

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 XII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (XII)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	5	
Kwaliteit van de publieke verantwoording	5	
Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering	6	
Audit Actielijst 2009	9	
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	10	
1	Inleiding	14
1.1	Over dit onderzoek	14
1.1.1	Wettelijke taak	14
1.1.2	Goede publieke verantwoording	15
1.1.3	Leeswijzer	17
1.1.4	Onderzoeksopzet	17
1.2	Over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	17
2	Jaarverslag	20
2.1	Oordeel over de financiële informatie	20
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	21
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	21
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	22
3	Bedrijfsvoering	23
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	23
3.1.1	Contractbeheer	24
3.1.2	Verplichtingenbeheer kerndepartementen	26
3.1.3	Materieelbeheer	28
3.1.4	Ontvangstenbeheer	28
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	29
3.3	Departementoverstijgende onderwerpen	31
3.3.1	Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 15 van het Infrastructuurfonds.	31
3.3.2	Personeelsbeheer	32
3.3.3	Single information single audit	34
4	Informatie over beleid nader beschouwd	36
4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	36
4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	38
4.3	Ontwikkelingen in de beleidsinformatie	42
5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	44
5.1	Reactie minister	44
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	46
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	47
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	54
	Literatuur	55

SAMENVATTING

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat* (VenW, XII). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van VenW. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van VenW is verantwoordelijk voor infrastructuur: de wegen, het spoor, het openbaar vervoer, de luchthavens, de basiskustlijn, het watersysteem, de waterwegen en de waterkwaliteit.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 7,333 miljard. De verplichtingen bedroegen € 7,531 en de ontvangsten € 113 miljoen. Het overgrote deel van de feitelijke uitgaven van het ministerie voor infrastructuur wordt gefinancierd uit het Infrastructuurfonds.

Het ministerie kiest er steeds vaker voor het beleid 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. Zo hanteert Rijkswaterstaat nieuwe contractvormen.

Kwaliteit van de publieke verantwoording

Financiële informatie: het jaarverslag voldoet aan de eisen
Het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VenW voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 daaraan stelt.

Bedrijfsvoering: kwaliteit verbeterd

De bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW is in 2008 verbeterd. In ons rapport over 2008 vroegen wij aan de minister aandacht voor de volgende vier onderdelen van de bedrijfsvoering: beheer contracten voor vast onderhoud Rijkswaterstaat, materieelbeheer KNMI en Rijkswaterstaat, ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat en verplichtingenbeheer kerndepartement. Bij het contractbeheer en het materieelbeheer zijn verbeteringen gerealiseerd. Bij het ontvangstenbeheer en verplichtingenbeheer zijn ten opzichte van 2007 nog geen verbeteringen bereikt.

Het beheer van contracten is van belang in verband met het vaststellen dat aannemers overeengekomen prestaties ook daadwerkelijk leveren. Een goed materieelbeheer zorgt voor een ongestoorde voortgang van bedrijfsprocessen. Het ontvangstenbeheer vinden wij belangrijk omdat het ministerie moet weten op welke ontvangsten recht bestaat. Goed verplichtingenbeheer tenslotte geeft inzicht in de bestedingsruimte en voorkomt budgetoverschrijdingen.

Het contractbeheer is eind 2008 van voldoende niveau. Het materieelbeheer kent ultimo 2008 nog een aantal tekortkomingen. Dit betreft het materieelbeheer bij het KNMI en bij Rijkswaterstaat het materieelbeheer van ICT-middelen en voertuigen. Het verbeteren van het verplichtingenbeheer vereist bij de beleidsdirectoraten een cultuuromslag. Wij vinden het positief dat deze cultuuromslag wordt ondersteund door opname van het financieel beheer in de functioneringsgesprekken met management en medewerkers.

Voor 2009 vragen wij aandacht voor het bestendigen van de kwaliteit van het contractbeheer bij Rijkswaterstaat, het verbeteren van de kwaliteit van het materieelbeheer bij het KNMI en bij Rijkswaterstaat, het ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat en het verplichtingenbeheer bij het kerndepartement.

Beleidsinformatie: eerste resultaten verbetertraject zichtbaar, aandacht blijft nodig

In 2008 is het Ministerie van VenW een traject gestart om de totstandkoming, beschikbaarheid en bruikbaarheid van beleidsinformatie te verbeteren. In het eerste kwartaal van 2009 zijn de eerste resultaten hiervan zichtbaar geworden. De beleidsinformatie voor het Jaarverslag 2008 was eerder beschikbaar. Resultaten betreffende de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie zullen verderop in 2009 zichtbaar moeten worden.

Ten opzichte van 2007 is de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 niet verbeterd. De informatie over de mate waarin de doelen bereikt zijn, is verslechterd ten opzichte van vorig jaar. In de helft van de operationele doelen geeft het Jaarverslag 2008 inzicht in de realisatie hiervan. Ook de informatie over de realisatie van voorgenomen beleidsprestaties is iets slechter dan in het Jaarverslag 2007. In ruim tweederde van gevallen wordt in het Jaarverslag 2008 aangegeven of de beleidsprestaties zijn gerealiseerd.

Uit ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie over groot variabel onderhoud van vaarwegen blijkt dat Rijkswaterstaat over veel en vrij technische informatie beschikt, maar dat de bruikbaarheid van de informatie in het jaarverslag nog verbeterd kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van de omvang ervan. De informatie in het jaarverslag is nu geen adequate informatie waarmee het ministerie sturing zou kunnen geven om de beleidsdoelen te realiseren.

Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In het volgende schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
Jaarverslag	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 door externen aangeleverde beleidsinformatie	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer*	Voldoet met uitzondering van 5 onvolkomenheden	§ 3.1.1

* In de Audit Actielijst (AAL) achter in deze samenvatting staat een overzicht van *alle* onvolkomenheden.

Oordelen over de informatie in het jaarverslag

In de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans staan geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden. De informatie over de bedrijfsvoering is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De informatie over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Uitzondering is het toezicht op de betrouwbaarheid van beleidsinformatie die externen aanleveren.

Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Wij hebben in 2008 vijf onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de daartoe bijgehouden administratie van het ministerie.

Contractbeheer verder verbeterd

Het contractbeheer is in 2008 verder verbeterd ten opzichte van 2007. Dit is vooral te zien bij het beheer van de prestatiecontracten. In 2008 is namelijk een verbetertraject ingezet bij de vier diensten van Rijkswaterstaat waar in 2007 tekortkomingen zijn geconstateerd. Bij drie van deze vier diensten is het beheer van prestatiecontracten ultimo 2008 gestegen naar een acceptabel niveau. Bij een dienst is het verbetertraject later op gang gekomen, waardoor de effecten daarvan in 2008 nog niet volledig merkbaar waren. We handhaven hierdoor ons oordeel dat over 2008 sprake is van een onvolkomenheid in het contractbeheer.

Systeemgerichte contractbeheersing (SCB) functioneert op onderdelen nog onvoldoende. Zo constateren wij vooral tekortkomingen in de opzet van het toezicht: de risicoanalyse en het toetsplan voldoen niet aan de eisen. Hoewel SCB in de praktijk voor een deel nog niet functioneert, is de rechtmatigheid over het algemeen wel gewaarborgd via compenserende maatregelen. Voorbeelden zijn de toets op het betaalcriterium en het uitgevoerd toezicht op de kwaliteit van producten.

Verplichtingenbeheer niet significant verbeterd

Het verplichtingenbeheer moet ervoor zorgen dat gesloten overeenkomsten zoals opdrachten juist, tijdig en volledig geregistreerd worden, onder meer met het oog op een goed budgetbeheer. Om het verplichtingenbeheer te verbeteren, heeft het ministerie in 2008 acties ondernomen gericht op het tijdig aanleveren van documenten in het inkoopproces voor administratieve verwerking. Om cultuuraspecten binnen het ministerie te verbeteren, spreekt het ministerie medewerkers aan om tijdig de juiste gegevens aan te leveren.

De verbetermaatregelen hebben nog niet het gewenste effect gehad. In vergelijking met 2007 is het verplichtingenbeheer van het kerndeparte-

ment niet significant verbeterd. Het risico is dat bepaalde werkzaamheden al zijn begonnen terwijl de contracten nog niet getekend zijn. Dit zou er zelfs toe kunnen leiden dat het ministerie een overeenkomst heeft afgesloten zonder dat er voldoende budget voor beschikbaar was. In die gevallen was er al een mondelinge overeenkomst over werkzaamheden en kosten.

Materieelbeheer nog niet geheel op orde

Wij hebben in 2008 twee onvolkomenheden geconstateerd in het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het ministerie. Een goed materieelbeheer zorgt voor een ongestoorde voortgang van bedrijfsprocessen. Ondanks diverse goede verbeteracties en resultaten is het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI nog niet geheel op orde. Wij vragen bij Rijkswaterstaat aandacht voor het materieelbeheer van ICT-middelen en het beheer van de voertuigen. Bij het KNMI behoeft de afwikkeling van inventarisaties en administratieve aansluitingen nog aandacht. Voor beide organisatieonderdelen vragen wij aandacht voor de structurele inbedding van het materieelbeheer.

Ontvangstenbeheer is een onvolkomenheid

In 2007 constateerden wij tekortkomingen in het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat. Daarbij ging het specifiek om *overige* ontvangsten: betalingen van lagere overheden voor infrastructuur die Rijkswaterstaat aanlegt op verzoek van die lagere overheden. De facturering van deze overige ontvangsten maakt geen deel uit van een regulier proces. Daarom is de volledigheid van die ontvangsten in 2008 niet gewaarborgd. Er zijn ook geen andere beheersmaatregelen die de volledigheid waarborgen. Gelet op het financieel belang (€ 64 miljoen) en de tekortkomingen in het beheer van deze ontvangsten die wij (in het tweede achtereenvolgende jaar) geconstateerd hebben, komen wij tot het oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat.

Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.¹

Eerste jaar constatering, artikel en bedrag	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Contractbeheer baten-lastendienst Rijkswaterstaat				
2006 Baten-lastendienst Rijkswaterstaat € 126 miljoen	Kwaliteit van beheersing prestatiecontracten eind 2008 verbeterd.	Zet de ingezette verbeteringen in 2009 voort en bestendig deze voor de komende jaren.	Het treffen van compenserende beheersmaatregelen wordt vervolgd.	Paragraaf 3.1
Verplichtingenbeheer kerndepartement				
2005 Alle artikelen en de saldbalanspost van VenW (XII) € 150 miljoen	Beheer verplichtingen tussen € 15 000 en € 1 miljoen niet toereikend.	Besteed blijvende aandacht aan in gang gezette verbetermaatregelen zoals cultuuromslag.	De ingezette lijn van verbetermaatregelen wordt bestendig.	Paragraaf 3.1
Materieelbeheer Rijkswaterstaat				
2007 Baten- en lastendienst Rijkswaterstaat € 271 miljoen	Materieelbeheer niet op orde, onder meer doordat toereikende inventarisaties en aansluitingen bij een aantal dienstonderdelen ontbreken. Verbeteracties zijn in gang gezet in 2008.	Blijf de verbeteracties doorvoeren in 2009 en bestendig de reeds afgeronde verbeteringen voor de komende jaren. Zorg dat het management blijvend aandacht heeft voor dit onderwerp.	Wagenparkbeheer en ICT-middelenbeheer worden verder verbeterd. Het toereikende beheer van de overige onderdelen zal bestendig worden.	Paragraaf 3.1
Materieelbeheer KNMI				
2007 Baten- en lastendienst KNMI € 6 miljoen	Materieelbeheer nog niet op orde, onder meer door nog af te ronden inventarisaties en administratieve aansluitingen. Verbeteracties zijn in gang gezet in 2008.	Rond de verbeteracties af in 2009 en bestendig de reeds afgeronde verbeteringen voor de komende jaren. Zorg dat het management blijvend aandacht heeft voor dit onderwerp.	De reguliere activiteiten worden voortgezet. Doorgevoerde verbeteringen worden bestendig. Tijdigheid registratie en aanstelling activa-beheerders worden verbeterd.	Paragraaf 3.1
Ontvangstenbeheer baten-lastendienst Rijkswaterstaat				
2008 Baten-lastendienst Rijkswaterstaat € 64 miljoen	Beheer overige ontvangsten ontoereikend.	Waarborg volledigheid van de overige ontvangsten door deze in te bedden in een regulier beheerproces.	In 2009 worden aanvullende beheersmaatregelen getroffen.	Paragraaf 3.1

