrijke correcties in de financiële verantwoording doorvoeren.

Gelet op de duur van dit probleem hebben we vorig jaar geoordeeld dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid. De minister deed vervolgens de toezegging dat er extra energie wordt gestoken in het op orde krijgen van de grotere verplichtingen (groter dan € 50 000).

In 2006 heeft het ministerie veel gedaan om het verplichtingenbeheer te verbeteren. Hiervoor heeft het gekozen voor een algemene aanpak die gericht was op drie aspecten:

- cultuur (het aanspreken van managers);
- de inrichting van processen en systemen (zoals een harde koppeling tussen opdrachtverlening en facturen boven de € 1 250 in het nieuwe financieel systeem);
- de versterking van beheersmaatregelen (zoals het vastleggen van bestuurlijke overeenkomsten).

Omdat de kwaliteit van het verplichtingenbeheer varieerde per dienst, heeft het ministerie per dienst een verbeterplan opgesteld. Tussentijds zijn bij een aantal diensten van het ministerie audits uitgevoerd naar de kwaliteit van het verplichtingenbeheer. Een van die diensten was Rijkswaterstaat.

Het resultaat is dat het verplichtingenbeheer eind 2006 verbeterd is. Deze verbetering heeft zich vooral voorgedaan bij de grotere verplichtingen. Er zijn nog wel aspecten die beter kunnen. Zo zou het ministerie grotere verplichtingen sneller kunnen bijstellen (zoals als gevolg van meer- en minderwerk). Ook zou het ministerie de verplichtingen beter vast kunnen leggen in de administratie. Het beheer van de kleinere verplichtingen is nog niet toereikend.

We moeten dan ook concluderen dat het verplichtingenbeheer in 2006 is verbeterd, maar nog niet volledig op orde is. Gelet op de geconstateerde verbeteringen wijzigen we ons oordeel van een ernstige onvolkomenheid in een «gewone» onvolkomenheid. In 2007 moet blijken of de verbetermaatregelen effectief en duurzaam zijn en of voor alle onderdelen het verplichtingenbeheer toereikend is. Voortdurende aandacht en gelijkblijvende inspanningen voor het verplichtingenbeheer zijn hierbij een belangrijke voorwaarde.

Contractbeheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 2005 heeft de Algemene Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd in het contractbeheer. Het ging om het beheer van urencontracten bij het directoraat-generaal Transport en Luchtvaart en het beheer van nieuwe contractvormen voor vast onderhoud (prestatiebestekken) bij het directoraat-generaal Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat heeft in 2006 verschillende acties ondernomen om het beheer van prestatiebestekken en innovatieve contracten te verbeteren. De voortgang en resultaten van deze acties worden gevolgd via audits, dienstspecifiek onderzoek en toezicht vanuit de controllerorganisatie Rijkswaterstaat.

Dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer opnieuw onderzoek verricht naar de kwaliteit van het contractbeheer. De bevindingen van dit onderzoek hebben vooral betrekking op prestatiebestekken, innovatieve contracten en urencontracten.

Prestatiebestekken

Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor het dagelijkse onderhoud van gebieden en objecten. Dit onderhoud wordt echter uitgevoerd door aannemers. De afspraken over dit onderhoud legt Rijkswaterstaat vast via prestatiebestekken. Bij prestatiebestekken staat in het contract aan welke onderhoudseisen een object of gebied gedurende de gehele contract-

periode moet voldoen. De aannemer heeft bij deze contractvorm zelf de regie over de uitvoering. Omdat Rijkswaterstaat niet permanent op alle aspecten toezicht kan houden, stelt Rijkswaterstaat een beheersplan (toezichtplan) op waarin op grond van een risicoanalyse de concrete toezichtactiviteiten worden gepland.

Een bijzonder aspect van prestatiebestekken is de zogeheten baanvakhuur. Rijkswaterstaat wil verkeershinder als gevolg van onderhoudswerkzaamheden beperken. Daarom is het principe van baanvakhuur geïntroduceerd. Als er dus een baanvak moet worden afgezet, betaalt de aannemer hiervoor huur.

