

---

Vergaderjaar 2007–2008

---

**31 444 XII**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (XII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie</b>	<b>5</b>
<b>1 Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>12</b>
<b>Audit Actielijst 2008</b>	<b>14</b>
<b>Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen</b>	<b>15</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	17
1.2 Over dit onderzoek	19
<b>2 Jaarverslag</b>	<b>21</b>
2.1 Oordeel over de financiële informatie	21
2.2 Oordeel over de saldi-balans en toelichting	22
2.3 Overzicht personele topinkomens	22
2.4 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	22
2.5 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	23
<b>3 Bedrijfsvoering</b>	<b>25</b>
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	25
3.2 Overige bedrijfsvoering	31
3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	31
<b>4 Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>34</b>
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	34
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie water- kwantiteitsbeheer	37
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	40
<b>Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 2 Gebruikte afkortingen</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 3 Verklarende woordenlijst</b>	<b>50</b>
<b>Literatuur</b>	<b>59</b>



## **DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE**



## 1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) draagt verantwoordelijkheid voor infrastructuur in de breedste zin van het woord: wegen, spoor, openbaar vervoer, luchthavens, de basiskustlijn, het watersysteem, waterwegen en de waterkwaliteit. De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2007 € 7,728 miljard. De verplichtingen bedroegen € 7,561 miljard en de ontvangsten € 126 miljoen. Het overgrote deel van de feitelijke uitgaven van het ministerie voor realisatie van het beleid over infrastructuur, wordt gefinancierd uit het Infrastructuurfonds.

Het ministerie kiest ervoor zijn beleid de afgelopen jaren steeds vaker te laten uitvoeren door decentrale overheden en andere aanbieders op de markt. Ook zoekt het ministerie naar mogelijkheden om het toezicht voor een deel te laten uitvoeren door marktpartijen. Een voorbeeld hiervan is dat Rijkswaterstaat nieuwe contractvormen hanteert.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport, waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

### Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

		Oordeel	Meer informatie in deel II
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet met uitzondering van het toezicht op de betrouwbaarheid van de informatie die externen aanleveren.	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van drie onvolkomenheden.	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VenW.

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

#### **Jaarverslag voldoet, maar Europese aanbestedingsregels niet altijd nageleefd**

We hebben het jaarverslag van het Ministerie van VenW onderzocht. Het voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

We hebben wel een paar onrechtmatigheden aangetroffen die verband houden met de naleving van Europese aanbestedingsregels. Het gaat hierbij om zeven opdrachten die ten onrechte niet Europees zijn aanbesteed. De hiermee gemoeide onrechtmatigheden bedragen circa € 5,3 miljoen.

Meer informatie en achterliggende bevindingen over het jaarverslag van het Ministerie van VenW zijn te vinden in hoofdstuk 2 van deel II van dit rapport.

### **Bedrijfsvoering: verbeteracties werpen vruchten af**

De bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW is in 2007 verbeterd. Het ministerie gaat ten opzichte van 2006 van vier naar drie onvolkomenheden. De onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de implementatie van een nieuw financieel systeem zijn opgelost. De onvolkomenheden in het contractbeheer en het verplichtingenbeheer blijven bestaan, maar hierbinnen is sprake van duidelijke verbeteringen. Nieuw is een onvolkomenheid in het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

Het ministerie moet ervoor waken dat processen die op het oog minder belangrijk zijn, de aandacht van het management blijven behouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor processen als het beheer van ontvangsten en het materieelbeheer.

Gedurende het jaar is er geringe aandacht bij Rijkswaterstaat geweest voor vorderingen op regio's voor extra kosten op infrastructuurprojecten. Deze extra kosten ontstaan door de wensen van regio's. Hierdoor is het beheer van de ontvangsten niet helemaal op orde. We verwachten van het ministerie dat ze ervoor zorgt dat het beheer van de ontvangsten in 2008 op orde zal zijn en bevelen aan om de ontvangsten onderdeel te laten uitmaken van het reguliere werkproces.

De door eerdere verbeteringen bereikte kwaliteit van het materieelbeheer blijkt in de praktijk moeilijk te kunnen worden vastgehouden. Naar aanleiding van audits heeft het Ministerie van VenW acties ondernomen. Gelet echter op de tekortkomingen in het materieelbeheer (waaronder ontbreken van risicoanalyses en ontoereikende inventarisaties) en omdat effecten van de verbeterplannen voor ons nog niet zichtbaar zijn, oordelen we dat er sprake is van een onvolkomenheid. In 2008 zullen we nagaan of de in gang gezette verbetermaatregelen ertoe geleid hebben dat het materieelbeheer op orde is.

In zijn algemeenheid zien we nu nog regelmatig dat het ministerie naar aanleiding van auditresultaten ad hoc verbeterplannen opstelt dan wel andere concrete acties onderneemt. Deze voortvarendheid van het ministerie is te prijzen, maar goed intern toezicht kan ook eerder informatie opleveren over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Volgens ons vormt een audit niet het primaire instrument voor toezicht, maar het sluitstuk van goed toezicht. Intern toezicht behoort een juist beeld op te leveren over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Een audit wordt in deze visie ingezet om te bevestigen dat het beeld op grond van het interne toezicht klopt.

Niet alleen het interne toezicht is binnen het Ministerie van VenW steeds belangrijker geworden, ook het zogenoemde bestuurlijke toezicht van het ministerie op de markt en de decentrale overheden is van steeds groter belang. Vooral ook omdat het ministerie de afgelopen jaren ervoor kiest om het beleid steeds meer te laten uitvoeren door de decentrale overheden en andere aanbieders op de markt. Dit vindt zijn weerslag in de nieuwe contractvormen die Rijkswaterstaat hanteert en de Brede Doeluitkering voor Verkeer en Vervoer aan decentrale overheden. Daarnaast bekijkt het ministerie of de marktpartijen het toezicht voor een deel zelf kunnen uitvoeren. Het belang van goed toezicht zien we terug bij een van de belangrijkste processen binnen het ministerie: het contractbeheer.



Hieronder gaan we in op de onvolkomenheden in het contractbeheer en het hiermee samenhangende verplichtingenbeheer. Beide maken deel uit van het proces rondom het sluiten van een overeenkomst tussen het Ministerie van VenW en derden.

#### *Contractbeheer*

Het Ministerie van VenW heeft in 2007 veel acties ondernomen om het contractbeheer te verbeteren. Uit ons onderzoek over 2007 blijkt dat het contractbeheer in 2007 duidelijk is verbeterd ten opzichte van 2006. Dit is vooral te zien bij het beheer van urencontracten en bij contracten die lopen via systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Deze contracttypen zijn ten opzichte van 2006 sterk verbeterd, als we kijken naar het aantal contracten waarvan de rechtmatigheid is geborgd.

Met SCB beheerst het Ministerie van VenW op een relatief nieuwe manier de (nieuwe) contractvormen voor de aanleg en het onderhoud van rijks(vaar)wegen. SCB functioneert in de praktijk echter nog onvoldoende. Er zijn compenserende maatregelen voor nodig geweest om de contractbeheersing bij contracten onder SCB over het algemeen toereikend te doen zijn. Onder de compenserende maatregelen valt enerzijds een toets op het betaalcriterium en anderzijds toezicht op de kwaliteit van producten (op initiatief van het contractmanagement). Voor SCB bevelen wij aan om in deze overgangperiode van de theorie naar de praktijk voldoende compenserende maatregelen te blijven inbouwen.

De kwaliteit van het beheer van prestatiebestekken (contracten voor vast onderhoud) is beperkt verbeterd. In 2007 was 40% van de onderzochte bestekken onvoldoende beheerst. De problemen in het beheer van prestatiebestekken leidden ertoe dat facturen van aannemers zijn betaald, terwijl Rijkswaterstaat onvoldoende heeft vastgesteld dat de aannemer de overeengekomen prestaties heeft geleverd. Daarom is € 26 miljoen van in totaal € 150 miljoen aan uitgaven op grond van prestatiebestekken als onzeker aangemerkt. Gelet op het financieel belang van de prestatiebestekken en de gevolgen voor de rechtmatigheid handhaven wij ons oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het contractbeheer. De problemen met de prestatiebestekken doen zich niet bij alle diensten van Rijkswaterstaat voor, maar concentreren zich bij vier van de negen regionale diensten die met prestatiebestekken werken. Als we kijken naar het financiële belang, dan behoren de vier diensten wel tot de grotere diensten. Wij bevelen daarom aan om de prestatiebestekken bij deze vier diensten beter te gaan beheren.

#### *Verplichtingenbeheer*

Door de verbeteracties is bij Rijkswaterstaat het verplichtingenbeheer eind 2007 op een toereikend niveau gekomen. Bij het kerndepartement zien wij nauwelijks zichtbare verbeteringen in het verplichtingenbeheer. Het is vooral lastig om verplichtingen tot circa € 1 miljoen op tijd vast te leggen. Veel van deze overeenkomsten worden niet op tijd ondertekend en/of aangeleverd voor administratieve verwerking. Ook interne controleacties konden eind 2007 geen zekerheid bieden dat er sprake is van een juiste (tijdige en volledige) verplichtingenstand. De tekortkomingen in het verplichtingenbeheer kunnen tot gevolg hebben dat het ministerie (vooral aan het eind van het jaar) geen goed inzicht heeft in de financiële ruimte om nieuwe overeenkomsten aan te gaan. Hierdoor zou het ministerie een overeenkomst kunnen afsluiten zonder dat daar voldoende budget beschikbaar is, terwijl de overeenkomst wel juridisch afdwingbaar is. Om

deze redenen handhaven we ons oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in het verplichtingenbeheer.

Voor 2008 verwacht het ministerie dat de vereenvoudigingen in het financieel beheer het verplichtingenbeheer verder zullen verbeteren. Omdat deze maatregelen slechts betrekking hebben op verplichtingen tot € 50 000, bevelen we het ministerie aan ervoor te zorgen dat ook de verplichtingen boven dit bedrag tijdig worden vastgelegd. In 2008 zullen we nagaan of de maatregelen van het ministerie ertoe hebben geleid dat het verplichtingenbeheer op orde is en/of welke aanvullende maatregelen het ministerie daartoe heeft genomen.