¹ 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.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van VenW. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beherdomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beherdomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigingen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beherdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementsoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beherdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beherdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

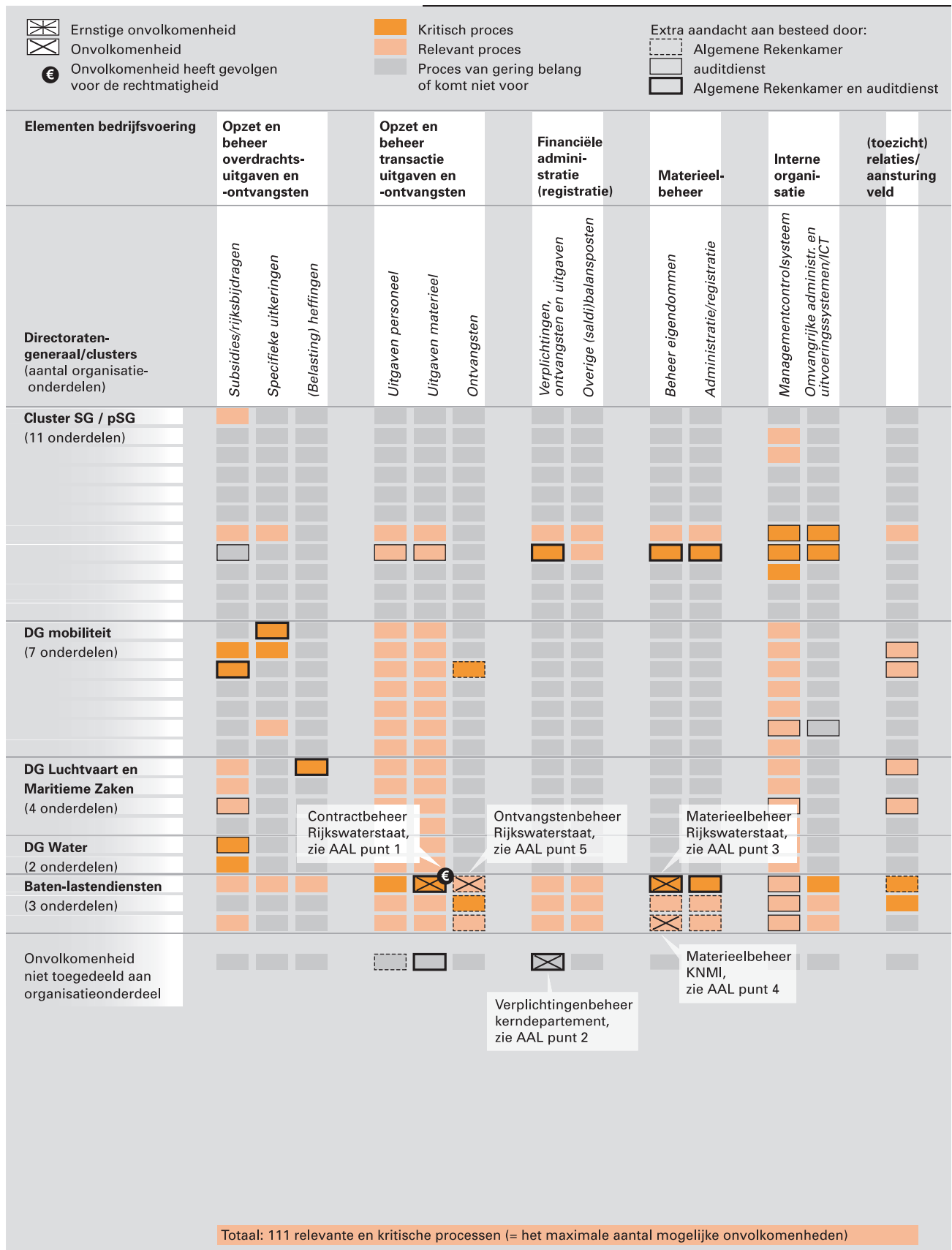
Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VenW blijkt dat bij het Ministerie van VenW 111 beherdomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 24 beherdomeinen als kritisch aan te merken. Van de 111 beherdomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het Ministerie van VenW hebben de departementale Auditdienst respectievelijk wij in totaal 40 beherdomeinen extra onderzocht. Tevens hebben de Auditdienst respectievelijk wij in totaal drie beherdomeinen onderzocht die niet toebedeeld kunnen worden aan een specifiek departementsonderdeel.

We hebben vijf onvolkomenheden geconstateerd. Van deze vijf onvolkomenheden hebben twee onvolkomenheden betrekking op een relevant

beheerdomein en twee onvolkomenheden betrekking op een kritisch beheerdomein. Eén onvolkomenheid kon niet worden toegedeeld aan een beheerdomein. Bij geen van de beheerdomeinen was sprake van een ernstige onvolkomenheid.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van VenW blijkt dat acht artikelen van het Ministerie van VenW geraakt worden door onvolkomenheden die wij geconstateerd hebben bij dit ministerie.

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VenW
Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel



Ernstige onvolkomenheid



Onvolkomenheid



Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid

Kritisch proces

Relevant proces

Proces van gering belang of komt niet voor

Extra aandacht aan besteed door:

Algemene Rekenkamer auditdienst

Algemene Rekenkamer en auditdienst

Contractbeheer
Rijkswaterstaat,
zie AAL punt 1

Ontvangstenbeheer
Rijkswaterstaat,
zie AAL punt 5

Materieelbeheer
Rijkswaterstaat,
zie AAL punt 3

Materieelbeheer
KNMI,
zie AAL punt 4

Verplichtingenbeheer
kerndepartement,
zie AAL punt 2

Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van VenW
Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen

		Onvolkomen bij:					Tolerantiegrenzen overschreden?						
		Contractbeheer Rijkswaterstaat	Verplichtingenbeheer kerndepartement	Materieelbeheer Rijkswaterstaat	Materieelbeheer KNMI	Ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat	Artikelniveau (zie bijlage 1)						
		Zie AAL punt:					1	2	3	4	5		
Beleidsartikelen													
Art. nr.	Omschrijving												
31	Integraal waterbeleid		■									nee	
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit		■									nee	
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's		■									nee	
34	Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid		■									nee	
35	Mainports en logistiek		■									nee	
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van toename kwaliteit leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit		■									nee	
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart		■									nee	
Niet-beleidsartikelen													
Art. nr.	Omschrijving												
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU											nee	
40	Nominaal en onvoorzien											nee	
41	Ondersteuning functioneren VenW		■									nee	
Baten-lastendiensten													
	Rijkswaterstaat	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	nee	
	Inspectie Verkeer en Waterstaat											nee	
	KNMI				■							nee	
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)												nee	

1 INLEIDING

1.1 Over dit onderzoek

Ministers verantwoorden 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 het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

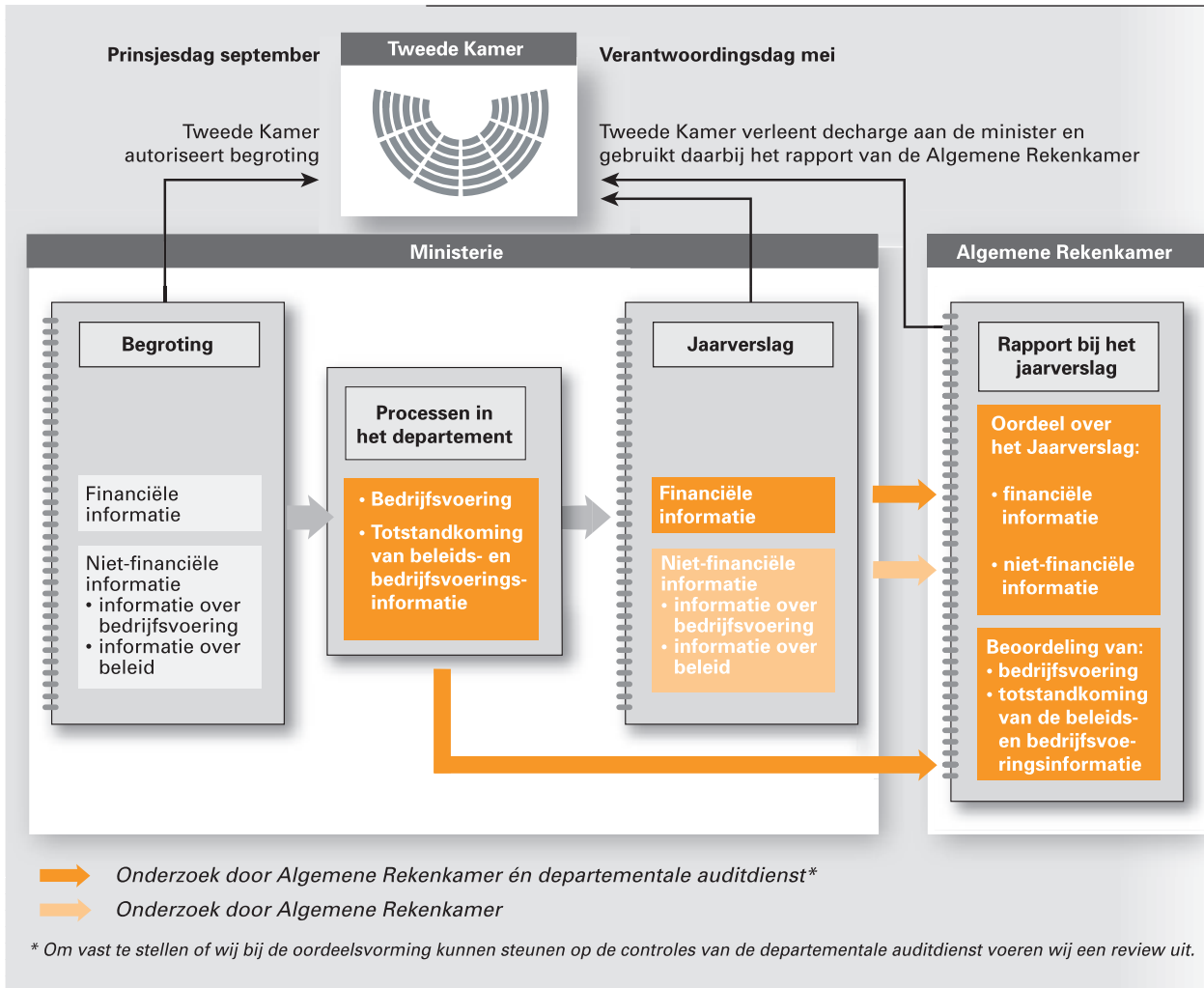
1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

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

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



In onze rapporten bij de jaarverslagen 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. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand is gekomen (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