Bij een groot aantal prestatiebestekken hebben wij één en soms meer van de volgende tekortkomingen geconstateerd:

- Er zijn perioden waarin Rijkswaterstaat op onderdelen niet volgens het beheersplan heeft getoetst (een deel van de periode was er geen toezicht of een deel van de periode was er geen toezicht op bepaalde aspecten).
- Er was onvoldoende documentatie van toezichtactiviteiten waardoor het uitgevoerde toezicht onvoldoende traceerbaar is.
- Rijkswaterstaat heeft de geconstateerde afwijkingen van het contract niet voldoende navolgbaar afgehandeld.
- Rijkswaterstaat heeft de weghuur onvoldoende gecontroleerd of de controle op de weghuur onvoldoende gedocumenteerd.

Innovatieve contracten

Voor aanleg en variabel (incidenteel) onderhoud werkt Rijkswaterstaat steeds vaker met innovatieve contracten. Bij een innovatief contract bepaalt de opdrachtnemer welke activiteiten hij moet uitvoeren om de gevraagde prestatie te leveren. De kwaliteit van de aanleg en het onderhoud wordt daardoor in sterke mate bepaald door de kwaliteit van de processen bij de aannemer.

Om de kwaliteit van het werk te beoordelen heeft Rijkswaterstaat er bij innovatieve contracten voor gekozen gebruik te maken van het kwaliteitssysteem van de aannemer. Hierbij toetst Rijkswaterstaat de opzet en werking van het kwaliteitssysteem met behulp van een combinatie van systeem-, proces- en producttoetsen. Deze toetsen zijn gebaseerd op een risicoanalyse en worden vastgelegd in een beheersplan. Bij een groot aantal van de contractdossiers hebben wij één of meer van de volgende tekortkomingen geconstateerd:

- Rijkswaterstaat heeft het toezicht op onderdelen niet uitgevoerd volgens het contractbeheersplan (controlefrequenties worden niet gehaald, toetsen niet uitgevoerd).
- In het dossier staat niet welk aspect van het kwaliteitssysteem van de aannemer is getoetst, of uit het dossier blijkt expliciet dat het kwaliteitssysteem niet is getoetst én dat een alternatief ontbreekt. We vragen ons af of hier wel sprake is van beheersing op grond van het kwaliteitssysteem van de aannemer.
- Rijkswaterstaat kan het uitgevoerde toezicht onvoldoende aantonen (checklisten zijn niet volledig ingevuld, schriftelijke vastleggingen van uitgevoerd toezicht geven geen inzicht in de aspecten die getoetst zijn).

Urencontracten

Bij urencontracten komen opdrachtgever en opdrachtnemer overeen dat de opdrachtnemer het feitelijke aantal bestede uren die voor een product of dienst nodig zijn bij de opdrachtgever in rekening brengt. Meestal zit daar wel een vooraf bepaald maximum aan.

Om zicht te hebben op het aantal bestede uren is oogtoezicht een belangrijke beheersmaatregel. Dit houdt in dat de opdrachtnemer urenverantwoordingen opstelt, die de contractbegeleider van de opdrachtgever vervolgens beoordeelt. Als de opdrachtnemer werkzaamheden uitvoert zonder direct oogtoezicht, zal de opdrachtgever dit moeten compenseren via een alternatieve beheersmaatregel. Dat is bijvoorbeeld het laten opstellen van een activiteitenverslag waarin de opdrachtnemer per mijlpaal van het product de gerealiseerde uren verantwoordt en analyseert in relatie tot de raming.