Meer informatie en achterliggende bevindingen over de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW is opgenomen in hoofdstuk 3 van deel II van dit rapport. Achter in deel I hebben we een lijst opgenomen met de punten waarvan wij vinden dat de minister van VenW ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst.

### **Beleidsinformatie: beschikbaarheid neemt toe, bruikbaarheid kan beter**

#### *Beschikbaarheid*

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Ook sluiten de begroting en het jaarverslag over 2007 iets beter op elkaar aan. Daarentegen kan de minister bij nog meer doelstellingen *concreter* terugkomen op de mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd («hebben we bereikt wat we wilden bereiken?»).

Jammer is dat de begroting voor 2008 minder inzicht geeft in de beoogde effecten van het beleid en de gerealiseerde beleidsprestaties dan de begroting voor 2007. In de begroting voor 2008 is vooral bij minder operationele doelen concreet antwoord gegeven op de vraag «wat willen we bereiken?».

#### *Bruikbaarheid beleidsinformatie bij waterkwantiteit*

Waterkwantiteit gaat over de beheersing van de hoeveelheid water: wateroverlast en watertekorten. Het beleidskader voor waterkwantiteit is de beleidsnota Waterbeleid 21ste eeuw. Het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW en Jaarverslag 2007 van het Infrastructuurfonds bieden onvoldoende inzicht in de relatie tussen de doelrealisatie, de activiteiten van het ministerie en de financiële middelen voor waterkwantiteitsbeheer (de drie zogenoemde «w-vragen»). Daarmee biedt het ministerie de Tweede Kamer nog geen goed inzicht in hoe het ministerie de doelen voor waterkwantiteitsbeheer kan bereiken.

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW is weinig informatie opgenomen over realisatie van het waterbeleid voor de 21ste eeuw. Er staat slechts deels informatie over de realisatie van de voorgenomen activiteiten. Verder zijn de activiteiten niet gekoppeld aan de financiële middelen die zijn ingezet.

Ook in het Jaarverslag 2007 van het Infrastructuurfonds is alleen informatie opgenomen over de gerealiseerde activiteiten. Er wordt geen duidelijk verband gelegd met het jaarverslag van het Ministerie van VenW als het gaat om watermanagement.

Het ministerie wil in 2008 nieuwe indicatoren ontwikkelen voor het weergeven van de prestaties van het ministerie voor waterkwantiteitsbeheer. Dit vinden wij positief omdat de huidige indicatoren niet volstaan. Volgens ons is het verstandig hierover te overleggen met de uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat en de waterschappen.

Meer informatie en achterliggende bevindingen over de beleidsinformatie van het Ministerie van VenW is opgenomen in hoofdstuk 4 van deel II van dit rapport.

### Reactie minister

De minister van VenW heeft op 6 mei 2008 op ons onderzoek gereageerd. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister is verheugd over onze constatering dat de bedrijfsvoering van zijn ministerie het afgelopen jaar is verbeterd en dat door zijn inspanningen de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, alsmede de onvolkomenheid die het gevolg was van de implementatie van een nieuw financieel systeem, zijn opgeheven.

De onvolkomenheden in het verplichtingenbeheer, het contractbeheer en het materieelbeheer wil hij het komende jaar oplossen. Daarnaast concludeert de minister dat een extra impuls in de bruikbaarheid van de beleidsinformatie wenselijk is. De minister gaat in zijn reactie vervolgens verder in op deze vier punten.

### Verplichtingenbeheer

De minister benadrukt dat een goed financieel beheer van vitaal belang is voor een investeringsdepartement als VenW. De verbetering van het verplichtingenbeheer staat daarom hoog op zijn agenda. De minister somt op welke maatregelen de afgelopen twee jaar zijn genomen en concludeert vervolgens dat deze maatregelen nog niet hebben geleid tot een optimale verplichtingenadministratie. Hij geeft aan dat hij blijft sturen op de adequaatheid van de verplichtingenadministratie en schetst langs welke lijnen hij dit wil doen.

### Contractbeheer

De minister wil een professionele opdrachtgever zijn voor marktpartijen. In dit licht is de minister positief gestemd over de verbetering van de professionaliteit die is bereikt met de invoering van systeemgericht contractbeheer (SCB) bij Rijkswaterstaat. Hij onderkent in dit verband onze opmerking dat tijdens de verdere ontwikkeling van SCB nog compenserende maatregelen in het beheer van contracten nodig zullen zijn. De minister vindt dat de onvolkomenheid in het beheer van prestatiebestekken niet bij professioneel opdrachtgeverschap past. Hij kondigt aan dat hij maatregelen zal nemen om de beheersing bij de betreffende diensten van Rijkswaterstaat te verbeteren. Daarnaast geeft hij aan dat de directeur-generaal Rijkswaterstaat erop zal toezien dat de diensten die de EU-aanbestedingsregels in 2007 niet hebben nageleefd, passende maatregelen treffen.

### Materieelbeheer

De minister herkent en onderkent ons beeld van het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI. Hij onderschrijft dan ook onze aanbeveling om de verbeterplannen uit te voeren die hij al in gang heeft gezet.

## **Beleidsinformatie**

De minister vindt dat ons rapport een aantal nuttige aandachtspunten bevat, die hij zal gebruiken om de beleidsinformatie te verbeteren. Dit jaar zal hij actie ondernemen om de beleidsinformatie en de beleidsevaluatie verbeteren.

## **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister heeft zich ten doel gesteld om de onvolkomenheden die wij in ons rapport hebben gesignaleerd, het komende jaar op te lossen. Het stemt ons tevreden dat de minister per onvolkomenheid verbetermaatregelen aankondigt.

## Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>1</sup>

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
<b>Contractbeheer baten-lastendienst Rijkswaterstaat</b>				
2006 Baten-lastendienst Rijkswaterstaat € 150 miljoen	Kwaliteit beheer contracten voor vast onderhoud onvoldoende.	Beheer verbeteren bij vier regionale diensten van Rijkswaterstaat.	Gerichte sturing en toezicht op verbetering van de beheersing bij de betreffende diensten van Rijkswaterstaat.	§ 3.1
<b>Verplichtingenbeheer bij kerndepartement</b>				
2004 Alle artikelen en de saldbalanspost van VenW (XII) € 180 miljoen	Beheer verplichtingen tot circa € 1 miljoen niet toereikend.	Tijdige vastlegging van verplichtingen verbeteren. Ook zorgen dat beheer verbetert van verplichtingen (boven € 50 000) die door huidige verbetermaatregelen niet worden afgedekt.	Verplichtingenadministratie verbeteren door middel van standaardisatie, gedragsverandering en vereenvoudiging van het financieel beheer.	§ 3.1
<b>Materieelbeheer Rijkswaterstaat en KNMI</b>				
2007 Baten-lastendiensten Rijkswaterstaat en KNMI € 260 miljoen	Materieelbeheer niet op orde, onder meer door ontbreken risicoanalyses en ontoereikende inventarisaties. Verbeterplannen zijn opgesteld.	Op orde brengen materieelbeheer door uitvoeren verbeterplannen.	Uitvoering van de reeds in gang gezette verbeterplannen.	§ 3.1

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer kan 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 administraties.

## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN**





## 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). Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

### 1.1 Over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XII: het Ministerie van VenW.

Het Ministerie van VenW draagt de verantwoordelijkheid voor wegen, spoor, openbaar vervoer, luchthavens, de basiskustlijn, het watersysteem, waterwegen en de waterkwaliteit. De beleidsdoelstellingen zijn in het begrotingshoofdstuk geformuleerd. Onder andere met infrastructuur kan het ministerie de beleidsdoelstellingen realiseren. Voor investeringen in infrastructuur bestaat een apart begrotingsfonds: het Infrastructuurfonds. Bij het jaarverslag van dit fonds brengen we een afzonderlijk rapport uit.

Het ministerie kent aanzienlijke transactie- en overdrachtsuitgaven. De transactie-uitgaven lopen grotendeels via het Infrastructuurfonds en Rijkswaterstaat. Het voornaamste doel van deze uitgaven is infrastructuur aanleggen en onderhouden. Daarnaast is een deel van de overdrachts-uitgaven (aan ProRail) en de specifieke uitkeringen (zoals de Brede Doeluitkering aan decentrale overheden) bedoeld om infrastructuur te bekostigen.

De activiteiten voor handhaving, inspectie en toezicht zijn ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De activiteiten voor het beleidsterrein weer, klimaat en seismologie worden in belangrijke mate uitgevoerd door het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Rijkswaterstaat, IVW en KNMI zijn baten-lastendiensten.

Het ministerie laat het beleid de afgelopen jaren steeds meer uitvoeren door de decentrale overheden en andere aanbieders op de markt. Ook het toezicht wil het ministerie voor een deel laten uitvoeren door marktpartijen. Daarvoor hanteert Rijkswaterstaat nieuwe contractvormen.

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

**Overzicht 1. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 8,6 miljard
Totaal uitgaven	€ 9,0 miljard
Totaal ontvangsten	€ 2,2 miljard
Transactie-uitgaven	€ 4,6 miljard
– waarvan personeelsuitgaven	€ 297 miljoen
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 3,9 miljard
Aantal begrotingsartikelen	19
– waarvan beleidsartikelen (met operationele doelstellingen)	7 (25)
– waarvan productartikelen	9
– waarvan niet-beleidsartikelen	3
Aantal personen werkzaam (in fte)* waarvan Rijkswaterstaat	12 073 9 018
Baten-lastendiensten bijdrage van moederdepartement «programma-uitgaven» eigen vermogen	3 (Rijkswaterstaat, KNMI en IVW) € 2,5 miljard € 1,4 miljard € 50 miljoen
Aantal directoraten-generaal (of directies)	9
Begrotingshoofdstukken	Verkeer en Waterstaat (XII) Infrastructuurfonds (A)
Rechtspersonen met wettelijke taak	
– waarvan begrotingsgefinancierde (aantal en bedrag)	ProRail (€ 1,367 miljard) CBR (€ 7 miljoen)
– waarvan heffinggefinancierde (aantal en bedrag)	35 (€ 1,2 miljard)**
Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het ministerie van VenW	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Terugblik 2008; Belastingen als beleidsinstrument</i> (2008)</li><li>• <i>Risicobeheersing HSL-Zuid</i> (2007)</li><li>• <i>Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland; Terugblik 2007</i> (2007)</li><li>• <i>Terugblik 2007; Geluidsisolatie Schiphol fase 2</i> (2007)</li><li>• <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, Ministerie van Verkeer en Waterstaat</i> (2006)</li><li>• <i>Bezwaaronderzoek materieelbeheer Rijkswaterstaat</i> (2005)</li><li>• <i>Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland</i> (2004)</li><li>• <i>Geluidsisolatie Schiphol fase 2</i> (2004)</li><li>• <i>Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute</i> (2003)</li></ul>

\* Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2007 21 mei 2008).