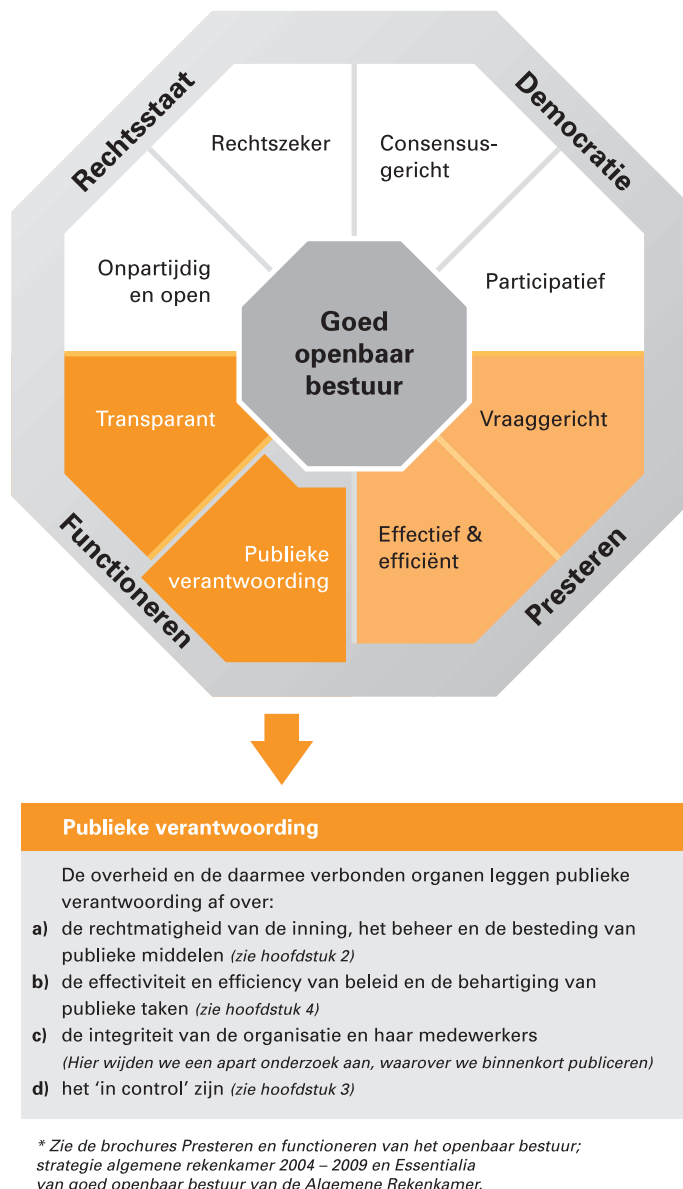
1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd.

Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie www.rekenkamer.nl.

Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur



1.1.3 Leeswijzer

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we niet alleen in op onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer maar ook op onvolkomenheden in andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

1.1.4 Onderzoeksopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie;
- personeelsbeheer: externe inhuur en digitalisering van personeelsdossiers;
- specifieke uitkeringen (single information single audit);
- contractbeheer;
- verplichtingenbeheer kerndepartement;
- ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat;
- materieelbeheer;
- vereenvoudiging financieel beheer.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.

1.2 Over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII).

Het Ministerie van VenW draagt de verantwoordelijkheid voor de wegen, het spoor, het openbaar vervoer, de luchthavens, de basiskustlijn, het watersysteem, de waterwegen en de waterkwaliteit. Het ministerie heeft hiervoor beleidsdoelstellingen geformuleerd in het jaarverslag. Om deze beleidsdoelstellingen te realiseren kan het ministerie onder meer

infrastructuur inzetten. Voor investeringen in infrastructuur bestaat een apart begrotingsfonds: het Infrastructuurfonds. We brengen een afzonderlijk rapport uit bij het jaarverslag van dit fonds.

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 de 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 vooral 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 aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in kengetallen

Totaal verplichtingen	€ 10,7 miljard
Totaal uitgaven	€ 8,9 miljard
Totaal ontvangsten	€ 2,7 miljard
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 4,5 miljard € 0,3 miljard
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	€ 4,4 miljard
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met X operationele doelstellingen) – waarvan productartikelen – waarvan niet-beleidsartikel	19 7 (25) 9 3
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008 – waarvan Rijkswaterstaat	12 123 9 145
Aantal directoraten-generaal	9
Aantal baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – eigen vermogen	3 (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, Rijkswaterstaat en Inspectie Verkeer en Waterstaat) € 2,6 miljard € 22,9 miljoen
Begrotingsfondsen	Verkeer en Waterstaat (XII) Infrastructuurfonds (A)
Rechtspersonen met wettelijke taak	20 waarvan 2 begrotingsgefinancierde (Prorail en Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen)
Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VenW	– <i>Milieueffecten wegverkeer (2008)</i> – <i>Risicobeheersing HSL-Zuid (2007)</i> – <i>Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland. Terugblik 2007 (2007)</i> – <i>Geluidsisolatie Schiphol fase 2. Terugblik 2007 (2007)</i> – <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006)</i>
Grootschalige ICT-projecten	OV-chipkaart ERTMS (HSL Zuid)

Bron voor gegevens: Jaarverslag VenW 2008 en Sociaal Jaarverslag Rijk 2008.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 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 goede verantwoording heeft afgelegd. Ook 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.

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 batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 0,5 miljoen, respectievelijk € 9,3 miljoen aan overschrijdingen. Bij de verplichtingen betreft de overschrijding alleen artikel 37 Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart. Bij de uitgaven betreffen de drie overschrijdingen de artikelen 31 Integraal waterbeleid (€ 0,2 miljoen), 34 Betrouwbare netwerken voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid (€ 7,2 miljoen) en 41 Ondersteuning functioneren VenW (€ 1,9 miljoen). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Ministerie van VenW en specifiek bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat in twee gevallen met een totaalbedrag van circa € 2,5 miljoen deze regels niet zijn nageleefd. Deze gevallen hebben betrekking op vaartuigonderhoud en automatiseringsdiensten.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

De toelichting bij de departementale saldibalans voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

In 2008 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor een bedrag van € 1,7 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

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

2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

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

De 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 totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?

- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd 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 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

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

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 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.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk beschrijven we ook de acties van het Ministerie van VenW om de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie te verbeteren.

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. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We gaan ook in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.3).

In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 3.4).

De bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW is in 2008 verbeterd. In ons rapport over 2008 vroegen wij aan de minister aandacht voor de volgende vier onderdelen van de bedrijfsvoering: beheer contracten voor vast onderhoud Rijkswaterstaat, materieelbeheer KNMI en Rijkswaterstaat, ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat en verplichtingenbeheer kerndepartement. Bij het contractbeheer en het materieelbeheer zijn verbeteringen gerealiseerd. Bij het ontvangstenbeheer en verplichtingenbeheer zijn ten opzichte van 2007 nog geen verbeteringen bereikt.

Het contractbeheer is eind 2008 van voldoende niveau. Het materieelbeheer kent ultimo 2008 nog tekortkomingen bij het KNMI en bij Rijkswaterstaat gaat het om het materieelbeheer van ICT-middelen en voertuigen. Het verbeteren van het verplichtingenbeheer vereist bij de beleidsdirectoraat een cultuuromslag. Wij vinden het positief dat deze cultuuromslag wordt ondersteund door opname van het financieel beheer in de functioneringsgesprekken met management en medewerkers.

Voor 2009 vragen wij aandacht voor het bestendigen van de kwaliteit van het contractbeheer bij Rijkswaterstaat, het verbeteren van de kwaliteit van het materieelbeheer bij het KNMI en bij Rijkswaterstaat, het ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat en het verplichtingenbeheer bij het kerndepartement.

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 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het contractbeheer;
- het verplichtingenbeheer van het kerndepartement;
- het materieelbeheer van Rijkswaterstaat
- het materieelbeheer van het KNMI;
- het ontvangstenbeheer van Rijkswaterstaat.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Contractbeheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 2007 heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat er sprake was van een onvolkomenheid in het contractbeheer. De bevindingen uit dit onderzoek hadden betrekking op drie categorieën contracten: prestatiecontracten, contracten die worden beheerst via systeemgerichte contractbeheersing (SCB) en urencontracten.

In zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008) heeft de minister van VenW toegezegd het contractbeheer te verbeteren bij die diensten van Rijkswaterstaat waar het beheer onvoldoende was.

Het Ministerie van VenW heeft in 2008 een aantal acties ondernomen om het contractbeheer te verbeteren. Dat waren vooral activiteiten om medewerkers op te leiden en om helpdesks te creëren die medewerkers kunnen ondersteunen bij het waarborgen van de kwaliteit van de contractbeheersing.

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

Prestatiecontracten

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 prestatiecontracten. 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. Om te kunnen vaststellen dat de aannemer voldoet aan de contracteisen stelt Rijkswaterstaat een beheersplan (toezichtplan) op waarin de concrete toezichtactiviteiten worden gepland. De omvang van de prestatiebestekken bedraagt ongeveer € 126 miljoen.

Contracten onder systeemgerichte contractbeheersing

Rijkswaterstaat beheerst aanlegprojecten en projecten voor variabel onderhoud steeds vaker via de methode van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Hierbij toetst Rijkswaterstaat de opzet en de werking van het kwaliteitssysteem van de aannemer met een gewogen mix van systeem-, proces- en producttoetsen. Op basis van het contract met de aannemer 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 vast te stellen of de gefactureerde uren juist zijn, moet het Ministerie van VenW zicht hebben op het aantal uren dat de opdrachtnemer aan het product of de dienst heeft besteed. Dit kan door middel van direct toezicht. De opdrachtnemer stelt hierbij urenverantwoordingen op, die de contractbegeleider van de opdrachtnemer vervolgens beoordeelt. Als er geen direct toezicht is, moet het ministerie dit compenseren door een combinatie van alternatieve beheersmaatregelen (zie kadertekst). De omvang van de urencontracten bedraagt circa € 300 miljoen.

Urencontracten: beheersing contracten zonder direct toezicht

Een opdrachtgever kan urencontracten zonder direct toezicht beheersen door gespecificeerde ramingen en plannings op te stellen, door voortgangsverslagen te laten opleveren die aansluiten op de onderdelen die in de raming en de planning zijn onderscheiden, en door voortgangsbesprekingen te houden. Dit laatste kan de opdrachtgever combineren met het opleveren van deelproducten die aansluiten op de onderdelen die in de raming en de planning zijn onderscheiden. De opdrachtgever moet deze beheersmaatregelen in een bepaalde combinatie en intensiteit toepassen, 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.

Onze bevindingen

Hieronder volgen onze bevindingen bij de contractbeheersing per onderzocht type contract.

Prestatiecontracten

Rijkswaterstaat heeft een verbetertraject ingezet voor de vier diensten waar de tekortkomingen zich vorig jaar concentreerden. De verbeteringen hieruit hebben vooral in het laatste kwartaal van 2008 gestalte gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat het beheer van prestatiecontracten ultimo 2008 bij drie van de vier diensten naar een acceptabel niveau is gestegen. Bij een van de vier diensten is het verbetertraject later op gang gekomen, waardoor de effecten daarvan pas in 2009 volledig zichtbaar zullen zijn.

Over de periode tot en met het derde kwartaal van 2008 constateren wij dat bij 7 van de 23 onderzochte prestatiecontracten (circa 30%) de rechtmatigheid onvoldoende beheerst werd. Uit ons onderzoek naar dezelfde 23 contracten in het laatste kwartaal van 2008 is gebleken dat bij drie contracten (13%) de rechtmatigheid onvoldoende beheerst werd.

Bij de contracten waar de rechtmatigheid onvoldoende beheerst werd, is in ieder geval sprake van een of 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 en toezicht op herstel van tekortkomingen door de aannemer is niet navolgbaar).

De problemen in het beheer van prestatiecontracten leiden ertoe dat facturen van aannemers zijn betaald, terwijl Rijkswaterstaat onvoldoende heeft vastgesteld dat de aannemer de overeengekomen prestaties heeft geleverd. Daarom is € 10 miljoen van in totaal € 126 miljoen aan uitgaven op grond van prestatiebestekken als onzeker aangemerkt.

Contracten onder SCB

Rijkswaterstaat heeft de ambitie om het contractbeheer onder SCB in 2012 op orde te hebben. Hiervoor heeft Rijkswaterstaat begin 2009 een conceptplan van aanpak opgesteld, waarin zij doelstellingen en mijlpalen heeft opgenomen voor het verbeterproces en de resultaten tot 2012.