VenW-breed hebben wij bij een groot aantal contractdossiers in meer of mindere mate tekortkomingen geconstateerd. Het gaat dan in hoofdlijnen om de volgende tekortkomingen:

- Bij werkzaamheden onder direct oogtoezicht: urenverantwoordingen ontbreken of de contractbegeleider van de opdrachtgever beoordeelt de uren niet of erg laat.
- Bij werkzaamheden zonder direct oogtoezicht: compenserende beheersmaatregelen ontbreken.

Conclusies en aanbevelingen

In termen van rechtmatigheid van de uitgaven betekenen de geschetste tekortkomingen dat het ministerie facturen van aannemers heeft betaald, terwijl onvoldoende of onvoldoende navolgbaar is vastgesteld dat de opdrachtnemer aan zijn contractuele verplichtingen heeft voldaan. Dit heeft tot gevolg dat de rechtmatigheid van een gedeelte van de contract-uitgaven als onzeker wordt aangemerkt.

Op grond van de in deze paragraaf weergegeven bevindingen oordeelt de Algemene Rekenkamer dat in 2006 sprake is van een onvolkomenheid in het contractbeheer.

Om het beheer van prestatiebestekken en innovatieve contracten te verbeteren, heeft Rijkswaterstaat inmiddels verschillende verbeteracties in gang gezet. Wij bevelen aan om bij deze acties voldoende aandacht te schenken aan de genoemde tekortkomingen. Het beheer van urencontracten vertoont VenW-breed tekortkomingen. Voor dit type contracten bevelen wij dan ook een VenW-breed verbeterprogramma aan.

Implementatie nieuw financieel systeem

In 2006 heeft het Ministerie van VenW een nieuw financieel systeem in gebruik genomen. Deze implementatie vond plaats in een roerige omgeving. Zo waren er binnen het ministerie omvangrijke reorganisaties, cultuurveranderingen en wijzigingen in werkwijzen en bedrijfsprocessen gaande. Ook was er sprake van een nieuwe begrotingsindeling en een stelselwijziging bij Rijkswaterstaat in verband met de agentschapvorming per 1 januari 2006. Daarnaast stond 2006 in het teken van de voorbereiding van de agentschapvorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat per 1 januari 2007.

Het nieuwe financieel systeem stelt hoge eisen aan het gebruik. Het is vooral essentieel dat de opdracht tot levering van goederen, diensten en werken goed wordt vastgelegd. Dat zorgt namelijk voor een correct verloop van het verdere administratieve proces inclusief de betaalbaarheid van facturen.

Als gevolg van onvoldoende deskundig gebruik van het nieuwe financieel systeem zijn veel opdrachten echter niet juist in het systeem vastgelegd. Daarnaast zijn niet bij alle dienstonderdelen de gegevens goed overgezet van het oude naar het nieuwe financieel systeem.

Als gevolg hiervan is het betaalproces in de eerste drie kwartalen van 2006 ernstig verstoord en zijn omvangrijke betaalachterstanden opgetreden. In het vierde kwartaal van 2006 is de situatie genormaliseerd en kan gesproken worden van normale werkvoorraden aan nog te behandelen facturen. Wij hechten eraan te melden dat het herstel van het betaalproces beheerst is verlopen en dat er geen verhoogd risico is geweest op onrechtmatige betalingen.

De dienstonderdelen van het ministerie behoren verder te kunnen beschikken over betrouwbare managementinformatie over de besteding van budgetten. De betrouwbaarheid van de managementinformatie over de budgetuitputting is in de eerste drie kwartalen van 2006 onder druk komen te staan als gevolg van de genoemde oorzaken. In het vierde kwartaal van 2006 kon weer gesproken worden van betrouwbare managementinformatie.

Tot slot is er een probleem opgetreden bij de jaarafsluiting. Bij de jaarafsluiting bleek het namelijk niet eenvoudig om uit het financieel systeem een betrouwbare verplichtingenstand te genereren. Dit heeft ertoe geleid dat de totstandkoming van de jaarverslagen van het ministerie enigszins is vertraagd (20 maart 2007 gereed in plaats van 15 maart 2007). Wij vinden het van belang dat onder de regie van de hoofddirectie FMC op korte termijn acties worden gestart om het probleem bij de jaarafsluiting te analyseren en maatregelen voor het oplossen ervan te treffen.