\*\* Bedrag 2006, geen recentere gegevens beschikbaar

## 1.2 Over dit onderzoek

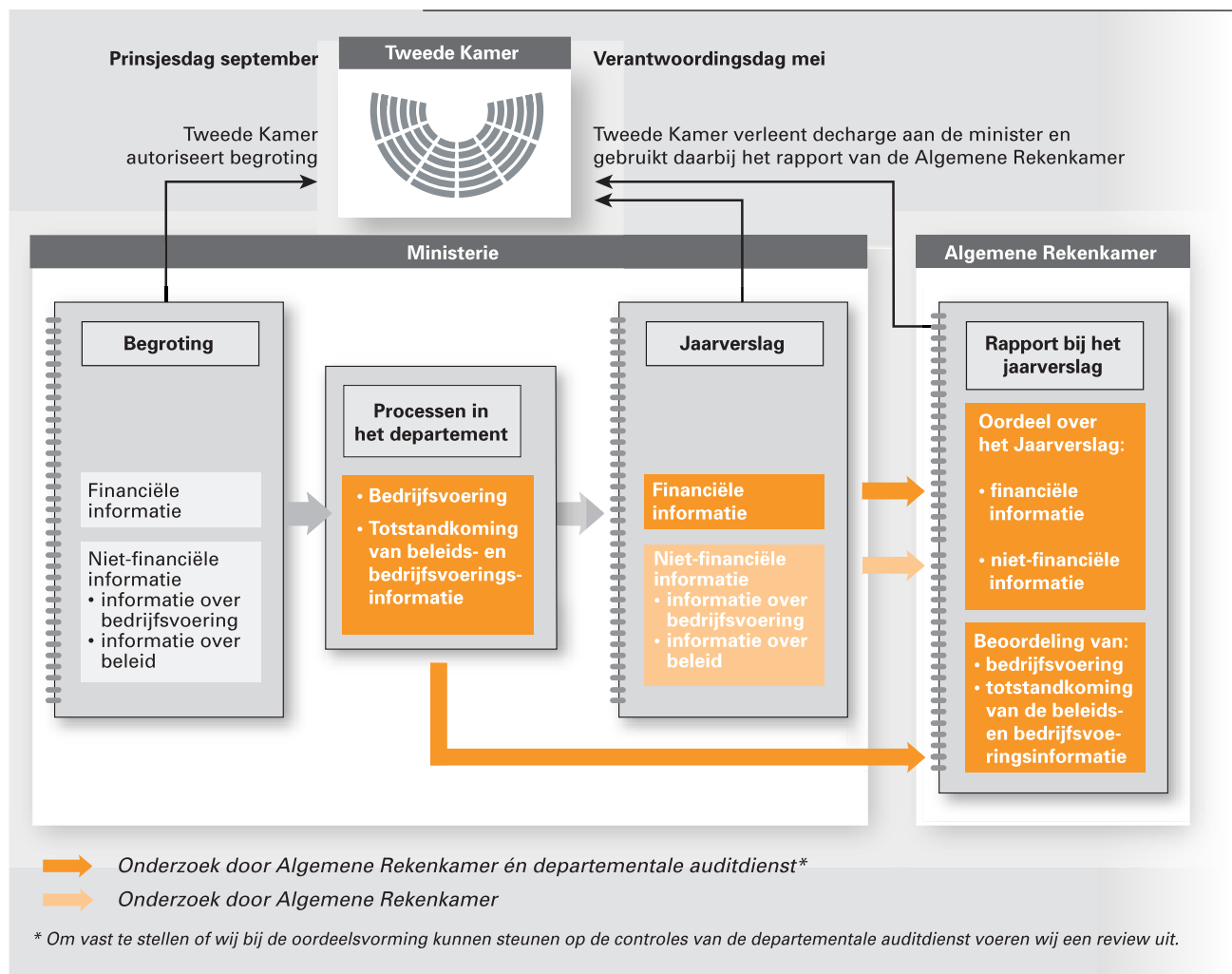
Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting 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, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie.

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



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van VenW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

Rijksbreed:

- beleidsinformatie;
- specifieke uitkeringen;
- naleven Europese aanbestedingsregels;
- informatiebeveiliging;
- integriteit;
- informatie over ICT-projecten in het jaarverslag van het ministerie.

Departementspecifiek:

- contractbeheer;
- verplichtingenbeheer;
- materieelbeheer;
- ontvangsten;
- financieel beheer en materieelbeheer IVW;
- implementatie nieuw financieel systeem.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen 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.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

Vorig jaar rapporteerden wij nog bij één artikel en bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport *Rijk Verantwoord*, dat tegelijk met het voorliggende rapport wordt gepubliceerd op 21 mei 2008).

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

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 49 miljoen, respectievelijk € 7 miljoen aan overschrijdingen op drie, respectievelijk twee begrotingsartikelen. De overschrijdingen bij de verplichtingen hebben betrekking op begrotingsartikel 32 *Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit*, op begrotingsartikel 37 *Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart* en op begrotingsartikel 39 *Bijdragen*

*Infrastructuurfonds en BDU.* De overschrijdingen bij de uitgaven hebben betrekking op de begrotingsartikelen 37 en 39. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

### **Naleving Europese aanbestedingsregels**

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren bij het Ministerie van VenW dat deze regels bij zeven contracten voor een bedrag van circa € 5,3 miljoen niet zijn nageleefd. Het betreft contracten van uiteenlopende aard. Het merendeel van de contracten heeft betrekking op inhuur van personeel en op aanschaf van materieel.

### **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 meege-nomen. 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 2007 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van VenW voor een bedrag van € 2,259 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastge-steld 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.

### **2.3 Overzicht personele topinkomens**

Uit ons oordeel over de financiële informatie (zie § 2.1) blijkt dat het overzicht personele topinkomens voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Toch is het, als het gaat om de inkomensbestanddelen die niet via de salarisadministratie lopen, verstandig aandacht te besteden aan hoe het overzicht tot stand komt. Het bleek voor het Ministerie van VenW niet eenvoudig om alle relevante inkomensbestanddelen in beeld te krijgen. Het verdient aanbeveling om de dienstonderdelen beter te instrueren over hoe de relevante inkomensbestanddelen moeten worden geadmini-streerd.

### **2.4 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotings-uitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel

beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

### **Oordeel**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Overigens vinden we wel dat de vastleggingen bij de selectie en consolidatie van rapportagepunten voor de bedrijfsvoeringsparagraaf explicieter gemaakt kunnen worden, waardoor ook het sluitstuk van dit proces beter navolgbaar wordt.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

## **2.5 Oordeel over de informatie over het gevoerde 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 2006.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen, met uitzondering van het toezicht op de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die externen aanleveren. In veel gevallen gaan beleidsafdelingen ervan uit dat anderen diensten (bedrijfsvoering of control) hierop reeds toezicht uitvoert. Het ministerie onderkent dat het toezicht op de betrouwbaarheid moet worden verbeterd

en heeft inmiddels besloten verbeteracties te formuleren. We zullen deze acties met belangstelling volgen.



### 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 onderdeel van de bedrijfsvoering, dat geen deel uitmaakt van ons oordeel over het financieel beheer 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 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 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het contractbeheer;
- het verplichtingenbeheer;
- het materieelbeheer.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

##### Contractbeheer

De Algemene Rekenkamer heeft het contractbeheer van het Ministerie van VenW onderzocht in het rechtmatigheidsonderzoek over 2006. De bevindingen van dit onderzoek hadden betrekking op drie categorieën contracten: prestatiebestekken, contracten die worden beheerst via systeemgerichte contractbeheersing (SCB) en urencontracten. Op basis van dit onderzoek concludeerde de Algemene Rekenkamer dat in 2006 sprake was van een onvolkomenheid in het contractbeheer. In zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* heeft de minister van VenW toegezegd om het contractbeheer verder te verbeteren. Bovendien zou de minister de bevindingen van de Algemene Rekenkamer meenemen in de lopende verbeteracties.

Het Ministerie van VenW heeft in 2007 veel acties ondernomen om het contractbeheer te verbeteren. Voor een deel waren dit investeringen waarvan de effecten vooral op de lange termijn merkbaar zullen zijn. Voor een ander deel waren dit acties om de kwaliteit van de contractbeheersing op korte termijn te borgen.

Het verbetersteam prestatiecontracten, dat in 2006 is ingesteld, wilde met name de toekomstige contracten en toekomstige contractbeheersing verbeteren. Het team heeft zich ingezet om de bestekteksten en beheersplannen te standaardiseren en de betrokken medewerkers te leren omgaan met deze contractvorm. De effecten van deze maatregelen zijn vooral merkbaar in de contracten die zijn gesloten vanaf eind 2006. Medio 2007 en begin 2008 hebben de diensten van Rijkswaterstaat onderling collegiale toetsen uitgevoerd op de beheersing van lopende contracten, zodat zij de lopende prestatiecontracten kunnen verbeteren.