Wij constateren dat de beheersing van de contractuitgaven ongeveer op hetzelfde niveau ligt als vorig jaar. Was in 2007, rekening houdend met de compenserende maatregelen, nog bij 90% van de onderzochte contracten sprake van voldoende contractbeheersing, in 2008 is dit licht gedaald naar 88%. Ook functioneert de beheersingsmethode SCB op onderdelen nog onvoldoende. Wij constateren vooral tekortkomingen in de opzet van het toezicht: de risicoanalyse en het toetsplan voldoen niet aan de eisen. Zowel Rijkswaterstaat als de aannemers moeten zich de veranderde werkwijze nog meer eigen maken. Rijkswaterstaat heeft voor 2008 besloten om aanvullend op SCB een toets op het betaalcriterium verplicht te stellen.

Hoewel SCB in de praktijk voor een deel nog niet functioneert, is de rechtmatigheid over het algemeen wel gewaarborgd via compenserende maatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan de toets op het betaalcriterium en het uitgevoerd toezicht op de kwaliteit van producten. In dit ontwikkelingsstadium van SCB vinden wij deze compenserende maatregelen van groot belang voor de borging van de rechtmatigheid.

Urencontracten

Bij het kerndepartement zien wij evenals vorig jaar de beheersing van contracten bij werkzaamheden die niet onder direct toezicht worden uitgevoerd nog als belangrijk punt van zorg. 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.

Conclusies en aanbevelingen

Het contractbeheer is in 2008 verder verbeterd ten opzichte van 2007. Dit is vooral te zien bij het beheer van de prestatiecontracten. Bij drie van de vier diensten is het beheer van prestatiecontracten gestegen naar een acceptabel niveau. Wij bevelen aan om de ultimo 2008 ingezette verbeteringen in 2009 voort te zetten en voor de komende jaren vast te houden.

SCB functioneert op onderdelen nog steeds onvoldoende. Toch maken de compenserende maatregelen de contractbeheersing over het algemeen toereikend. Wij bevelen aan ook in 2009 voldoende compenserende maatregelen in te bouwen.

In het beheer van de prestatiecontracten is in het laatste kwartaal van 2008 verbetering te zien. Aangezien dit een korte periode betreft en gelet op het financieel belang van de prestatiecontracten (€ 126 miljoen) en de rechtmatigheidsgevolgen in financiële zin (€ 10 miljoen), handhaven wij ons oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het contractbeheer.

3.1.2 Verplichtingenbeheer kerndepartement

Het verplichtingenbeheer moet ervoor zorgen dat gesloten overeenkomsten zoals opdrachten juist, tijdig en volledig geregistreerd worden, onder meer met het oog op een goed budgetbeheer. Tekortkomingen in het verplichtingenbeheer kunnen tot gevolg hebben dat het ministerie

geen goed inzicht heeft in de financiële ruimte om nieuwe overeenkomsten aan te gaan. Dat gaat vooral op aan het eind van het jaar. Hierdoor zou het ministerie een overeenkomst kunnen afsluiten zonder dat daarvoor voldoende budget beschikbaar is, terwijl de overeenkomst wel juridisch afdwingbaar is.

De afgelopen jaren was het verplichtingenbeheer bij het Ministerie van VenW niet op orde. Eind 2007 is het verplichtingenbeheer bij Rijkswaterstaat door de verbeteracties op een toereikend niveau gekomen. Bij het kerndepartement zagen wij echter nauwelijks zichtbare verbeteringen. Het is vooral lastig om de verplichtingen tot circa € 1 miljoen op tijd vast te leggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de levering van bepaalde goederen en diensten zoals ICT-, inhuur- en onderzoekscontracten. Veel van deze overeenkomsten worden niet op tijd ondertekend en/of aangeleverd voor administratieve verwerking. In zijn reactie op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 VenW* (Algemene Rekenkamer, 2008) gaf de minister aan dat het financieel beheer vereenvoudigd zou worden, waardoor ook het verplichtingenbeheer verder zal verbeteren.

In de loop van 2008 heeft het ministerie de vereenvoudigingen in het financieel beheer doorgevoerd. Verder heeft het diverse acties ondernomen om het beheer van verplichtingen te verbeteren. Deze acties zijn er specifiek op gericht om documenten in het inkoopproces voor administratieve verwerking tijdig aan te leveren. Ook richten de acties zich op verbetering van cultuuraspecten. Zo worden medewerkers aangesproken om tijdig de juiste gegevens aan te leveren. Eind 2008 heeft de minister aanvullende maatregelen aangekondigd. Zo beperkt het ministerie het aantal budgethouders, onttrekt het mandaten en gaat het mantelcontracten aan.

Vereenvoudigingen in financieel beheer met gevolgen voor verplichtingenbeheer

Verhoging van het grensbedrag voor mondelinge bestellingen: verplichtingen tot € 15 000 hoeven niet meer individueel te worden vastgelegd voordat de dienstverlening plaatsvindt.

Elektronisch bestellen en factureren: elektronisch wordt gewaarborgd dat verplichtingen tijdig vastliggen in de administratie.

We zien dat de verbetermaatregelen in 2008 nog niet het gewenste effect hebben gehad: in vergelijking met 2007 is het verplichtingenbeheer van het kerndepartement niet significant verbeterd. Het tijdig ondertekenen van verplichtingen tussen de € 15 000 en € 1 miljoen is een weerbarstig punt. Hierdoor is een juiste (tijdige en volledige) verplichtingenstand nog steeds niet gewaarborgd.

Contracten worden niet tijdig getekend doordat beleidsmedewerkers beperkte prioriteit geven aan de formele aspecten van het voorbereiden van de contracten. Ook vinden ze het vaak belangrijker dat de werkzaamheden snel worden uitgevoerd dan dat de contracten tijdig worden getekend. Het risico hiervan is dat sommige werkzaamheden al zijn begonnen terwijl de contracten nog moeten worden getekend. Dit zou er zelfs toe kunnen leiden dat het ministerie een overeenkomst heeft afgesloten zonder dat er voldoende budget voor beschikbaar was. Er bestond immers mondelinge overeenkomst over de werkzaamheden en de kosten.

3.1.3 Materieelbeheer

In 2007 was het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI niet op orde, omdat het operationeel beheer op een aantal onderdelen nog niet voldeed aan de normen uit de Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006. Eind 2007 heeft Rijkswaterstaat verbeteracties ingezet, in 2008 volgde ook het KNMI. Die verbeteracties hebben in 2008 ten dele resultaat gehad.

Bij Rijkswaterstaat is het materieelbeheer van gebouwen en vaartuigen inmiddels bijna op orde. Daarentegen is het materieelbeheer van de ICT, intussen geconcentreerd bij dienstonderdeel Data ICT Dienst Rijkswaterstaat (DID), nog niet op orde. De geplande verbeteracties, die vooral geënt waren op een overdracht van de kantoorautomatisering en de rekencentra aan een externe partij, zijn grotendeels gestagneerd. Verder is het wagenparkbeheer in 2008 op enkele onderdelen nog niet op niveau. Het gaat daarbij om het beoordelen van mutaties in de activa-administratie en om de controle op volledigheid van de operationele administratie.

Bij het KNMI zijn verbeteringen doorgevoerd. Zo heeft het KNMI een risico-inventarisatie opgesteld en interne controlewerkzaamheden uitgevoerd. Een aantal van de verbeteracties zijn echter nog niet (volledig) afgerond en/of doorgeschoven naar 2009. Zo zijn er nog geen goede invoercontroles, wat een risico inhoudt voor het te laat of verkeerd activeren van activa. Verder zijn de uitgevoerde integrale inventarisaties op onderdelen niet volledig afgewikkeld in 2008. Zij worden afgerond in 2009. De aansluiting van de financiële administratie op de operationele activa administratie is over 2007 gerealiseerd, maar is in 2008 niet vervolgd. In de verbeterplannen is dit wel opgenomen om te realiseren in 2009.

Een goed materieelbeheer zorgt voor een ongestoorde voortgang van bedrijfsprocessen. Zowel bij Rijkswaterstaat als het KNMI zou de structurele inbedding van het materieelbeheer dan ook een punt van aandacht voor het Ministerie moeten vormen.

Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het kerndepartement is het materieelbeheer in 2008 wel voldoende op orde.

We waarderen de energie die het Ministerie van VenW in 2008 heeft gestoken in de verbetering van het materieelbeheer. Die heeft op onderdelen duidelijk vruchten afgeworpen. Op een aantal onderdelen blijft echter nog aandacht nodig. We handhaven daarom over 2008 de onvolkomenheid voor het materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI.

3.1.4 Ontvangstenbeheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 2007 (Algemene Rekenkamer, 2008) heeft de Algemene Rekenkamer aandacht gevraagd voor het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat. Hierbij ging het specifiek om overige ontvangsten: betalingen van lagere overheden voor infrastructuur die Rijkswaterstaat op verzoek van die lagere overheden aanlegt. Dit wordt door Rijkswaterstaat als meerwerk op het grote geheel van een infrastructuurproject opgevoerd. Rijkswaterstaat dient vervolgens dit meerwerk te factureren aan de lagere overheid.

De volledigheid van facturering van deze ontvangsten was in 2007 niet gewaarborgd, doordat een regulier proces of (aanvullende) beheersmaatregelen ontbraken. Wij hebben Rijkswaterstaat vorig jaar daarom aanbevolen deze ontvangsten in te bedden in het reguliere werkproces. Rijkswaterstaat heeft het ontvangstenbeheer als speerpunt opgenomen voor 2008.

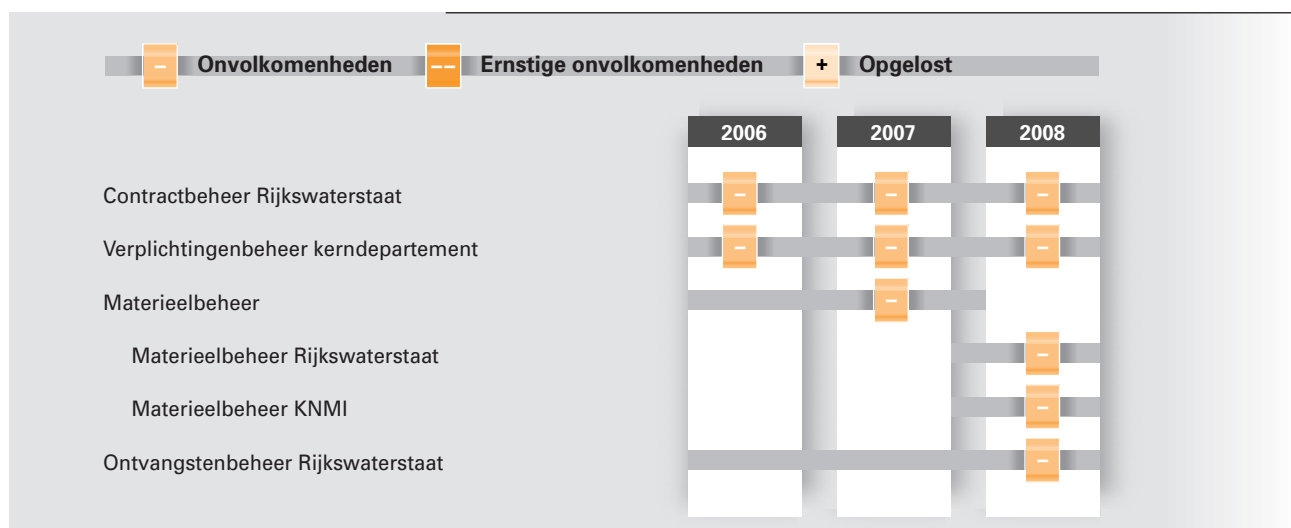
Ook in 2008 is de volledigheid van facturering van de overige ontvangsten echter niet gewaarborgd. Het maakt nog steeds geen deel uit van een regulier proces. Ook waarborgt Rijkswaterstaat de volledigheid van deze ontvangsten niet door andere beheersmaatregelen. Rijkswaterstaat factureert nog veelal aan het eind van het jaar op ad-hocbasis.