Gelet op de beschreven problemen oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de implementatie van het financieel systeem heeft geleid tot een onvolkomenheid in het financieel beheer. Deze onvolkomenheid moet worden gezien in het licht van de vele veranderingen die zich bij het ministerie gelijktijdig voordoen.

Na de zomer van 2006 heeft het ministerie een verbeterproces gestart dat zich richt op de gesignaleerde probleemgebieden. Ons beeld is dat dit proces gedegen en gestructureerd verloopt. Dit geeft ons het vertrouwen dat de onvolkomenheid in 2007 kan worden weggenomen. Aandachtspunt hierbij is wel dat het ministerie voldoende oog blijft houden voor de raakvlakken met andere veranderprocessen binnen het ministerie.

3.1.2 Aandachtspunten

Informatiebeveiliging

Het doel van informatiebeveiliging is dat informatie niet in verkeerde handen komt en dat er geen belangrijke informatie verloren gaat. Vorig jaar hebben we erop gewezen dat het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) lastig uit te voeren is. We hebben aangeraden het VIR door te lichten op de uitvoerbaarheid en eventueel aan te passen. Inmiddels heeft het ministerie het VIR herzien en per 2007 is dit herziene VIR van toepassing.

Voor onze controle van de informatiebeveiliging hebben we aansluiting gezocht bij het nieuwe (in opzet beter uitvoerbare) VIR. Daarnaast hebben we dit jaar aandacht besteed aan de beveiliging van de bijzondere informatie. Hieronder vallen staatsgeheimen en de departementaal vertrouwelijke informatie. Voor de beveiliging hiervan zijn eisen gesteld in het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI). We hebben geconstateerd dat het Ministerie van VenW in 2006 blijvende aandacht geschonken heeft aan de informatiebeveiliging. Het

informatiebeveiligingsbeleid voldoet daarmee aan de eisen uit het herziene VIR en aan het VIR-BI.

Een onderdeel van de informatiebeveiliging is goed autorisatiebeheer. Het doel hiervan is te reguleren wie de bevoegdheid heeft om gegevens in te zien of te wijzigen. In het autorisatiebeheer van het ministerie hebben we twee verbeterpunten gesignaleerd die we als aandachtspunt hebben opgenomen in de Audit Actielijst 2007.

Ten eerste is het autorisatieconcept voor het personeelssysteem, dat stamt uit 2002, aan herijking toe. Ten tweede worden de uitgegeven autorisaties voor het nieuwe financieel systeem eind 2006 nog niet goed gemonitord. Als gevolg van deze twee punten kan het risico op onrechtmatige betalingen toenemen. Inmiddels heeft het ministerie passende acties in gang gezet die in de zomer 2007 zullen zijn afgerond.

3.2 Overige bedrijfsvoering

Gebruik van juridische arrangementen

Tijdens ons rechtmatigheidsonderzoek over 2005 zijn wij gestuit op een tweetal juridische arrangementen die wij in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2006 nader hebben onderzocht.

De eerste case had betrekking op de levering van zand via een bestuurlijke overeenkomst. De tweede case ging over het gebruik van een fiscale constructie om een geluidsscherm te realiseren.

De cases vertonen onderling parallellen. In beide gevallen is namelijk gebruikgemaakt van juridische arrangementen waarbij belasting- en aanbestedingsregels worden ontweken met als doel om een medeoverheid een voordeel te gunnen. Een andere partij (medeoverheid of private partij) wordt hierdoor echter benadeeld.

Op zichzelf zijn dergelijke constructies juridisch toelaatbaar. Vanwege de bevoordeling respectievelijk benadeling van partijen vragen wij ons af of het Rijk deze constructies zou moeten toepassen.