In 2006 en 2007 zijn veel medewerkers opgeleid en getraind, zodat zij beter in staat zijn SCB-contracten te beheersen. In totaal hebben op dit moment circa 800 medewerkers de training op hoofdlijnen gevolgd en zijn ongeveer 900 toetsers meer intensief getraind. In 2007 is een helpdeskfunctie ingericht voor de lopende contracten en de contracten die op korte termijn worden opgestart. Bij de helpdesk hebben de diensten van Rijkswaterstaat projecten voor coaching aangemeld.

Voordat we ingaan op de bevindingen uit ons onderzoek, beschrijven we eerst de contracttypen waarnaar de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft verricht.

#### *Prestatiebestekken*

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het vaste onderhoud van gebieden en objecten. Dit onderhoud wordt uitgevoerd door aannemers. De afspraken over dit onderhoud legt Rijkswaterstaat vast in prestatiebestekken. Hierin staat bijvoorbeeld aan welke onderhoudseisen een object of gebied gedurende de gehele contractperiode 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 de concrete toezichtactiviteiten worden gepland. De omvang van de prestatiebestekken bedraagt ongeveer € 150 miljoen.

#### *Contracten onder systeemgerichte contractbeheersing*

Aanlegprojecten en projecten voor variabel onderhoud beheerst Rijkswaterstaat steeds vaker via de methode van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Hierbij toetst Rijkswaterstaat de opzet en werking van het kwaliteitssysteem van de aannemer met behulp van een gewogen mix van zogenoemde systeem-, proces- en producttoetsen. Op basis van het contract voert Rijkswaterstaat een risicoanalyse uit. De risicoanalyse behoort vervolgens naar aanleiding van bevindingen en ontwikkelingen te worden bijgesteld. De toetsen geven inzicht in de mate waarin processen goed werken. De kwaliteit van de producten wordt sterk bepaald door de kwaliteit van de processen. De toetsresultaten onderbouwen de interne controle op de factuur van de aannemer. De omvang van de contracten onder SCB bedraagt circa € 1,4 miljard.

#### *Urencontracten*

Bij urencontracten komen opdrachtgever en opdrachtnemer overeen dat de opdrachtnemer het feitelijke aantal uren dat hij heeft besteed aan een product of dienst (veelal tot een vooraf bepaald maximum), bij de opdrachtgever in rekening kan brengen. Dit type contract wordt ook wel een urencontract op nacalculatiebasis genoemd. Het wordt veel gebruikt voor adviesproducten (beleidsnota's) en inhuur van deskundigen (managers en specialisten). Om de juistheid van de gefactureerde uren vast te stellen moet de opdrachtgever (het Ministerie van VenW) zicht hebben op het aantal uren dat de opdrachtnemer aan het product of de dienst heeft besteed. Oogtoezicht door de opdrachtgever is een belang-

rijke beheersmaatregel die zicht geeft op het aantal bestede uren. De opdrachtnemer stelt hierbij urenverantwoordingen op, die de contract-begeleider van de opdrachtnemer vervolgens beoordeelt. Als er wordt gewerkt zonder direct oogtoezicht, moet dit worden gecompenseerd door een combinatie van alternatieve beheersmaatregelen (zie kadertekst). De omvang van de urencontracten bedraagt circa € 300 miljoen.

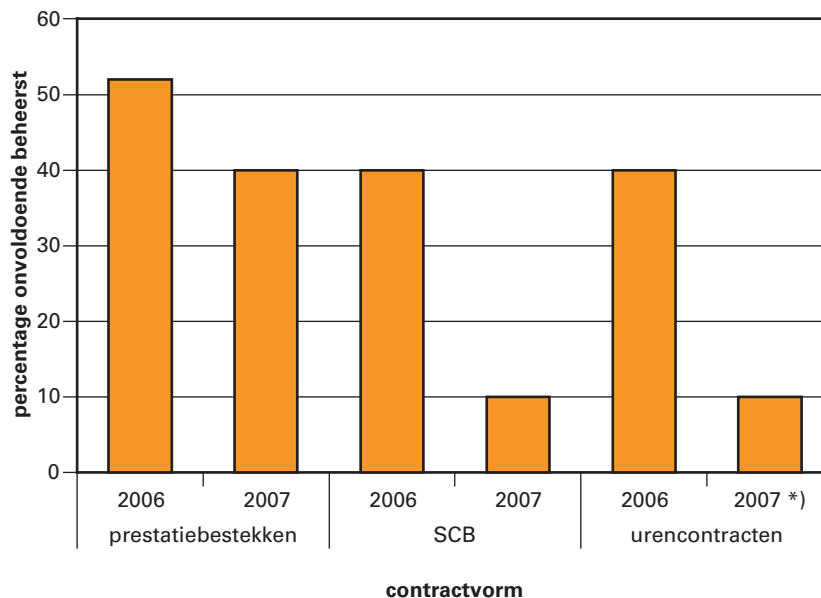
#### Urencontracten: beheersing contracten zonder oogtoezicht

Urencontracten zonder direct oogtoezicht kunnen bijvoorbeeld worden beheerd door gespecificeerde ramingen en plannings op te stellen, door voortgangsverslagen op te laten leveren die aansluiten op de onderdelen die in de raming en de planning zijn onderscheiden en door voortgangsbesprekingen te houden. Dit laatste kan worden gecombineerd met het opleveren van deelproducten die aansluiten op de onderdelen die in de raming en de planning zijn onderscheiden. Deze beheersmaatregelen moeten in een bepaalde combinatie en intensiteit worden toegepast, afhankelijk van de complexiteit van de werkzaamheden, de omvang van de uitbesteding en de mate van voorspelbaarheid van de tijdbesteding. Belangrijk is ook dat de basis voor dit toezicht is geregeld in het desbetreffende contract.

#### Bevindingen

In onderstaande grafiek schetsen wij de ontwikkeling van de contract-beheersing per onderzocht type contract.

**Grafiek 1. Percentage onderzochte contracten waarbij de rechtmatigheid onvoldoende is beheerst**



\* Het percentage voor de urencontracten in 2007 is voor een deel geschat.

#### Prestatiebestekken

Bij 19 van de 48 onderzochte prestatiebestekken (dit is circa 40% van de onderzochte prestatiebestekken) wordt de rechtmatigheid onvoldoende beheerst. Bij deze contracten is in ieder geval sprake van één, maar meestal van meer van de volgende tekortkomingen:

- Het beheersplan wordt (op onderdelen) niet nageleefd.
- Het toezicht wordt onvoldoende gedocumenteerd.
- Er wordt niet genoeg gedaan aan de geconstateerde tekortkomingen in

de prestaties van de aannemer (geen borging van volledigheid van tekortkomingen, geen kortingen opleggen en toezicht op herstel van tekortkomingen door de aannemer niet navolgbaar).

De 19 prestatiebestekken die onvoldoende worden beheerst, concentreren zich bij vier van de negen regionale diensten van Rijkswaterstaat die deze contractvorm hanteren. De problemen doen zich dus niet bij heel Rijkswaterstaat voor. Overigens behoren deze vier diensten qua financieel belang wel tot de grotere diensten.

De problemen in het beheer van prestatiebestekken leiden ertoe dat facturen van aannemers zijn betaald, terwijl Rijkswaterstaat onvoldoende heeft vastgesteld dat de aannemer de overeengekomen prestaties heeft geleverd. Daarom is € 26 miljoen van in totaal € 150 miljoen aan uitgaven op grond van prestatiebestekken als onzeker aangemerkt.

#### *Contracten onder SCB*

Wij constateren dat de beheersing van de contractuitgaven duidelijk is verbeterd. Toch functioneert de beheersingsmethode SCB op onderdelen nog onvoldoende. Wij constateren met name tekortkomingen in de opzet van het toezicht: de risicoanalyse en het toetsplan voldoen niet aan de daaraan te stellen eisen. Zowel Rijkswaterstaat als de opdrachtnemers (aannemers) moeten zich de veranderde werkwijze nog meer eigen maken. Rijkswaterstaat heeft voor 2007, en inmiddels ook voor 2008, besloten om aanvullend op SCB een toets op het betaalcriterium verplicht te stellen, vanwege de huidige overgang van traditioneel toezicht (op het product) naar systeemgericht toezicht (SCB).

Hoewel SCB in de praktijk voor een deel nog niet functioneert, is de rechtmatigheid over het algemeen wel gewaarborgd via compenserende maatregelen. Bij 90% van de onderzochte contracten is sprake van voldoende contractbeheersing, als we het effect van de compenserende maatregelen meerekenen. Onder de compenserende maatregelen valt enerzijds de genoemde toets op het betaalcriterium en anderzijds uitgevoerd toezicht op de kwaliteit van producten (op initiatief van het contractmanagement). In dit ontwikkelingsstadium van SCB vinden wij de genoemde compenserende maatregelen van groot belang voor de borging van de rechtmatigheid.

#### **SCB: de verplichte toets op het betaalcriterium**

Tijdens de implementatie van SCB toetst Rijkswaterstaat bij elke betaaltermijn het betaalcriterium. Meestal betaalt Rijkswaterstaat op planning. Dit houdt in dat getoetst moet worden of de stand van het gerealiseerde werkpakket dat op het kritieke pad ligt, overeenkomt met de stand die de aannemer heeft opgegeven. Vooraf stelt Rijkswaterstaat een marge van het kritieke pad vast en die mag niet worden overschreden. De informatie over de stand van het werk kan voortkomen uit planningsinformatie van de aannemer en/of een producttoets op het werk.

#### *Urencontracten*

Uit ons onderzoek blijkt dat het beheer van urencontracten aanzienlijk is verbeterd. Bij Rijkswaterstaat resteren nog enkele kleinere aandachtspunten. Bij het kerndepartement (de beleidsdirectoraten) zien wij nog als belangrijk punt van zorg de beheersing van contracten bij werkzaamheden die niet onder direct oogtoezicht worden uitgevoerd. In alle gevallen die we onderzochten, was het ontbreken van direct toezicht ontoereikend

gecompenseerd met (zichtbare) maatregelen. Zie voor een toelichting hierop het kader over de urencontracten (p. 27).