Het financieel belang van de overige ontvangsten (€ 64 miljoen) is groot in verhouding tot het financieel belang van de totale ontvangsten bij Rijkswaterstaat (€ 111 miljoen). Gelet op het financieel belang (€ 64 miljoen) en de tekortkomingen in het beheer van deze ontvangsten die wij nu voor het tweede achtereenvolgende jaar constateren, komen wij tot het oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid in het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat. Wij bevelen daarom opnieuw aan de volledigheid van de overige ontvangsten te waarborgen door deze in te bedden in een regulier beheerproces.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

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

Figuur 3 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van VenW



Ten aanzien van het contractbeheer, het verplichtingenbeheer en het materieelbeheer – onvolkomenheden die al in 2007 zijn geconstateerd en die doorlopen in 2008 – heeft het ministerie in 2008 stappen gezet om de

situatie te verbeteren. Deze hebben geleid tot eerste resultaten. Het ministerie moet echter nog verdere verbeteringen doorvoeren om de onvolkomenheden op te lossen. Dit hebben wij verwoord in de uitleg over de bovengenoemde onvolkomenheden.

Naast de drie onvolkomenheden die wij in 2007 al hebben geconstateerd, hebben we het attentiepunt van vorig jaar over het ontvangstenbeheer dit jaar omgezet in een nieuwe onvolkomenheid. Het ministerie heeft in 2008 onvoldoende stappen genomen om onze zorg over het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat weg te nemen.

Aandachtspunt: materieelbeheer regeringsvliegtuig

Binnen het materieelbeheer van de Shared Services Organisatie vraagt de Algemene Rekenkamer specifiek aandacht voor het materieelbeheer van het regeringsvliegtuig. Op basis van de Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006 is een vastgestelde actuele risicoanalyse de basis van elk materieelbeheer. Voor het regeringsvliegtuig ontbreekt een dergelijke risicoanalyse, waardoor het ministerie niet kan toetsen of de maatregelen die getroffen zijn om het vliegtuig en de inzittenden te beveiligen toereikend zijn. Wij hebben informatie gekregen dat er diverse beheersmaatregelen zijn getroffen, maar er ontbreekt een normenkader op basis van een risicoanalyse waaraan de toereikendheid van de maatregelen kan worden getoetst. Wij merken op dat wij niet concluderen dat de beveiliging onvoldoende is. Over de beveiligingsmaatregelen kan pas een conclusie worden getrokken nadat deze zijn getoetst aan het normenkader.

Overige ontwikkelingen: vereenvoudiging financieel beheer

Om de administratieve lasten te verlichten, heeft het Audit Committee in oktober 2007 diverse voorstellen aangenomen om het financieel beheer te vereenvoudigen. Zo heeft het ministerie het grensbedrag voor «light inkopen» verhoogd van € 1 250 naar € 15 000 en heeft het de prestatieverklaring bij inkopen tot € 1 250 voor «ultralight inkopen» afgeschaft.

Voor de «light inkopen» volgt het ministerie de reguliere inkoopprocedure, met uitzondering van de bestelling die niet (vooraf) wordt vastgelegd en mondeling kan worden verricht. Voor de «ultralight inkopen» legt het ministerie de bestelling niet (vooraf) vast, geeft het geen prestatieverklaring af bij levering en geschiedt de betaling op basis van de factuur. De prestatieverklaring wordt vervangen door een periodieke autorisatie van de uitgaven door de budgetverantwoordelijke manager.

Bij invoering van deze voorstellen onderkent het ministerie diverse risico's. Een voorbeeld is het risico om facturen te betalen waar geen levering tegenover staat; de zogenoemde spookfacturen. Het ministerie kan de risico's verkleinen door aanvullende beheersmaatregelen, zoals het beperken van het aantal bestelbevoegden en het bijhouden van bestellijsten.

De implementatie van deze maatregelen in 2008 verloopt per organisatieonderdeel verschillend. Over het algemeen kunnen we stellen dat de periode van invoering te kort is om een oordeel te kunnen vellen over de risico's en de werking van de getroffen (aanvullende) beheersmaatregelen. Wij zullen in ons onderzoek over 2009 aandacht besteden aan de uitvoering van deze vereenvoudigingsmaatregelen.

3.3 Departementoverstijgende onderwerpen

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.1) en naar het personeelsbeheer (§ 3.3.2).

We staan in deze paragraaf ook stil bij het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden. De uitvoering van subsidies of de uitvoering van beleid bijvoorbeeld verschuiven steeds meer van het Rijk naar uitvoeringsorganisaties en andere derden. Deze decentralisatie gaat vaak gepaard met de bundeling van verschillende geldstromen en leidt tot de vraag of en hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsgeld waar kan (blijven) maken. We hebben daarom onderzoek gedaan naar het principe van single information single audit (§ 3.3.4).

3.3.1 Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 15 van het Infrastructuurfonds.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van VenW in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor beleidsartikel 15.02.04, een onderdeel van beleidsprioriteit 19 luidende: «verbetering van de bereikbaarheid over weg en water door gerichte investeringen in het wegennetwerk en de binnenvaart», de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?

Het geselecteerd subartikel beschrijft de geplande (begroting) en gerealiseerde (jaarverslag) prestaties in combinatie met de begrote en ingezette middelen voor groot variabel onderhoud bij het Hoofdvaarwegennet (projectenoverzicht). Daarnaast is prestatie-indicator «vaarbak» object van controle, welke in artikel 15.02.01 wordt weergegeven. In paragraaf 4.2 wordt uitgebreid ingegaan op de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie; tevens is in deze paragraaf een beschrijving van de prestatie-indicator «vaarbak» opgenomen. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de bruikbaarheid van zowel de prestatie-indicator «vaarbak» als het projectenoverzicht verder verbeterd kan worden teneinde de Tweede Kamer van toereikende sturingsinformatie te kunnen voorzien.

Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?

Het ministerie beschikt over een logisch op dit beleid toegespitste planning- en controlcyclus. De regionale diensten van Rijkswaterstaat leveren periodiek data aan de dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS). DVS controleert deze data en voert deze in een excelbestand (dashboard) in; uiteindelijk leidt dit dashboard onder meer tot de prestatie-indicator «vaarbak». Het dashboard wordt tevens gebruikt ter bewaking van de volledigheid van de data en de tijdigheid van aanlevering. De informatie omtrent het in het jaarverslag opgenomen projectenoverzicht wordt gedestilleerd uit de periodieke voortgangsverslagen van de regionale

diensten. Vervolgens vinden gedurende het proces verschillende controles en een samenvoeging van informatie plaats, welke uiteindelijk leiden tot de huidige informatie in het jaarverslag. Dit beeld is bevestigd vanuit diverse, door het ministerie verstrekte, documenten en toelichting hierop. Naast het interne toezicht speelt tevens het externe toezicht een belangrijke rol. Mocht blijken dat een vaarbak niet voldoet aan de norm waardoor bijvoorbeeld de beroepsvaart wordt geconfronteerd met een calamiteit, dan zal dit zeker aan het ministerie kenbaar worden gemaakt.

Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?

In de fouten- en onzekerhedenevaluatie van de Departementale Auditdienst zijn ten aanzien van artikel 15.02.04 en artikel 15.02.01 geen fouten of onzekerheden geconstateerd. De hiermee gemoeide verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn dus als rechtmatig te beschouwen.

Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

De Departementale Auditdienst heeft in de standen van de saldibalans een aantal onzekerheden en onjuistheden geconstateerd. In geen van de gevallen heeft dit geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrenzen op artikelniveau. Derhalve kan geconcludeerd worden dat de juiste standen van verplichtingen, vorderingen en voorschotten, gekoppeld aan de artikelen 15.02.04 en 15.02.01, in de saldibalans zijn opgenomen.

Conclusie

De in artikel 15.02.04 opgenomen niet-financiële beleidsinformatie is voor verbetering vatbaar. Een verdere verfijning van de beleidsinformatie is nodig om toereikende sturingsinformatie te kunnen verschaffen. Dit geldt voor zowel de prestatie-indicator «vaarbak» als voor het projectenoverzicht. Wij hebben wel vastgesteld dat in opzet een toereikende planning- en controlcyclus aanwezig is waardoor het ministerie in control kan zijn bij het op rechtmatige wijze realiseren van haar beleidsprioriteit.

3.3.2 Personeelsbeheer

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009)* dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

Digitalisering van personeelsdossiers

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Economische Zaken (EZ), van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben we ook gekeken naar kwaliteit van de personeelsdossiers (juistheid, volledigheid en toegankelijkheid).

Uit ons onderzoek naar het digitaliseringproces bij het Ministerie van VenW is gebleken dat het ministerie de personeelsdossiers zorgvuldig digitaliseert.

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

Overzicht 2 Digitalisering personeelsdossiers Ministerie van Verkeer en Waterstaat in kengetallen	
Aantal te digitaliseren dossiers	14 750
Gemiddeld aantal pagina's per dossier	203
Stand van zaken digitaliseringsproces	Start zomer 2006; afronding gepland juni 2009.
Aantal medewerkers 2007	12 620 ¹
Toegang digitale dossiers voor medewerkers via portal	Na 1 januari 2009

¹ Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2007. Het aantal medewerkers van een ministerie geeft een indicatie van de hoeveelheid te digitaliseren dossiers.

Inhuur van externen

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van BZK heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij hebben uitgegeven aan externe inhuur in 2008, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zijn hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van EZ en van Financiën hebben we ook een aantal facturen onderzocht.

Bij het Ministerie van BZK hebben we ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie invulling geeft aan zijn coördinerende rol.

Uit ons onderzoek naar het Ministerie van VenW blijkt dat de uitgaven aan externe inhuur (€ 144 miljoen, zoals verantwoord in de bijlage bij het jaarverslag) zijn afgenomen ten opzichte van 2007 (€ 216 miljoen).

In de bijlage Externe inhuur bij het jaarverslag geeft het ministerie een toelichting op de definitie die Rijkswaterstaat hanteert voor externe inhuur. Hieronder vallen bijvoorbeeld niet de inhuurcontracten die naar de aard van de activiteit de aanschaf van een product betreffen. Wij merken

op dat de gehanteerde definitie op dit punt niet aansluit op de voorgeschreven definitie van het Ministerie van BZK. Het Ministerie van VenW voert op dit moment overleg met het Ministerie van BZK om de definitie aan te scherpen voor uitgaven die gelet op de aard van de activiteit feitelijk geen inhuur betreffen, maar die wel gebaseerd zijn op inhuurcontracten.

Uit ons onderzoek is gebleken dat het Ministerie van VenW stuurt op de afname van externe inhuur via maatregelen als werving en scholing om vacatureruimte in te vullen, door «pools» van deskundigen te vormen, de personeelsschouw te uniformeren en de uitgaven aan externe inhuur periodiek te monitoren. Vooral het directoraat-generaal Rijkswaterstaat kijkt strikter wat het zelf moet doen en wat kan of moet worden uitbesteed aan de markt (het principe «markt-tenzij»).

3.3.3 Single information single audit

Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Het kabinetsbeleid is gericht op een drastische reductie van deze uitkeringen en op het toepassen van het principe *single information single audit* (sisa), met als doel het verminderen van de administratieve lasten.

Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

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

Wij hebben onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid en het financieel beheer van specifieke uitkeringen en naar de toepassing van sisa.

Rechtmatigheid en financieel beheer

We zijn voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) nagegaan of de financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven en of het beheer van de specifieke uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Bij het onderzoek naar de BDU hebben wij geconstateerd dat de minister voldoende informatie heeft om de rechtmatigheid van de bestedingen te kunnen beoordelen. Ook hebben wij vastgesteld dat de financiële informatie over de BDU rechtmatig tot stand is gekomen en deugdelijk is weergegeven en dat het beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Bij reviews is gebleken dat de accountantscontrole bij twee ontvangers van de BDU tekortkomingen vertoont. Dit is van belang met het oog op de rechtmatigheid van het uitkeringsproces. Wij hebben vastgesteld dat de minister van VenW naar aanleiding hiervan passende maatregelen heeft getroffen om deze tekortkomingen weg te nemen.