Eindafrekening Geluidsisolatie Schiphol fase 2

In 2004 deden wij op verzoek van de staatssecretaris van VenW onderzoek naar het woningisolatieproject Geluidsisolatie Schiphol fase 2 (GIS-2). In het kader van dit project worden woningen en andere gebouwen in de omgeving van luchthaven Schiphol geïsoleerd tegen geluidshinder van vliegtuigen.

In maart 2007 hebben we het rapport *Terugblik 2007, Geluidsisolatie Schiphol fase 2* uitgebracht met daarin de resultaten van onze monitoractiviteiten naar onze aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport. De eindafrekeningen van de kosten van de isolatie van 6700 woningen bleven hierbij buiten beschouwing, omdat deze aan de orde komen in ons rechtmatigheidsonderzoek.

Vorig jaar constateerden we in ons rechtmatigheidsonderzoek dat de feitelijke afrekening van Rijkswaterstaat met de aannemers nog niet had plaatsgevonden, omdat Rijkswaterstaat en de aannemers in een discussie zijn verwickeld over de manier van afrekenen van de gemaakte kosten. Bij deze discussie over de afrekeningen van GIS-2 twee zijn twee aannemers(combinaties) betrokken. In 2006 is met één aannemer overeenstemming bereikt over de manier van afrekenen. In dat geval zijn door een onafhankelijk bureau de kosten van de isolatie bepaald.

Met de andere aannemer bestaat nog steeds een geschil over de wijze van afrekenen en er is nog geen zicht op een oplossing. Wel heeft Rijkswaterstaat het opstellen van de resterende eindafrekeningen van 1500 door deze aannemer geïsoleerde woningen weer opgepakt. Dit opstellen van de eindrekeningen was stilgelegd tijdens de discussie over de manier van afrekenen tussen Rijkswaterstaat en de aannemer.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

In oktober 2006 publiceerden we ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. In dit rapport concludeerden we dat het toezicht van het Ministerie van VenW over het algemeen redelijk goed is geregeld voor de meeste grotere rechtspersonen met een wettelijke taak. Uitzondering hierop zijn de Luchthaven Schiphol en het Loodswezen, waarvoor niets is geregeld.

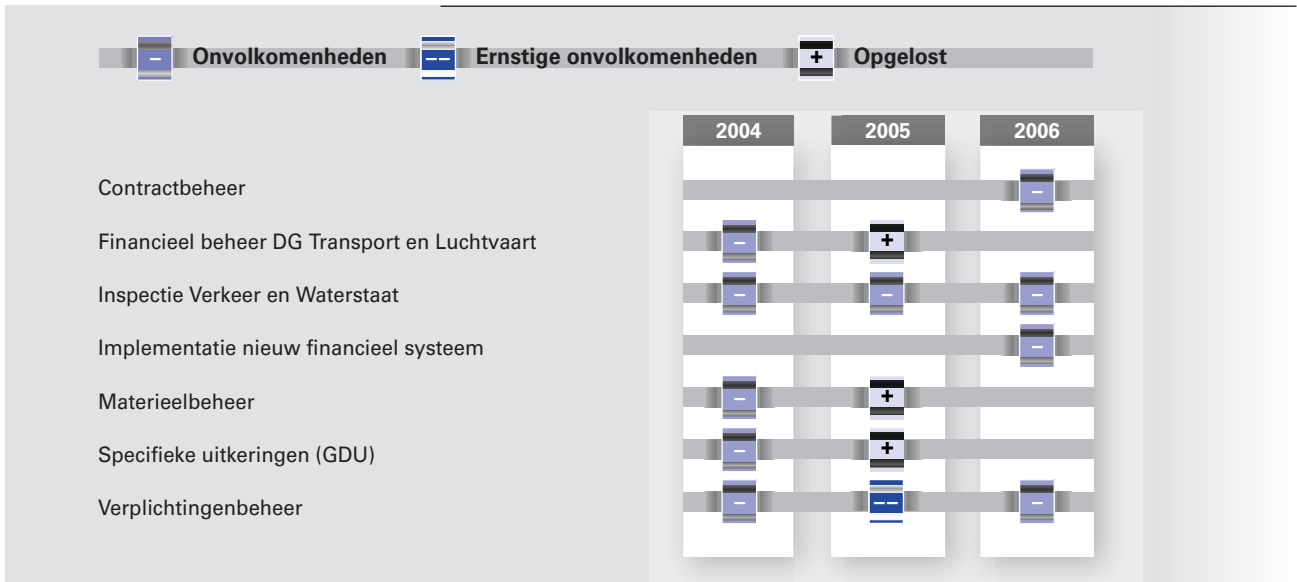
In maart 2007 zijn we nagegaan hoe het staat met de toezeggingen die de minister heeft gedaan. Voor de Luchthaven Schiphol en het Loodswezen heeft het ministerie wetsvoorstellen opgesteld. Deze hebben mogelijk gevolgen voor de rwt-status vanwege een verandering in de vaststelling van de tarieven. Over de rwt-status van de Luchthaven Schiphol en het Loodswezen zullen we weldra een standpunt innemen. Bij de kleinere rechtspersonen met een wettelijke taak zijn de exameninstellingen klein vaarbewijs samengegaan in de Vaarbewijs- en Marifoonexamens CV (VAMEX). Het opstellen van het toezichtarrangement zal binnenkort worden afgerond.