#### *Conclusies en aanbevelingen*

Het contractbeheer is in 2007 duidelijk verbeterd ten opzichte van 2006. Dit is vooral te zien bij het beheer van de urencontracten en bij contracten die worden beheerd via systeemgerichte contractbeheersing (SCB). SCB functioneert in de praktijk echter nog onvoldoende. Toch maken de compenserende maatregelen de contractbeheersing over het algemeen toereikend. Als het gaat om SCB, bevelen wij aan om aanvullend op het interne pakket aan maatregelen ook voldoende aandacht te schenken aan het bevorderen van kennis en kunde over SCB bij contractpartners (aannemers). Ook bevelen wij aan om in deze overgangperiode van de theorie naar de praktijk voldoende compenserende maatregelen (product-toetsen) te blijven inbouwen.

De kwaliteit van het beheer van de prestatiebestekken is beperkt verbeterd. Gelet op het financieel belang van de prestatiebestekken (€ 150 miljoen) en de rechtmatigheidsgevolgen in financiële zin (€ 26 miljoen), handhaven wij ons oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het contractbeheer.

Wij bevelen aan om het beheer van prestatiebestekken te verbeteren en hierbij vooral aandacht te schenken aan de vier regionale diensten waar het beheer nog niet op orde is.

#### **Verplichtingenbeheer**

Het verplichtingenbeheer moet ervoor zorgen dat gesloten overeenkomsten en opdrachten juist, tijdig en volledig geregistreerd worden, onder meer met het oog op een goed budgetbeheer. De afgelopen jaren was het verplichtingenbeheer bij VenW niet op orde. Volgens ons was hier sprake van een ernstige onvolkomenheid als het gaat om de duur van dit probleem en de achteruitgang in de kwaliteit van het verplichtingenbeheer. In 2006 is het beheer van vooral de grotere verplichtingen verbeterd. We hebben ons oordeel toen gewijzigd in een «gewone» onvolkomenheid. Er bleven zich echter vooral problemen voordoen bij het beheer van de kleinere verplichtingen. De reactie van de minister was dat hij wil onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het beheer van de verplichtingen (tot € 50 000) aanzienlijk te vereenvoudigen.

Het verplichtingenbeheer van Rijkswaterstaat richt zich op de verplichtingen voor grote projecten, die worden gefinancierd uit het Infrastructuurfonds. In 2007 waren de verbeteracties er vooral op gericht het verplichtingenbeheer in te bedden in de periodieke controles. Dit heeft ertoe geleid dat het verplichtingenbeheer eind 2007 van een toereikend niveau is. Wat Rijkswaterstaat nog dient te verbeteren, is de verplichtingen op tijd bij te stellen als bedragen in overeenkomsten worden verhoogd door indexatie. Rijkswaterstaat verwacht dat de implementatie van het digitaal inkoopdossier in 2008 een merkbaar effect zal hebben op het verplichtingenbeheer. Met dit digitaal inkoopdossier kan Rijkswaterstaat de indexering van verplichtingen signaleren.

Het verplichtingenbeheer van het kerndepartement richt zich op de verplichtingen voor de levering van bepaalde goederen en diensten, zoals ICT en inhuur. In 2007 heeft het kerndepartement de tijdige registratie van deze verplichtingen als aandachtspunt benoemd. Medewerkers werden aangesproken als zij te laat opdrachten verstrekten of hiermee samenhangende contracten te laat afsloten. Dit heeft echter niet tot het gewenste resultaat geleid. We zien dat nog onvoldoende sprake is van een actuele

(tijdige en volledige) verplichtingenstand, waardoor het ministerie geen goed inzicht heeft in de ruimte om nieuwe overeenkomsten aan te gaan. Dit zou er zelfs toe kunnen leiden dat het ministerie een overeenkomst afsluit zonder dat er voldoende budget beschikbaar is, terwijl die overeenkomst wel juridisch geldig is.

Problemen doen zich vooral voor als verplichtingen voor contracten en opdrachten tot circa € 1 miljoen moeten worden vastgelegd. Meer dan de helft van deze overeenkomsten wordt door de beleidsafdelingen als opdrachtgever niet op tijd ondertekend en te laat aangeleverd aan de Shared Services Organisatie. Deze organisatie neemt de overeenkomsten op in de verplichtingenadministratie. Ook de interne controleacties aan het eind van het jaar bieden onvoldoende zekerheid dat deze verplichtingen tijdig zijn geregistreerd. Hierdoor is een deel van deze verplichtingen tot circa € 1 miljoen als onzeker aangemerkt. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de omvang en aard van de verplichtingen.

#### **Overzicht 2. Omvang verplichtingen kerndepartement**

Verplichtingen voor contracten tot circa € 1 miljoen	€ 180 miljoen
– waarvan als onzeker in de eindstand aangemerkt	€ 18 miljoen

Het Ministerie van VenW verwacht dat als het financieel beheer in 2008 wordt vereenvoudigd, het verplichtingenbeheer zal verbeteren. De vereenvoudigingen dekken echter slechts een deel af van de problemen in het beheer van de kleinere verplichtingen tot ongeveer € 1 miljoen. De vereenvoudigingen hebben betrekking op verplichtingen tot € 50 000 en daarbinnen is het effect het grootst voor de verplichtingen tot € 15 000. Problemen met grotere verplichtingen voor inhuur, ICT en dergelijke worden niet geraakt met de vereenvoudigingen in het beheer. In het overzicht hieronder zijn de verplichtingen van het kerndepartement verdeeld naar omvang. De indeling komt overeen met de verschillen in reikwijdte van vereenvoudigingen.

#### **Overzicht 3. Specificatie € 180 miljoen aan verplichtingen kerndepartement VenW**

Tussen € 50 000 en € 1 miljoen	€ 135 miljoen
Tussen € 15 000 en € 50 000	€ 29 miljoen
Minder dan € 15 000	€ 16 miljoen

Verder zal het ministerie in 2008 besluiten of het gebruik gaat maken van een elektronisch inkoopdossier. Deze systeemfaciliteit maakt het mogelijk om in een eerder stadium verplichtingen vast te leggen en te monitoren. In 2007 is bij Rijkswaterstaat hiervan een pilot gestart. Deze zal in april 2008 worden geëvalueerd.

Vanwege de tekortkomingen bij het kerndepartement handhaven we ons oordeel dat er een onvolkomenheid is in het verplichtingenbeheer.

#### **Materieelbeheer**

Onder andere door ons bezwaaronderzoek is in 2005 het materieelbeheer op orde gebracht. Daarna is de aandacht voor het materieelbeheer echter weer teruggelopen. Daaraan hebben diverse ontwikkelingen bijgedragen, zoals de invoering van een nieuw financieel systeem, het centralisatie-

proces van het materieelbeheer binnen Rijkswaterstaat bij drie diensten en een reorganisatie bij het KNMI.

Uit ons onderzoek blijkt dat de financiële administraties van de activa eind 2007 voldoende op orde zijn. Het operationeel beheer van de activa voldoet echter op een aantal onderdelen niet aan de normen uit de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006*. Er ontbreekt een bruikbare risicoanalyse, de operationele administraties moeten beter op elkaar aansluiten en goed worden beheerd, er moeten inventarisaties worden gehouden en afgewikkeld en de interne controles moeten verbeteren. Recentelijk hebben zowel het KNMI als Rijkswaterstaat hiervoor verbeterplannen opgesteld.

We waarderen het dat er verbeterplannen zijn opgesteld. Echter, gelet op de tekortkomingen in het materieelbeheer bij het KNMI en Rijkswaterstaat en omdat effect van de verbeterplannen voor ons nog niet zichtbaar zijn, oordelen we dat er een onvolkomenheid in het materieelbeheer is. In 2008 zullen we nagaan of door de verbetermaatregelen het materieelbeheer op orde is.

### **3.2 Overige bedrijfsvoering**

#### **Draaideurconstructie**

Een draaideurconstructie is de situatie waarbij een voormalig ambtenaar na zijn ontslag bij een ministerie wordt ingehuurd om opnieuw werkzaamheden te verrichten; bijvoorbeeld via een extern adviesbureau. Door deze handelwijze wordt al snel de sfeer van vriendjespolitiek, oneerlijke concurrentie of de schijn van belangenverstrengeling opgeroepen. Deze constructie vormt dan ook een gevaar voor het integer functioneren van de overheid. Om dit te voorkomen heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de *Circulaire tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijkdienst* (BZK, 1999) zijn collega's, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad, verzocht een ambtenaar gedurende twee jaar na zijn ontslag op geen enkele manier (behoudens in geval van afspraken in het kader van een beëindiging van een dienstverband) als externe opdrachtnemer in te huren.

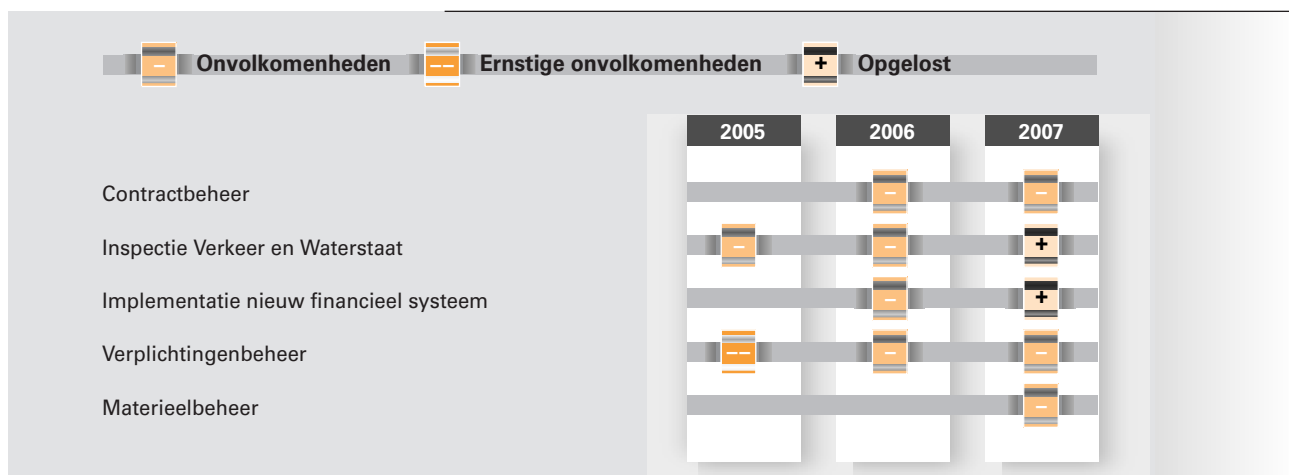
Vanwege knelpunten op de arbeidsmarkt heeft het Ministerie van VenW op ambtelijk niveau aan het Ministerie van BZK gevraagd om versoepeling van de regeling. Ambtelijk heeft het Ministerie van BZK het verzoek gehonoreerd, door afwijkingen van de regeling onder strikte condities toe te staan.