Tot slot constateren wij in dit en eerder onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2006) dat het ministerie in de systematiek van de Wet brede doeluitkering verkeer en vervoer met de ontvangers van de uitkering geen prestaties afspreekt. De wetgever heeft ervoor gekozen om het landelijke en regionale vervoersbeleid te regelen in nationale en regionale verkeer- en vervoerplannen. Er bestaat hierdoor geen directe koppeling tussen de beleidsafspraken en de financiering daarvan. De Algemene Rekenkamer vindt zo'n koppeling wel van belang, omdat dit de minister de mogelijkheid biedt om de decentrale beleidsprestaties waar nodig bij te sturen. De enige eis die binnen de wettelijke systematiek geldt, is dat de uitgaven vallen binnen de definitie van de wet BDU. Wij vinden het ontbreken van een koppeling tussen middelen en prestaties een belangrijk punt voor de evaluatie van de wet BDU in 2010.

Toepassing sisa

Over verantwoordingsjaar 2007² is voor alle tien specifieke uitkeringen van het Ministerie van VenW sisa van toepassing. (In 2006 was sisa van toepassing op twee van de negen specifieke uitkeringen.) In alle gevallen heeft het ministerie ook indicatoren bepaald en heeft het voor zover relevant de «aard van de controle» voor de accountantscontrole aangegeven.

Wij zijn nagegaan of de coördinerende rol van het Ministerie van BZK ertoe leidt dat departementen op adequate wijze verantwoordingsinformatie kunnen verkrijgen over specifieke uitkeringen. Uit ons onderzoek blijkt dat reviewuitkomsten laat beschikbaar komen. Als gevolg hiervan kunnen beleidsdirecties pas laat starten met de afhandeling van reviewbevindingen. Wij stellen vast dat het Ministerie van VenW ver gevorderd is met de implementatie van sisa.

² Provinciaal en gemeentelijk verantwoordingsjaar 2007, aangeleverd in verantwoordingsjaar 2008 van het Rijk.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)? Daarnaast staan we stil bij de ontwikkelingen in de beleidsinformatie (§ 4.3).

In 2008 is het Ministerie van VenW een traject gestart om de totstandkoming, de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie te verbeteren. In het eerste kwartaal van 2009 zijn de eerste resultaten hiervan zichtbaar geworden. De beleidsinformatie voor het Jaarverslag 2008 was eerder beschikbaar.

Ten opzichte van 2007 is de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 niet verbeterd. Uit onze onderzoeken naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie blijkt evenals voorgaande jaren dat een deel van de informatie in het jaarverslag technisch van aard is of uitsluitend gerealiseerde activiteiten weergeeft. Het is geen adequate informatie waarmee het ministerie sturing zou kunnen geven om de beleidsdoelen te realiseren.

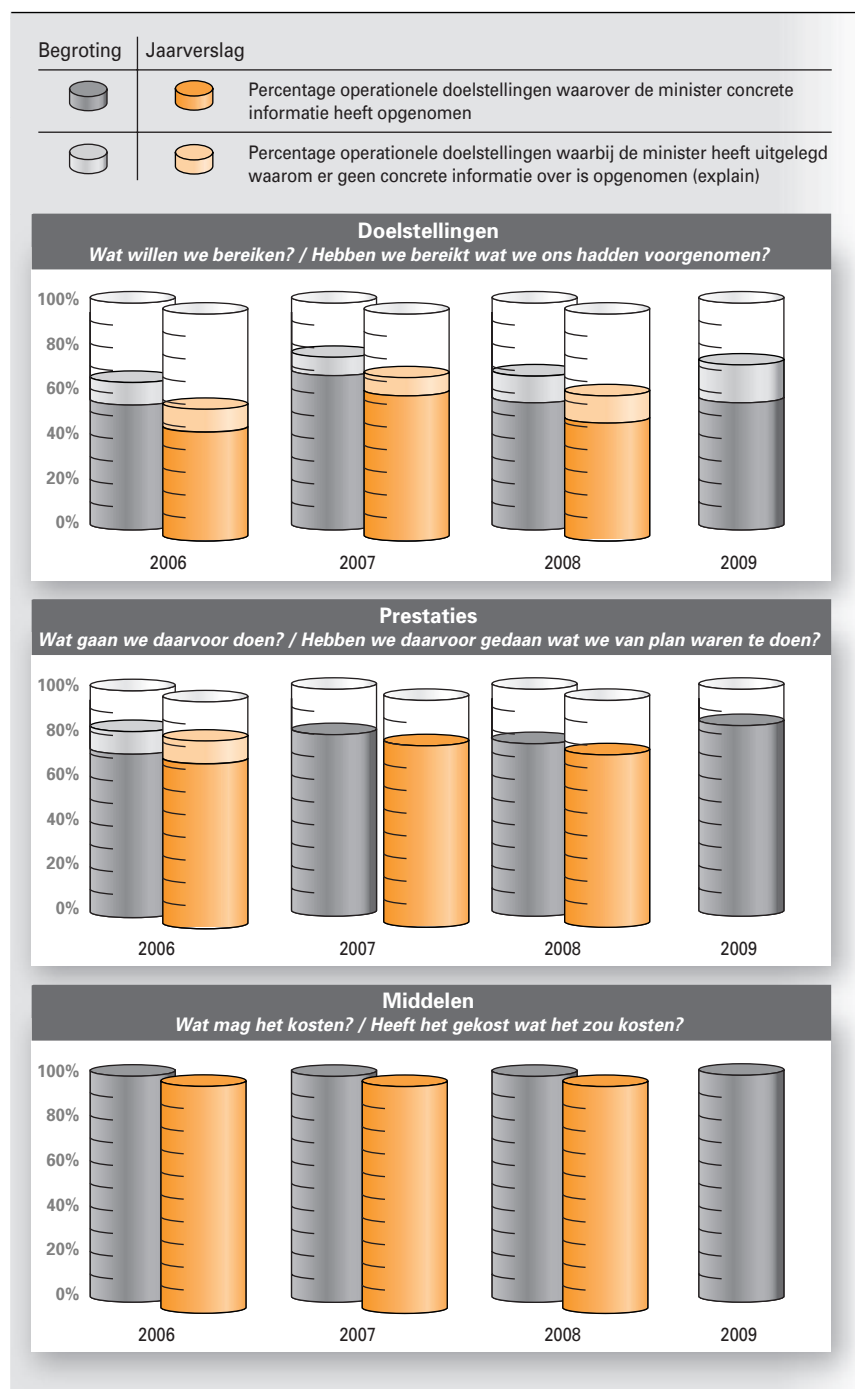
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het 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 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006, 2007 en de begroting van 2009.

Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van VenW



Jaarverslag 2008

De informatie in het Jaarverslag 2008 over de mate waarin de doelen bereikt zijn, is slechter dan in het Jaarverslag 2007. Het Jaarverslag 2008 geeft inzicht in de realisatie van ruim de helft van de operationele doelen die de minister zich had gesteld. In 36% van de gevallen is niet duidelijk welke doelen het ministerie wil bereiken. Ook de informatie over de

realisatie van voorgenomen beleidsprestaties is iets slechter dan in het Jaarverslag 2007. Net zoals in het Jaarverslag 2007 wordt in 2008 bij elk artikel de volgende vraag beantwoord: «Heeft het beleid gekost wat het zou mogen kosten?» (de inzet van de middelen).

De lagere score van dit jaar ten opzichte van 2007 is voornamelijk veroorzaakt doordat in de Begroting 2008 reeds minder concrete doelstellingen opgenomen waren dan in 2007. Het ministerie kan zich namelijk alleen concreet verantwoorden over concreet geformuleerde doelstellingen. Overigens verantwoordt het ministerie zich in het Jaarverslag 2008 goed over het gros van de in de Begroting 2008 opgenomen concrete doelstellingen.

Aansluiting Jaarverslag 2008 en Begroting 2008

Wij constateren dat het jaarverslag en de begroting in 2008 op elkaar aansluiten. Wel kan het jaarverslag beter aansluiten op de begroting bij de vraag «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?».

Begroting 2009

De Begroting 2009 lijkt in grote lijnen op de Begroting 2008. Er is geen duidelijke verbetering of verslechtering te zien in de scores tussen deze twee jaren. Een belangrijk aandachtspunt is nog steeds het feit dat het ministerie de W1-vraag «Wat willen we bereiken?» bij een kwart van de doelen niet specifiek, meetbaar en tijdbaar beantwoordt.

Op W2-niveau («Wat gaan we daarvoor doen?») blijft het Ministerie van VenW achter bij de positieve ontwikkeling die we rijksbreed waarnemen. Veelvuldig geeft de minister in het jaarverslag niet aan wat er precies gaat gebeuren in 2009. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de operationele doelstellingen onder artikel 34 en 35. De activiteiten en prestaties die aangegeven staan, zijn vergelijkbaar met die in de begroting van vorig jaar.

In 2008 is het ministerie een traject gestart om de beleidsinformatie te verbeteren. Daaronder valt ook de beleidsinformatie in de begroting en het jaarverslag. De eerste resultaten zullen volgens het ministerie zichtbaar worden in de Begroting 2010. In § 4.3 gaan we verder in op dit traject.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

We hebben niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. We 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 onderzoek gedaan naar artikel 15.02.04 Groot variabel onderhoud hoofdvaarwegen' in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds. Onder variabel onderhoud vallen zowel periodieke onderhoudswerkzaamheden als onderhoudswerkzaamheden om achterstanden weg te werken. Projecten die onder groot variabel onderhoud vallen, zijn projecten met een raming van ten minste € 30 miljoen.

We hebben dit artikel gekozen omdat we wilden aansluiten bij de selectie van de beleidsprioriteiten in de *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009a). Voor het Ministerie van VenW hebben we

hiervoor Beleidsprioriteit 19 geselecteerd: «Verbetering van de bereikbaarheid over weg en water door gerichte investeringen in het wegennetwerk en de binnenvaart».

Achterstallig onderhoud bij vaarwegen heeft al enige tijd de aandacht bij het Ministerie van VenW en Rijkswaterstaat. Vanaf 2004 heeft het kabinet € 700 miljoen beschikbaar gesteld om het achterstallig onderhoud in te lopen met groot variabel onderhoud. Rijkswaterstaat speelt hierin als uitvoerende organisatie een belangrijke rol. In een plan van aanpak – dat als verdiepingsbijlage bij de Begroting 2004 (VenW, 2003) is meegestuurd – is aangegeven hoe het ministerie deze financiële impuls inzet en welke prioriteiten het stelt.

Het ministerie verantwoordt zich jaarlijks over de projecten groot variabel onderhoud in artikel 15.02.04. Dit artikel in begroting en jaarverslag van het Infrastructuurfonds bevat een overzicht van de verschillende projecten groot variabel onderhoud. In het kader staat de informatie uit het Jaarverslag 2008 (VenW, 2009), waaronder het projectenoverzicht.