Ook heeft het ministerie toegezegd dat het periodiek reviews zal uitvoeren bij rechtspersonen met een wettelijke taak die worden gefinancierd met heffingen en tarieven. De minister heeft echter prioriteit gegeven aan de uitvoering van de Kaderwet zbo's. Daardoor is hij nog niet in de gelegenheid geweest deze reviews bij deze rechtspersonen met een wettelijke taak uit te voeren.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2006

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2006 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<i>Beleidsartikelen</i>											
31	Integraal Waterbeleid	62 879	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Optimale veiligheid agv. mobiliteit	37 796	1 000	-	-	-	-	1 000	2,6	Nee	-
33	Veiligheid mbt beheersing risico's	14 679	-	1	-	-	-	1	0,0	Nee	-
34	Betrouwbare netwerken/accept. reistijd	95 993	7	2 651	-	-	-	2 658	2,8	Nee	-
35	Mainports en logistiek	81 002	-	2	-	-	-	2	0,0	Nee	-
36	Kwaliteit leefomgeving ivm mobiliteit	141 912	1 209	-	-	-	-	1 209	0,9	Nee	-
37	Weer/Klimaat/Seismologie/Ruimtevaart	55 645	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	IWW	84 518	578	75	-	-	-	653	0,8	Nee	-
<i>Niet-beleidsartikelen</i>											
39	Bijdragen IF en BDU	6 635 504	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteunen functioneren VenW	258 164	19	128	-	-	-	147	0,1	Nee	-
Totaal		7 468 092	2 813	2 857	-	-	-	5 670	-	-	-

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<i>Beleidsartikelen</i>											
31	Integraal Waterbeleid	53 195	-	-	-	-	528	528	1,0	Nee	-
32	Optimale veiligheid agv. mobiliteit	41 925	1 000	250	-	-	75	1 325	3,2	Nee	-
33	Veiligheid mbt beheersing risico's	19 231	1	-	-	-	255	256	1,3	Nee	-
34	Betrouwbare netwerken/accept. reistijd	245 314	7	-	-	-	510	517	0,2	Nee	-
35	Mainports en logistiek	63 101	2	-	-	-	550	552	0,9	Nee	-