### **3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 2 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.

We geven een korte toelichting op de opgeloste onvolkomenheden.

**Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering**  
**Ministerie van Verkeer en Waterstaat**



#### *Financieel beheer en materieelbeheer Inspectie Verkeer en Waterstaat*

De afgelopen jaren was het financieel beheer en het materieelbeheer bij de IVW niet op orde. Er waren op belangrijke onderdelen tekortkomingen in het beheer van de ontvangsten, het contractbeheer, het verplichtingenbeheer en het materieelbeheer. Door de inspanningen van de inspectie in 2007 is het financieel beheer en materieelbeheer op een toereikend niveau gekomen. De IVW moet nog wel verdere stappen zetten om het financieel beheer te verankeren en verder te verbeteren. Dit is algemeen bekend bij de inspectie en er zijn plannen gemaakt om die stappen in de komende periode te zetten.

#### *Implementatie nieuw financieel systeem*

In 2006 constateerden we een onvolkomenheid in het financieel beheer door de implementatie van een nieuw financieel systeem. Deze onvolkomenheid is opgelost. Al in 2006 waren de problemen rond het betaalproces en de managementinformatie opgelost. In 2007 heeft het Ministerie van VenW het nog resterende probleem rond de jaarafsluiting geanalyseerd en opgelost.

### **Overige ontwikkelingen**

#### *Autorisatiebeheer*

Vorig jaar signaleerden we verbeterpunten in het autorisatiebeheer voor het personeelssysteem. In 2007 is het autorisatiebeheer verder verbeterd en van een toereikend niveau. De autorisaties zijn opgeschoond en reparaties zijn uitgevoerd om de ergste fouten te herstellen. Het ministerie heeft hierbij rekening gehouden met de implementatie van het personeelssysteem voor het hele Rijk (P-Direkt) in 2008. Bij deze implementatie zullen de autorisaties toch opnieuw moeten worden aangepast.

#### *Ontvangsten Rijkswaterstaat*

De ontvangsten worden bij Rijkswaterstaat al enige jaren achtereen niet helemaal goed beheerd. De beheerproblemen doen zich voornamelijk voor bij vorderingen op regio's voor extra kosten op infrastructuurprojecten.



ten. Het financieel belang van deze vorderingen bedraagt ongeveer € 30 miljoen.

De extra kosten ontstaan door de wensen die regio's hebben bij infrastructuurprojecten. De extra kosten daarvan worden, zoals in contracten is vastgelegd, in rekening gebracht bij de regio's.

De vordering op de regio is vastgelegd in het contractenregister. Het is echter niet als regulier proces geregeld dat Rijkswaterstaat vorderingen factureert. De aandacht van het management voor de ontvangsten is gedurende het jaar gering. Rijkswaterstaat factureert nu ad hoc. Hierdoor loopt Rijkswaterstaat het risico dat niet alle vorderingen worden ontvangen. We bevelen aan het beheer van ontvangsten in het reguliere werkproces in te bedden. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de problemen rond het beheer van ontvangsten in 2008 moeten kunnen zijn opgelost.

#### *Single information, single audit (sisa)*

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is het principe van «single information, single audit» (sisa) van toepassing. Met sisa hoeven gemeenten, provincies en regio's met een gemeenschappelijke regeling voortaan minder informatie te verstrekken aan het Rijk over de besteding van specifieke uitkeringen. Ook wordt deze informatie minder intensief gecontroleerd.

De minister stelt de specifieke uitkeringen vast met de verantwoordingsinformatie van de ontvangers van de uitkeringen en controle-informatie (accountantsverklaringen) van accountants van de ontvangers. Als onderdeel van het toezicht op de besteding van de specifieke uitkeringen, worden voor de minister reviews uitgevoerd. In de reviews wordt de kwaliteit van de accountantscontrole beoordeeld. Hiermee kan worden vastgesteld of de controle-informatie de zekerheid biedt die het departement voor ogen heeft.

Bij enkele reviews op controles van de Brede Doeluitkering voor Verkeer en Vervoer zijn gebreken in de accountantscontrole vastgesteld. Het gaat om gebreken in de (aantoonbaarheid van de) accountantscontrole op de rechtmatigheid van wat wordt besteed bij de aanleg van infrastructuur. Wij verwachten dat de minister van VenW passende maatregelen zal treffen om de accountantscontrole in die gevallen beter te laten uitvoeren.

Het sisa-traject wordt interdepartementaal gecoördineerd door het Ministerie van BZK. De minister van VenW wacht op dit moment nog op de definitieve reviewuitkomsten en eventuele acties die de minister van BZK hierop zal ondernemen. De minister van VenW moet, als dat nodig is, in aanvulling hierop maatregelen treffen om de gebreken in de accountantscontrole op te laten heffen. Wij beoordelen in ons onderzoek over het verslagjaar 2008 of de maatregelen die de minister van VenW dan heeft getroffen, toereikend zijn.

## **4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD**

In dit hoofdstuk gaan we in op onze 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 (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)? Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

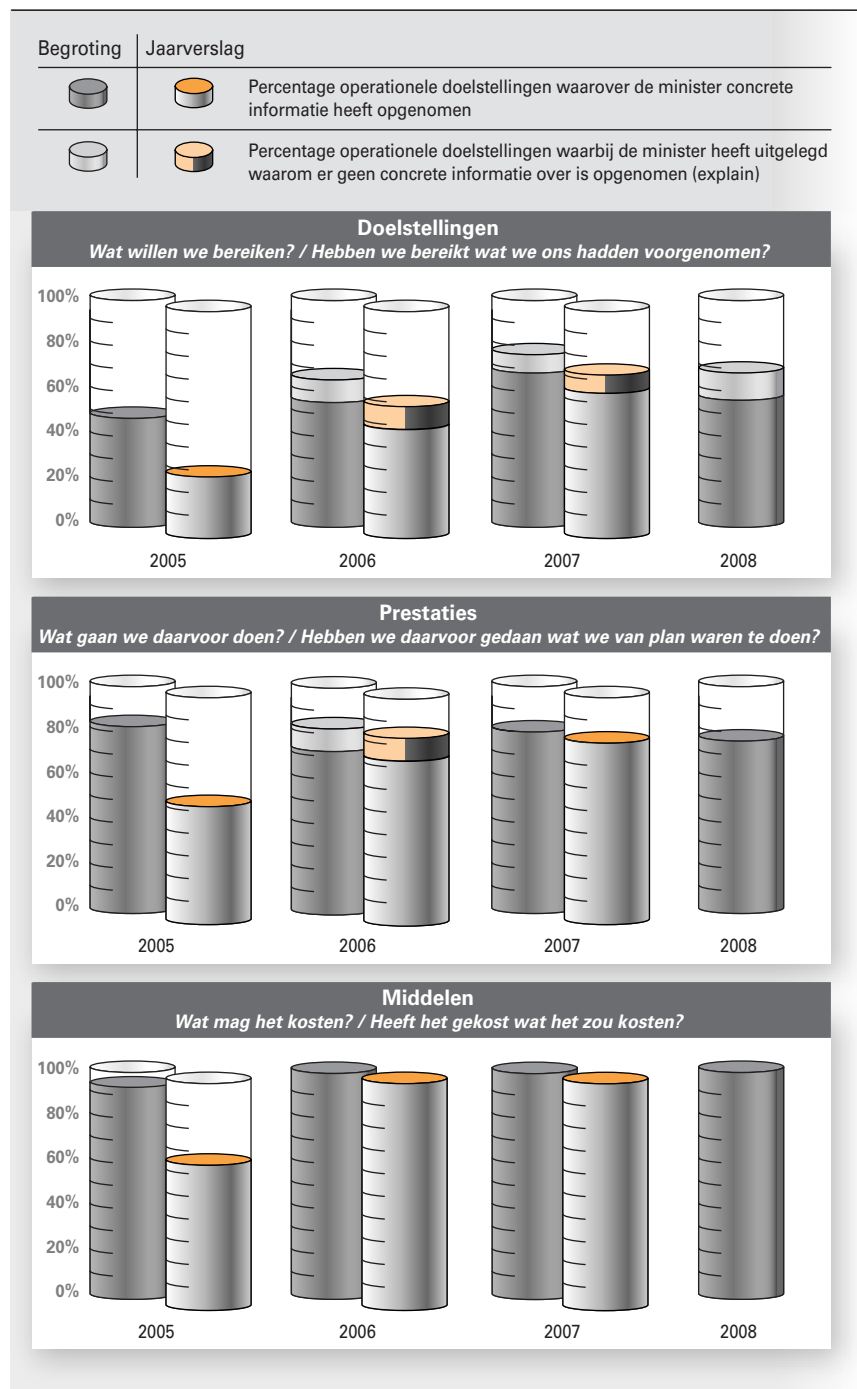
### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

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)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

**Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**

**Ministerie van Verkeer en Waterstaat**



**Jaarverslag 2007**

Het Jaarverslag 2007 geeft meer informatie over de doelen en de prestaties dan het Jaarverslag 2006. 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. Net zoals in het Jaarverslag

2006 wordt in 2007 bij elk artikel de volgende vraag beantwoord: «Heeft het beleid gekost wat het zou mogen kosten?» (de inzet van de middelen).