Jaarverslag Infrastructuurfonds 2008, artikel 15.02.04 Groot variabel onderhoud

«In 2008 is gewerkt aan een programma van groot variabel onderhoudsactiviteiten voortvloeiend uit de Nota Mobiliteit. Dit programma was oorspronkelijk gepland vanaf 2011 en volgde op het plan van aanpak dat tot en met 2010 loopt. De uitwerking van het programma heeft geleid tot reallocatie van de onderhoudsmiddelen. Het uitgewerkte programma is als onderdeel van de Begroting 2009 meegestuurd. Met dit programma wordt beoogd het geheel van de achterstanden op het hoofdvaarwegen-netwerk in 2016 in te lopen. In het plan van aanpak voor het inlopen van achterstallig onderhoud zijn voor de Hoofdvaarwegen de volgende projecten in uitvoering:

Projecten	Uitvoerings- periode Begroting	Huidige planning
Amsterdam Rijnkanaal baggeren en renoveren sluizen en oevers	2005–2009	2005–2010 (1)
Amsterdam-Lemmer/IJsselmeer	2004–2010	2004–2010
Baggeren IJssel	2008–2010	2008–2010
Vervanging vaartuigen	2006–2010	2006–2009 (2)
Kanaal Gent-Terneuzen, baggeren en oevers	2004–2010	2004–2011 (3)
Maas: baggeren en kunstwerken	2004–2010	2004–2010/2012 (4)
Noordzeekanaal baggeren	2004–2008	2004–2008
Rotterdam-België/Zeeland: renovatie o.a. Volkeraksluizen en baggeren	2005–2010	2005–2010
Rotterdam-Duitsland: baggeren en oevers	2005–2009	2005–2009
Wrakkenberging	2009–2010	2009–2010
Natte bruggen	2004–2010	2004–2010/2016 (5)

Bron: Rijkswaterstaat

Toelichting:

(1) Amsterdam Rijnkanaal baggeren en renoveren sluizen en oevers: oplevering zal in ieder geval pas in 2010 plaatsvinden. Er dient fors meer gebaggerd te worden dan tot nu toe was aangenomen. Bovendien valt de verontreiniging op diverse locaties tegen, waardoor een complexer vergunningentraject nodig is.

(2) Vervanging vaartuigen: de bouw van de vaartuigen loopt sneller dan eerder verwacht. Verwachting is dat het laatste (7e) vaartuig hierdoor al in 2009 opgeleverd zal worden.

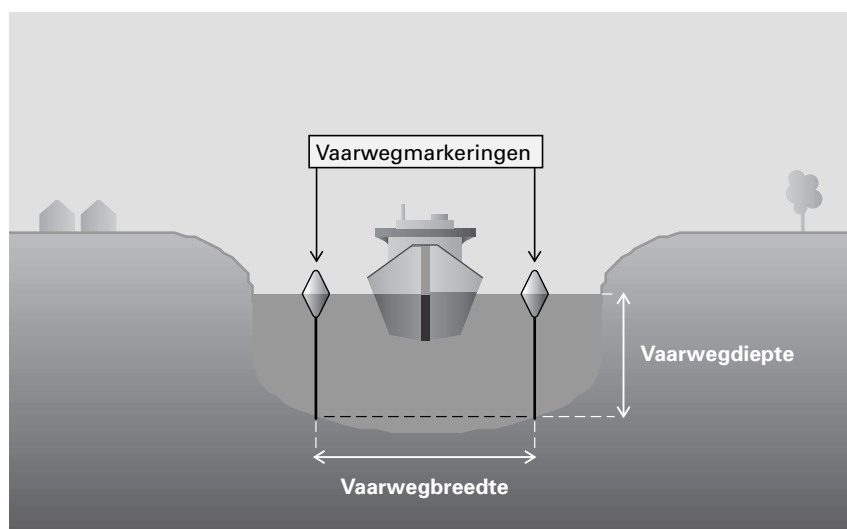
(3) Kanaal Gent-Terneuzen, baggeren en oevers: van één deelproject (bewegingswerken west- en middensluis) wordt verwacht dat dit pas in 2011 wordt opgeleverd. Dit als gevolg van capaciteitsgebrek binnen het project, waardoor de voorbereiding langer heeft geduurd dan gepland.

(4) Maas: baggeren en kunstwerken: om de hinder voor de scheepvaart door stremmingen te beperken, is de uitvoering van het onderdeel «renovatie sluizen Maasbracht en Born» gekoppeld aan Maaswerken. Dit deel loopt hierdoor door naar 2012.

(5) Natte bruggen: om te voorkomen dat gelijktijdige aanpak van de geplande bruggen over het Amsterdam-Rijnkanaal voor de omgeving onacceptabele verkeershinder zal opleveren, is ervoor gekozen alle bruggen in één project te renoveren. Hierin zijn ook de bruggen die in de periode 2011–2020 waren gepland, meegenomen. Dit gehele project is uiterlijk in 2016 gereed.» (VenW, 2009, § 15.02)

Daarnaast is in de begroting een prestatie-indicator opgenomen die inzicht moet geven in de staat van het areaal dat het Ministerie van VenW beheert. Deze prestatie-indicator «Vaarbak» geeft aan hoeveel procent van de tijd de vaarwegmarkeringen, de vaarwegdiepte en de vaarwegbreedte «op orde» zijn, oftewel voldoen aan vooraf gestelde normen (zie onderstaand figuur).

Figuur 5 Illustratie van de prestatie-indicator 'Vaarbak'



De verantwoording over de «Vaarbak» is terug te vinden onder een ander artikel in het jaarverslag (zie onderstaand kader).

Jaarverslag Infrastructuurfonds 2008, artikel 15.02.01 Basispakket beheer en onderhoud

	Prestatie-indicator	Eenheid % van de tijd dat de vaarbak op orde is	Streef-waarde 2008	Realisatie 2008
Beheer en onderhoud	De vaarbak dient conform de norm uit het vaarwegplan qua vaarwegdiepte en breedte, op basis van vaarwegmarkeringen, op orde te zijn. (Voor de hoofdroute dient dit voor 100% van de tijd het geval te zijn.)	Hoofdroute	60%	82%
	Voor de alternatieve route dient dit voor 90% van de tijd het geval te zijn.	Alternatieve route	50%	78%
	Voor aantakkingen dient dit voor 80% van de tijd het geval te zijn.	Op aantakkingen	50%	77%

Totstandkoming

De informatie in het jaarverslag komt over het algemeen duidelijk tot stand. De oorspronkelijk ruwe data voor het groot variabel onderhoud zijn afkomstig van de regionale diensten van Rijkswaterstaat. De dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat brengt deze informatie vervolgens samen en bewerkt het geheel tot voortgangsinformatie. Elke vier maanden rapporteert de dienst Verkeer en Scheepvaart aan het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat over de voortgang per prestatie-indicator. Deze rapportages bevatten ook informatie over de voortgang van de uitvoering van de projecten voor groot variabel onderhoud. Deze informatie is eveneens afkomstig van de regionale diensten. De geaggregeerde informatie komt via Rijkswaterstaat terecht in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds.

Bruikbaarheid

Er is dus informatie om inzicht te krijgen in de voortgang van de

projecten. Het Infrastructuurfonds kan niet alle informatie opnemen in het jaarverslag, vanwege het streven om de omvang van jaarverslagen beperkt te houden. We zien echter mogelijkheden om de bruikbaarheid van de informatie in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds te vergroten zonder dat dit ten koste gaat van de omvang ervan.

Het Ministerie van VenW geeft via de begroting en het jaarverslag van het Infrastructuurfonds informatie over de planning van de projecten groot variabel onderhoud en de prestatie-indicator. Het projectenoverzicht biedt wel inzicht in de voortgang van de planning, maar geeft beperkte mogelijkheden om te sturen. Door de informatie uit de verdiepingsbijlage 2004 op te nemen in het projectenoverzicht, zou het inzicht in eventuele versnellingen of vertragingen bij de projecten ten opzichte van de oorspronkelijke planning verbeteren. Het ministerie zou daarop kunnen sturen. Bovendien zou de tekst toegankelijker worden als het jaarverslag doorverwijst naar andere documenten (inclusief waar die te vinden zijn), zodat de tekst beknopt blijft, maar aanvullende informatie makkelijk gevonden is.

De prestatie-indicator «Vaarbak» is geschikt als sturingsinformatie voor de Kamer, maar kan op een aantal punten worden verbeterd. Ten eerste zou een verduidelijking van de prestatie-indicator de bruikbaarheid verhogen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een beeld, zoals het figuur in dit rapport. Ten tweede verhoogt het Ministerie van VenW de bruikbaarheid van zo'n prestatie-indicator als het in het jaarverslag de beoogde en gerealiseerde waarden voor meer jaren naast elkaar zet. Tot slot is de prestatie-indicator een landelijk gemiddelde. Een weergave van de prestatie-indicator per vaarweg waar Rijkswaterstaat projecten groot variabel onderhoud uitvoert, zorgt voor betere sturingsmogelijkheden. Een weergave per corridor zou tegemoetkomen aan de ambities van het ministerie om corridorgericht te sturen.

Uit het resultaat op de prestatie-indicator over 2008 en de gesprekken met het departement en Rijkswaterstaat blijkt dat de uitvoering van de projecten groot variabel onderhoud op schema ligt, onder meer door de extra aandacht uit de Tweede Kamer.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat Rijkswaterstaat over veel en vrij technische informatie beschikt, maar dat de bruikbaarheid van de informatie in het jaarverslag nog verbeterd kan worden. In de kabinetsreactie op het interdepartementale beleidsonderzoek *Beleid en onderhoud infrastructuur* is onderschreven dat «het gebied van beheer en onderhoud nog een te technisch domein lijkt te zijn» (VenW, 2006). In het Rekenkameronderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009a) concluderen we voor de casus «Bereikbaarheid via vaarwegen» dat Rijkswaterstaat de slag van technische voortgangsinformatie naar sturingsinformatie ook voor dit artikel nog kan maken.

4.3 Ontwikkelingen in de beleidsinformatie

Naar aanleiding van onze aanbevelingen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008) om het jaarverslag en de begroting van het Ministerie van VenW te verbeteren, is het departement in 2008 gestart met het verbetertraject «Periodieke evaluatieonderzoeken en beleidsinformatie». Dit traject is breed ingezet en heeft ook betrekking op de totstandkoming van de beleidsinformatie. Zowel de auditdienst van

het Ministerie van VenW als wij hebben meermalen aangegeven dat de betrouwbaarheid van beleidsinformatie van externen kan worden vergroot.

De beleidsdirectoraten-generaal (beleids-DG's) hebben elk hun eigen verbetertraject opgesteld. Verder heeft het ministerie begrotingsartikelen aangewezen waarvan het zal onderzoeken of de tijdigheid en de betrouwbaarheid voldoende is, en die zo nodig zal verbeteren.

Vanaf eind 2008 heeft de directie Financiën, Management en Control (FMC) de coördinerende rol geïntensiveerd. De eerste acties waren workshops voor de beleidsmedewerkers van de beleids-DG's. Deze workshops waren gericht op voorlichting en bewustwording om het belang van goede beleidsinformatie en kennis over de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidinformatie 2006 over te dragen.

Na de voorzichtige start in 2008 beginnen de eerste resultaten in het eerste kwartaal van 2009 zichtbaar te worden. Zo zijn meer onderdelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag nu tijdig beschikbaar. Doordat de informatie in de Begroting 2008 is verslechterd en de informatie in het jaarverslag is gekoppeld aan de begroting, is verbetering van de informatie in het Jaarverslag 2008 nauwelijks te realiseren.

Het ministerie heeft aangegeven dat het verbetertraject tot in 2009 doorloopt. Deze tijd zal nodig zijn om duidelijke verbeteringen aan de Tweede Kamer te kunnen melden, zoals de minister heeft toegezegd. Gezien de omvang en de doelstellingen van het verbetertraject blijven de nodige aandacht en regie van groot belang.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van VenW heeft op 29 april 2009 gereageerd op onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van VenW (XII) en van het Infrastructuurfonds (A). Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister

«In deze brief geef ik mijn reactie op de concept Rapporten bij de Jaarverslagen 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds.

Het verheugt mij – samen met u – te constateren dat de bedrijfsvoering van mijn ministerie in 2008 is verbeterd. Met betrekking tot het financieel en het materieel beheer constateert u dat deze voldoet aan de daaraan te stellen eisen met uitzondering van drie onvolkomenheden in het financieel beheer en twee onvolkomenheden in het materieel beheer.