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
36	Kwaliteit leefomgeving ivm mobiliteit	74 661	1 436	2 819	4 255	5,7	Nee	-
37	Weer/Klimaat/Seismologie/Ruimtevaart	48 084	-	-	-	-	-	-
38	IWW	75 379	934	1 165	2 099	2,8	Nee	-
<i>Niet-beleidsartikelen</i>								
39	Bijdragen IF en BDU	6 210 425	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteunen functioneren VenW	241 654	1 043	6 204	7 281	3,0	Ja	-
Totaal		7 072 969	4 423	12 106	16 813	-	-	-

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid		Deugdelijke weergave				
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
<i>Beleidsartikelen</i>								
31	Integraal Waterbeleid	1 293	-	-	-	-	-	-
32	Optimale veiligheid agv. mobiliteit	1 794	-	-	-	-	-	-
33	Veiligheid mbt beheersing risico's	873	-	-	-	-	-	-
34	Betrouwbare netwerken/accept. reistijd	5 316	-	-	-	-	-	-
35	Mainports en logistiek	14 888	-	-	-	-	-	-
36	Kwaliteit leefomgeving ivm mobiliteit	53 833	-	-	-	-	-	-
37	Weer/Klimaat/Seismologie/Ruimtevaart	834	-	-	-	-	-	-
38	IWW	22 834	-	-	1 525	6,7	Nee	-
<i>Niet-beleidsartikelen</i>								
39	Bijdragen IF en BDU	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteunen functioneren VenW	282 641	-	-	-	-	-	-
Totaal		384 306	-	-	1 525	-	-	-

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
KNMI										
	Baten	51 320	496	-	772	-	1 268	2,5	Nee	-
	Lasten	51 651	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	199	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	5 706	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	33 908	-	-	-	-	-	-	-	-
RWS										
	Baten	2 265 217	8 358	5 814	61 145	3 897	79 214	3,5	Ja	-
	Lasten	2 224 284	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	307 028	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	361 102	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	2 152 440	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal bijdrage moederdepartement	2 186 348	8 854	5 814	61 917	3 897	80 482	-	-	-
	Totaal lasten	2 275 935	-	-	-	-	-	-	-	-

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
D	Liquide middelen	0	-	-	-	-	-	-	Nee	-
C	Rekening Courant RijksHoofd-Boekhouding	6 191 450	-	-	-	-	-	-	Nee	-
D	Uitgaven buiten begrotingsverband	20 311	-	-	-	-	-	-	-	-
C	Ontvangsten buiten begrotingsverband	47 867	-	-	-	-	-	-	-	-
D	Leningen u/g	6 645	-	-	-	-	-	-	-	-
C	Extra-comptabele vorderingen	28 969	-	360	-	100	460	1,6	Nee	-
D	Leningen o/g	42 377	-	-	-	-	-	-	-	-
D	Voorschotten	3 123 296	-	10 025	-	34	10 059	0,3	Nee	-

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
C	Garantieverplichtingen	1 512 000	-	-	-	-		-
C	Openstaande verplichtingen	2 637 889	-	-	1 029	0,4	Nee	-
D	Deelnemingen	156	-	-	-			-
C	Sluitrekening met Infrastructuurfonds	489 655	-	-	-			-
	Totaal beoordeeld	14 080 615	0	0	1 163	19 768		0

F. Afgerkende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Totaal afgerkende voorschotten 2006	1 392	-	-	-	-	Nee	-

CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FMC	Financiën, Management & Control
GIS-2	Geluidsisolatie Schiphol fase 2
RPE	Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
VenW	Verkeer en Waterstaat
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Cursief weergegeven woorden in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

Apparaatskosten

Kosten voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salariskosten, (onderhouds)kosten voor de huisvesting, overheadkosten. Andere kosten die een ministerie heeft zijn *programmakosten*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke begrotingsartikelen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

Baten: de (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 25 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht Tweede Kamer

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van *uitgaven* en het innen van *ontvangsten* (belastingen).

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: ze worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende

verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie)*.

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van wetten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarsverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

Single information houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Single audit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Tolerantiegrenzen

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

Verslaggevingseisen

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichtingen

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschotten

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.