Het Jaarverslag 2007 geeft inzicht in de realisatie van bijna twee derde van de operationele doelen die de minister zich had gesteld. In de andere gevallen wordt aangegeven waarom deze informatie niet kan worden gegeven (het zogenaamde «comply or explain»-principe). Volgens de Algemene Rekenkamer kan het jaarverslag nog verder verbeteren, als hierin bij nog meer doelstellingen *concreter* wordt teruggekomen op de realisatie van beoogde effecten («Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?»).

Over het algemeen geeft het Jaarverslag 2007 voldoende aan of de toegezegde beleidsprestaties in het verslagjaar zijn gerealiseerd. Wel kan de systematisch maar summier opgesomde realisatie van prestaties in het Jaarverslag 2007 beter worden gekoppeld aan de daaropvolgende toelichting. Volgens de Algemene Rekenkamer kan de verslaggeving verbeteren door de systematiek te gebruiken van het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken. Daarin wordt per operationele doelstelling op het concretere niveau van instrumenten en activiteiten aangegeven of deze in het verslagjaar zijn gerealiseerd. Dit is eveneens een korte weergave van de geleverde prestaties, maar geeft wel meer inzicht dan de abstracte presentatie in het jaarverslag van het Ministerie van VenW.

### **Aansluiting Jaarverslag 2007 en Begroting 2007**

Wij constateren dat het jaarverslag en de begroting in 2007 beter op elkaar aansluiten dan in 2006. In het jaarverslag kan beter worden aangesloten op de begroting bij de vraag: «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?».

### **Begroting 2008**

Jammer is dat de Begroting 2008 minder inzicht geeft in de beoogde effecten van het beleid dan de Begroting 2007. Dit komt vooral omdat in deze begroting bij minder operationele doelen concreet antwoord wordt gegeven op de vraag «Wat willen we bereiken?». Bij vier operationele doelen (34.01, 34.04, 35.04 en 36.04) is ons oordeel ten opzichte van vorig jaar veranderd van positief naar negatief. Veelal is wel meetbare informatie opgenomen bij deze operationele doelen, maar dit zijn geen streefwaarden of er staan onvoldoende indicatoren die een «dekkend» beeld geven van in hoeverre het beoogde effect wordt gerealiseerd. Bij drie operationele doelen was het volgens het Ministerie van VenW niet mogelijk streefwaarden of effectindicatoren op te nemen. Voor twee doelen (33.03 en 35.03) blijkt dit uit de toelichting en voor één doelstelling blijkt dit uit de leeswijzer. Deze doelstellingen worden als «explain» beoordeeld volgens het «comply or explain»-principe. Het percentage «explain» is daarmee weer toegenomen (12%).

Verder zien wij in de Begroting 2008 iets minder informatie over te leveren prestaties dan in de Begroting 2007. In de Begroting 2008 is van zes operationele doelen (24%) onvoldoende concrete informatie opgenomen over de te leveren prestaties. In de Begroting 2007 waren dit er vijf (20%).

Wel geeft het ministerie in de begroting goed inzicht in de vraag «Wat mag het kosten?». Voor alle operationele doelen is aangegeven welk budget beschikbaar is.

## 4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie waterkwantiteitsbeheer

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet 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.

Dit jaar hebben we de beleidsinformatie onderzocht voor het waterkwantiteitsbeheer. Waterkwantiteit gaat over de beheersing van de hoeveelheid water. Aan de ene kant kan wateroverlast optreden door hevige regenbuien, waardoor land onder water komt te staan. Aan de andere kant kunnen de scheepvaart en elektriciteitscentrales (koelwater) overlast ondervinden door te lage waterstanden.

Het kader waarin de activiteiten voor het waterkwantiteitsbeheer zijn uitgewerkt, is de beleidsnota Waterbeleid 21ste eeuw. Het Ministerie van VenW regisseert hoe het waterbeleid wordt uitgevoerd. Rijkswaterstaat voert dit beleid uit, vaak in samenwerking met de waterschappen. Artikel 31.03 Waterkwantiteitsbeheer van het Ministerie van VenW (XII) bevat de doelen, prestaties en activiteiten. In artikel 11.01 Watermanagement van het Infrastructuurfonds (A) staan de activiteiten van Rijkswaterstaat.

### Beleidsinformatie waterkwantiteitsbeheer

In de volgende kaders staan de doelen voor het waterkwantiteitsbeheer uit de beide begroting 2007 en beide jaarverslagen 2007.

#### Doelen waterkwantiteit

*Artikel 31.03 Ministerie van VenW: Waterkwantiteitsbeheer*

Motivering: om de juiste hoeveelheid water te hebben op het juiste moment, op de juiste plaats voor de vereiste gebruiksfuncties.

*Artikel 11.01 Infrastructuurfonds: Watermanagement*

Motivering: het reguleren van de hoeveelheden water in het hoofdwatersysteem en de kwaliteit van het water.

Er is geen duidelijke koppeling tussen de Begroting 2007 van het Ministerie van VenW en de Begroting 2007 van het Infrastructuurfonds. De beleidsinformatie in de begroting van het ministerie gaat over de doelen van het beleid: het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem op orde brengen, zodat de juiste hoeveelheid water aanwezig is op het juiste moment, op de juiste plaats voor de vereiste gebruiksfuncties. Er staat een verwijzing in naar de informatie over watermanagement in het Infrastructuurfonds.

Volgens de begroting van het Infrastructuurfonds is het doel de hoeveelheden water in het hoofdwatersysteem en de kwaliteit van het water te reguleren. Taken op het gebied van waterverdeling, peilbesluiten en waterakkoorden vallen ook onder het beheer van het hoofdwatersysteem, dat wil zeggen de rijkswateren. In de begroting van het Infrastructuurfonds wordt echter niet uitgelegd hoe de activiteiten van Rijkswaterstaat passen in het kader van de activiteiten en het beleid die genoemd zijn in de begroting van VenW.

### **Bruikbaarheid indicatoren**

Met de indicatoren voor waterkwantiteitsbeheer uit de Begroting 2007 geeft het ministerie de volgende prestaties weer:

- (regionale) wateroverlast voorkomen (buitengewone omstandigheden);
- juiste grond- en oppervlaktepeil handhaven (normale omstandigheden).

In de Begroting 2007 is aangegeven dat de indicatoren hiervoor in ontwikkeling zijn. Omdat de definitieve indicatoren er nog niet zijn, kunnen we ook niet vaststellen of ze bruikbaar zijn.

In het Jaarverslag 2007 geeft het ministerie alleen informatie over hoe de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Er zijn Toplijsten voor de aanpak van verdroging vastgesteld. Verder zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Het is overigens verwarrend dat het ministerie aangeeft dat het Waterbeleid 21ste eeuw is gerealiseerd. De realisatie van het beleid en de uitvoering daarvan lopen immers nog door tot 2015.

#### **Jaarverslag 2007, artikel 31.03 Waterkwantiteit**

##### *Doelbereiking*

De watersystemen zullen in hoofdzaak in 2015 «op orde» moeten zijn. Dit jaar is verder gewerkt aan de daarvoor benodigde kennis en instrumentarium: de Toplijsten voor de aanpak van verdroging zijn vastgesteld en diverse onderzoeken zijn opgestart of afgerond, waaronder een onderzoek naar versterking van de watertoets.

##### *Beleidsprestaties 2007*

Waterbeleid 21e eeuw. Realisatie: ja.

##### *Toelichting*

In 2007 is samen met de partners binnen het Waterbeheer hard gewerkt aan de actualisatie van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Belangrijk daarbij is dat partijen overeenstemming hebben bereikt over in welke situatie welke van de vier klimaat-scenario's van het KNMI als uitgangspunt voor de uitvoering gebruikt zullen worden. In het kader van de uitvoering van het akkoord is een pilot onderzoek verricht naar het effect van de klimaatscenario's op de ruimte die nodig is voor het bergen van water. Het onderzoek heeft aangetoond dat afhankelijk van de situatie de nieuwe scenario's wel degelijk tot effect hebben dat er meer ruimte nodig is dan volgens de oude scenario's. Tevens is gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden van de versterking van de watertoets.

In 2007 is veel kennis ontwikkeld ten behoeve van de klimaatadaptatie. Zo zijn onderzoeken gestart/uitgevoerd naar de effecten van de klimaatverandering op waterkwaliteit, op grondwater, ten behoeve van waterveiligheid en voor de Randstad. De kennisontwikkeling is daarmee in 2007 niet afgerond, maar wordt voortgezet.

De prestatie-indicatoren voor watermanagement uit de Begroting 2007 van het Infrastructuurfonds richten zich op de volgende activiteiten:

- peilbeheer en bediening van objecten;
- plannen voor crisisbeheersing en preventie hebben en houden;
- monitoren en informatie verstrekken.

Van de drie benoemde prestatie-indicatoren komen alleen de eerste twee terug in het Jaarverslag 2007 van het Infrastructuurfonds. Deze indicatoren geven de activiteiten van Rijkswaterstaat voor watermanagement goed weer en zijn daarmee bruikbaar voor de Tweede Kamer.

*De volgende activiteiten worden uitgevoerd:*

- + peilbeheer en bediening van objecten;
- + monitoring en informatieverstrekking;
- + crisisbeheersing en -preventie.

*Prestatie-indicatoren*

Het hebben en uitvoeren van plannen en houden van oefeningen voor calamiteiten op het gebied van scheepvaart, waterkwaliteit, -overlast en -tekort.

Streefwaarde 2007: ja. Realisatie 31/12/2007: ja.

Het hebben en nakomen van actuele afspraken over waterverdeling en waterkwaliteit.

Peilbesluiten worden uitgevoerd en waterakkoorden zijn actueel en worden nageleefd.

Streefwaarde 2007: ja. Realisatie 31/12/2007: ja.

Het Ministerie van VenW wil nieuwe indicatoren ontwikkelen voor het waterkwantiteitsbeheer. Als de prestatie-indicatoren worden herzien, wordt uitgegaan van indicatoren die de prestaties van de rijksoverheid weergeven. Het is van belang dat hierbij overleg plaatsvindt met Rijkswaterstaat en de waterschappen als uitvoeringsorganisaties. Ook herziet het ministerie voor het Infrastructuurfonds de prestatie-indicatoren. Er blijft in het Infrastructuurfonds voor watermanagement nog één indicator over. Deze gaat over de opzet van de calamiteitenorganisatie. Doordat het aantal indicatoren vermindert, verliest het fonds bepaalde informatie.

### **Doelrealisatie**

In het Jaarverslag 2007 geeft het Ministerie van VenW nog geen volledig inzicht in hoeverre de doelen voor waterkwantiteitsbeheer zijn bereikt. Het ministerie geeft voornamelijk informatie over afgesloten akkoorden. Het is onduidelijk hoe deze akkoorden bijdragen aan de doelrealisatie. Het jaarverslag geeft wel een goed inzicht in welke activiteiten het ministerie heeft ondernomen voor waterkwantiteitsbeheer. De enige activiteit die het ministerie niet noemt in het jaarverslag, is de implementatie van de «Kaderrichtlijn Water en waterbeheersingsmaatregelen in reconstructiegebieden». Hier zijn wel uitgaven voor gedaan.

Daarnaast geeft het ministerie in het Jaarverslag 2007 over sommige zaken te weinig informatie. Het Rijk heeft eenmalig € 100 miljoen ter beschikking van de waterschappen gesteld. Hiermee kunnen de waterschappen snel maatregelen invoeren die wateroverlast tegengaan. Uit het jaarverslag blijkt echter niet in hoeverre deze maatregelen al zijn opgesteld of zijn ingevoerd. Ook blijft onderbelicht in hoeverre de activiteiten van waterschappen, provincies en gemeenten bijdragen aan de realisatie van de doelen van het waterkwantiteitsbeheer.

De informatie uit het Jaarverslag 2007 van het Infrastructuurfonds over watermanagement is beknopter dan die in de begroting. Het is in feite geen beleidsinformatie, maar een korte aanduiding van gerealiseerde activiteiten. De voorwaarden voor het bereiken van het doel zijn gehaald: «Rijkswaterstaat is voorbereid op calamiteiten en heeft akkoorden gesloten met de waterschappen. Inzicht in de doelrealisatie ontbreekt, evenals het inzicht in hoe de activiteiten van Rijkswaterstaat passen in het Waterbeleid 21ste eeuw.»

Tot slot constateren we dat in de jaarverslagen van het Ministerie van VenW en het Infrastructuurfonds de doelen, activiteiten en middelen niet zijn gekoppeld.

### **Conclusie**

Uit ons onderzoek blijkt dat de Tweede Kamer de beleidsinformatie over waterkwaliteitsmanagement nog niet goed kan gebruiken. Het Ministerie van VenW vermeldt wel een aantal activiteiten voor waterkwantiteit, maar in welke mate deze activiteiten kunnen bijdragen of al hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling is nog niet duidelijk.

Over het geheel gesproken kan het ministerie veel meer inzicht geven in de doelrealisatie voor waterkwantiteitsbeheer. Het ministerie zou informatie op moeten nemen over:

- de samenhang tussen het jaarverslag van het ministerie en het jaarverslag van het Infrastructuurfonds voor waterkwantiteitsbeheer;
- de rol van de gesloten akkoorden voor waterkwantiteitsbeheer in het licht van het Waterbeleid 21ste eeuw;
- de relatie tussen de uitgevoerde activiteiten, de prestaties en de doelrealisatie, uitgedrukt in prestatie-indicatoren. Hierbij kan het ministerie ook een relatie leggen met de ingezette financiële middelen;
- de koppeling tussen activiteiten, prestaties en de voortgang van de doelrealisatie voor de verschillende actoren van de rijksoverheid en de lagere overheden.

### **4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag**

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van VenW meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over ICT-projecten binnen het ministerie.

- *Ov-chipkaart*

In 2007 zou de ov-chipkaart geïntroduceerd worden. Deze introductie wordt echter later verwacht, omdat begin 2008 is gebleken dat er problemen zijn met de te gebruiken chiptechnologie. In 2006 is het go-besluit genomen de chipkaart in 2008 geleidelijk in te voeren, met als doel dat het stads- en streekvervoer op 1 januari 2009 volledig is overgestapt van de strippenkaart op de chipkaart. De NS volgt medio 2009.

- *Kilometerheffing*

De ministerraad heeft op 30 november 2007 gekozen voor een kilometerprijs op alle Nederlandse wegen, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken en een inningsstelsel dat werkt op basis van de modernste satelliettechniek. De ministerraad verwacht dat in 2011 de kilometerprijs voor vracht wordt ingevoerd en dat in 2012 wordt begonnen met de uitrol van de kilometerprijs voor personenauto's. In deze kabinetsperiode worden met werkgevers mobiliteitsprojecten



uitgevoerd. Met deze projecten wil het kabinet met name gedragsveranderingen teweegbrengen bij automobilisten en de benodigde technologie ontwikkelen.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN VENW**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
31	Integraal waterbeleid	59 917	107	-	-	-	-	107	nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	46 553	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	53 505	-	1 948	-	-	-	1 948	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	90 002	-	-	-	-	-	-	-	-
35	Mainports en logistiek	69 330	-	-	-	-	-	-	-	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	79 802	-	30	-	-	-	30	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevvaart	45 375	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU	6 877 829	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	238 225	-	9 962	-	-	4 250	14 212	nee	-
Totaal		7 560 538	107	11 939	-	-	4 250	16 297	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
	7 560 538	
Procentuele fout	0,16%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
			Rechtmatigheid	Rechtmatigheid			
<b>Beleidsartikelen</b>							
31	Integraal waterbeleid	76 204	129	1 009	1 139	nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	52 163	19	825	844	nee	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	56 490	2	1 106	1 108	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	150 879	2 082	2 837	4 919	nee	-
35	Mainports en logistiek	90 660	18	1 860	1 878	nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	129 908	447	6 056	6 503	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevvaart	53 286	0	2 010	2 011	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>							
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU	6 975 319	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	268 307	7	10 834	10 841	nee	-
<b>Totaal</b>			<b>2 704</b>	<b>26 538</b>	<b>29 242</b>		
(1)	Totaal uitgaven en ontvangsten	7 853 216	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten				
	Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden				
	Procentuele onzekerheid	0,34%	Tolerantiegrens niet overschreden				
(2)	Totaal	8 020 998	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten				
	Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden				
	Procentuele onzekerheid	0,33%	Tolerantiegrens niet overschreden				

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
31	Integraal waterbeleid	74 874	129	-	-	1 009	-	-	1 139	nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	48 257	19	-	-	825	-	-	844	nee	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	56 368	2	-	-	1 106	-	-	1 108	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	144 389	18	-	-	2 837	-	-	2 855	nee	-
35	Mainports en logistiek	68 732	18	-	-	1 860	-	-	1 878	nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	74 886	447	-	-	656	-	-	1 103	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	51 219	0	-	-	2 010	-	-	2 011	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU	6 975 034	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	233 816	7	-	-	10 834	-	-	10 841	nee	-
Totaal		7 727 575	640	-	-	21 138	-	-	21 778	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
<b>Totaal uitgaven</b>		
	Procentuele fout	0,01%
	Procentuele onzekerheid	0,27%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
31	Integraal waterbeleid	1 330	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	3 906	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	122	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	Betrouwbaarheid netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	6 490	2 064	-	-	-	-	-	2 064	nee	-
35	Mainports en logistiek	21 928	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	55 022	-	-	-	5 400	-	-	5 400	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	2 067	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU	285	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	34 491	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		125 641	2 064	-	-	5 400	-	-	7 464	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	125 641
	Procentuele fout	1,64%
	Procentuele onzekerheid	4,30%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden



**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekeerheid	Totaal F +O	Tolerantie overschreden?	Onzekeerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
3	Liquide middelen	0	-	-	-	-		-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	3 490	-	-	-	-		-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	31 537	-	-	-	-		-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-		-
8	Extra-comptabele vorderingen	22 387	-	-	-	-		-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-		-
10	Voorschotten	3 861 539	-	28 920	2 700	31 620	nee	-
11	Garantieverplichtingen	1 412 000	-	-	-	-		-
12	Openstaande verplichtingen	2 428 788	-	11 939	20 000	31 939	nee	-
13	Deelnemingen	156	-	-	-	-		-
14	Leningen w/g	6 645	-	-	-	-		-
15	Leningen o/g	42 377	-	9 000	-	9 000	nee	-
16	Sluitrekening met het Infrastructuurfonds	783 541	-	-	-	-		-
	Totaal beoordeeld	8 592 460	-	49 859	22 700	72 559		-
* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld								
	Totaal saldbalans	8 592 460						
	Procentuele fout	0,58%					Tolerantiegrens niet overschreden	
	Procentuele onzekeerheid	0,26%					Tolerantiegrens niet overschreden	

**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Afgerekende voorschotten	2 258 993	-	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	2 258 993	-	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	2 258 993						
Procentuele fout	0%						
Procentuele onzekerheid	0,00%						
			Tolerantiegrens niet overschreden				



AAL	Audit Actielijst
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
SCB	Systeemgerichte contractbeheersing
Sisa	Single information, single audit
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat

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 worden elders in de lijst nader toegelicht.

### **Accountantsrapport/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (bij het Rijk) 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.

### **Apparaatsuitgaven**

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

### **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 Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

**Balanspost**

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

**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 van 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 26 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.

### **Bestuurskosten**

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.<sup>2</sup>

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt 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**

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

---

<sup>2</sup> Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

### **Comply or explain**

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor 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 de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer van een ministerie 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 (budgettair) 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: deze laatsten 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. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder 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 kan vormen over de uitkomsten.

### **Europese aanbestedingsregels**

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels 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).

### **Getrouwbeeldverklaring**

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

### **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**

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag 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 weten 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 *jaarverslag* 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 *apparatuur-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. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering. «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.

### **Taakstelling**

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

### **Tolerantiegrenzen**

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

### **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.

**Verplichting**

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) 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 (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

**Voorschot**

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling 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.

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rijk Verantwoord 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (1999). *Circulaire tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst*. Circulaire d.d. 13 september 1999, kenmerk AD1999/U84410. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.