Aangezien de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij mij hoog in het vaandel staat, neem ik uw opmerkingen ter harte. Een kwalitatief goede bedrijfsvoering is een essentiële randvoorwaarde voor het goed presteren en functioneren van mijn departement. Mijn inzet is er dan ook op gericht onvolkomenheden op te lossen. De wijze waarop ik hieraan invulling geef licht ik u onderstaand toe.

Contractbeheer Rijkswaterstaat

U constateert dat het contractbeheer eind 2008 van voldoende niveau is. Voor 2009 vraagt u aandacht voor het bestendigen van de kwaliteit van het contractbeheer bij Rijkswaterstaat. U constateert dat met name aan het einde van het jaar 2008 verbeteringen met betrekking tot het contractbeheer zichtbaar zijn geworden. Gelet op deze korte periode handhaaft u het oordeel van een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid heeft betrekking op een deel van het contractenbeheer, namelijk op de contracten voor vast onderhoud (ook wel de prestatiecontracten genoemd). Rijkswaterstaat hecht veel belang aan het professioneel opdrachtgeverschap richting marktpartijen, waar contractenbeheer een belangrijk onderdeel van is. Ik ben daarom blij te vernemen dat ook u vaststelt dat de aanvullende maatregelen in 2008 om zowel de prestatiecontracten als de contracten onder Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB) op orde te brengen, hebben gewerkt. Uw aanbeveling om ook in 2009 voldoende compenserende maatregelen te treffen bij contracten onder SCB volg ik op. Binnen Rijkswaterstaat is in de tussentijd een groeipad vastgesteld waarlangs de SCB in de komende jaren volledig zal worden geïmplementeerd. Daarbij is ook nadrukkelijk aandacht voor het – zolang als nodig – continueren van compenserende beheersmaatregelen.

Verplichtingenbeheer Bestuurskern³

Zoals door u is aangegeven moet het verplichtingenbeheer ervoor zorgen dat gesloten overeenkomsten juist, tijdig en volledig geregistreerd worden, onder meer met het oog op een goed budgetbeheer. Om het verplichtingenbeheer te verbeteren, heeft het ministerie in 2008 acties ondernomen gericht op het vereenvoudigen van procedures, het aanspreken van medewerkers en het terugnemen mandaten. Met mij constateert u dat deze verbetermaatregelen nog niet het gewenste effect hebben gehad. Ik zal de ingezette lijn van de genomen verbetermaatregelen bestendigen. Ik heb er vertrouwen in dat deze maatregelen in 2009 een beter resultaat zullen laten zien.

Ontvangstenbeheer Rijkswaterstaat

U constateert tekortkomingen in het ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat. Daarbij gaat het u specifiek om de overige ontvangsten: betalingen van decentrale overheden voor infrastructuur die Rijkswaterstaat aanlegt op verzoek van die decentrale overheden. De facturering van deze overige ontvangsten maakt, zo schrijft u, geen deel uit van een regulier proces. Daarom is de volledigheid van die ontvangsten in 2008 niet gewaarborgd. Er zijn ook geen andere beheersmaatregelen die de volledigheid waarborgen. In reactie hierop onderken ik dat verbeteringen mogelijk en nodig zijn. In 2009 zal Rijkswaterstaat

³ In het rapport hanteert de Algemene Rekenkamer de identieke term kerndepartement.

daarin verdere verbetering laten zien. Ik merk overigens op dat inmiddels binnen een belangrijk deel van Rijkswaterstaat, de dienst Infrastructuur, voorheen de Bouwdienst, aanvullende beheersmaatregelen zijn genomen.

Materieelbeheer Rijkswaterstaat

Zoals door u aangegeven heeft Rijkswaterstaat bij het materieelbeheer in 2008 forse verbeteringen gerealiseerd. In 2007 was het materieel beheer over de hele linie nog onvoldoende. Op basis van een risico-inschatting zijn in 2008 de grootste posten (de gebouwen en de vloot) ter hand genomen en op orde gekomen. U handhaaft alsnog de onvolkomenheid voor materieelbeheer omdat het materieelbeheer van de ICT-middelen en het wagenpark op enkele onderdelen nog niet op niveau is. Het beeld dat u over deze posten – van overigens aanmerkelijk beperkter financieel belang – schetst, wordt door mij herkend. Begin 2008 is er bewust voor gekozen om vanuit efficiencyoverwegingen de noodzakelijke inventarisaties van ICT middelen te koppelen aan de outsourcing van de kantoorautomatisering. Door de vertragingen in dit transitieproces zijn deze inventarisaties in 2008 achtergebleven. Om er zeker van te zijn dat het materieelbeheer van de ICT-middelen in 2009 op orde komt, is inmiddels besloten deze verbetering niet langer te koppelen aan het outsourcingtraject. Uw beeld over het wagenparkbeheer is ook door Rijkswaterstaat zelf dit najaar vastgesteld. De noodzakelijke acties om dit proces te beheersen zijn reeds ingezet. Ik verwacht dat Rijkswaterstaat al voor de zomer hier resultaten in kan laten zien.

Materieelbeheer KNMI

Met u constateer ik dat bij het KNMI in 2008 verbeteringen zijn doorgevoerd. Zo heeft het KNMI een risico-inventarisatie opgesteld en interne controlewerkzaamheden uitgevoerd. U merkt op dat een aantal van de verbeteracties nog niet (volledig) zijn afgerond en/of doorgeschoven zijn naar 2009. Daarbij gaat u in op de uit te voeren invoercontroles, de afwikkeling van uitgevoerde inventarisaties en de aansluiting van de financiële administratie op de operationele activa. Naar aanleiding van uw bevindingen merk ik op dat in 2008 de belangrijkste en bedrijfskritische acties zijn uitgevoerd. De minst risicovolle zaken zijn doorgeschoven naar 2009. De inspanningen in 2009 zullen er onder meer op gericht zijn de tijdigheid van het registreren van de activa verder te verbeteren. Met betrekking tot de inventarisaties zullen in 2009 door het KNMI de daarvoor relevante processen nader worden beschreven. Daarnaast zullen nieuwe activabeheerders worden aangesteld die in 2009 zullen worden wegwijs gemaakt in hun nieuwe rol. Ik merk voorts op dat er in 2008 een aansluiting is gemaakt tussen de operationele en de financiële administratie. Deze aansluiting wordt tenminste eenmaal per jaar uitgevoerd. In 2009 zullen voorts de reguliere activiteiten worden voortgezet (inventarisaties, steekproeven en aansluiting tussen operationele en financiële activa administratie).

Met betrekking tot de door Algemene Rekenkamer gehanteerde methode merk ik het volgende op.

Twee van de drie onvolkomenheden in het financieel beheer stelde u eveneens in 2007 vast. Met betrekking tot één onvolkomenheid, het contractenbeheer bij Rijkswaterstaat, zijn zodanige verbeteringen gerealiseerd dat dit eind 2008 op een voldoende niveau is gekomen. Dit leidt in uw visie evenwel niet tot het vervallen van de «onvolkomenheid». Dit zou de suggestie kunnen wekken dat er van verbetering van het contractenbeheer geen sprake is, terwijl ook u vaststelt dat dit wel het geval is.

Ook op het terrein van het materieelbeheer hebben de inspanningen van mijn departement, ook volgens de Algemene Rekenkamer duidelijk vruchten afgeworpen. Ook hier geldt dat voor u de resterende tekortkomingen aanleiding zijn om de 'onvolkomenheid' met betrekking tot het materieelbeheer te handhaven.

Ik merk op dat als gevolg van de door u gehanteerde methodiek, de nadruk ligt op de tekortkomingen. Ik zou ervoor willen pleiten uw methodiek zodanig in te richten dat meer aandacht is voor de gerealiseerde verbeteringen.

Met betrekking tot de door u geïntroduceerde kwaliteitskaart bedrijfsvoering verwijs ik naar de reactie van mijn collega van Financiën op uw rapport «Rijk Verantwoord».

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is positief dat de minister de onvolkomenheden wil oplossen en dat hij onze aanbevelingen hiertoe overneemt. We constateren echter dat de minister niet expliciet ingaat op onze aanbeveling om het beheer van de prestatiecontracten in 2009 verder te verbeteren.

De minister staat in zijn reactie stil bij de methodiek die wij hanteren om onvolkomenheden te wege. De minister pleit bij de inrichting van de methodiek voor meer aandacht voor de gerealiseerde verbeteringen. Als voorbeeld noemt hij het contractbeheer en het materieelbeheer. Op beide terreinen hebben wij namelijk de onvolkomenheid gehandhaafd, terwijl het ministerie verbeteringen heeft gerealiseerd.

Over het contractbeheer merken wij op dat onze methodiek aansluit op onze wettelijke taak. Op grond van deze taak beoordelen wij de kwaliteit van het beheer over het *gehele* verslagjaar. De verbeteringen bij het contractbeheer heeft het ministerie in het vierde kwartaal van 2008 gerealiseerd. Deze periode is voor ons nog te kort om over geheel 2008 tot een positief oordeel te komen.

Over het materieelbeheer merken wij op dat wij in onze methodiek onder meer rekening houden met het belang van een proces voor de bedrijfsvoering. De resterende tekortkomingen in het materieelbeheer betreffen het beheer van ICT-middelen bij Rijkswaterstaat en het beheer van apparatuur bij het KNMI. Het beheer van beide categorieën activa vinden wij van essentieel belang voor een ongestoorde voortgang van de bedrijfsvoering. Om deze reden hebben wij, ondanks de ook door ons geconstateerde verbeteringen, ons oordeel gehandhaafd dat er sprake is van een onvolkomenheid.

In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) gaan we in op de rijksbrede reactie op de introductie van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering.

BIJLAGE 1
OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (XII)
A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen											
31	Integraal waterbeleid	104 685	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	45 727	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	50 332	-	325	-	-	-	-	325	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken										
	voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	68 630	-	1 601	-	-	3 077	-	4 679	nee	-
35	Mainports en logistiek	62 414	-	484	-	-	-	-	484	nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	47 234	-	3 665	-	-	-	-	3 665	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevvaart	50 396	-	760	-	-	-	-	760	nee	-
Niet-beleidsartikelen											
39	Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	6 783 365	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	318 172	-	8 188	-	-	-	-	8 188	nee	-
Totaal		7 530 955	-	15 023	-	-	3 077	-			

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	7 530 955
	Procentuele fout	0,20%
	Procentuele onzekerheid	0,04%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen										
31	Integraal waterbeleid	78 156	75	-	949	-	-	1 024	nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	56 155	49	-	778	-	-	827	nee	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	54 205	297	-	586	-	-	883	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	125 830	168	-	2 108	-	-	2 275	nee	-
35	Mainports en logistiek	85 202	64	-	845	-	-	908	nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	133 932	289	-	5 806	-	-	6 095	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	44 822	4	-	43	-	-	47	nee	-
Niet-beleidsartikelen										
39	Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	6 597 946	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	269 874	942	-	13 201	-	-	14 143	nee	-
Totaal			1 887	-	24 315	-	-	-	-	-
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	7 446 122	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,33%	Tolerantiegrens niet overschreden							
(2)	Totaal	7 611 878	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Procentuele fout	0,14%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	0,94%	Tolerantiegrens niet overschreden							

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Beleidsartikelen								
31	Integraal waterbeleid	77 127	75	-	-	1 024	nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	52 814	49	-	-	827	nee	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	54 083	297	-	-	883	nee	-
34	Betrouwbaarheid netwerken voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	122 585	168	-	-	2 275	nee	-
35	Mainports en logistiek	58 521	64	-	-	908	nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	77 126	289	-	-	6 095	nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	44 822	4	-	-	47	nee	-
Niet-beleidsartikelen								
39	Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	6 597 874	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	247 826	942	-	-	14 143	nee	-
Totaal		7 332 778	1 887	-	-	24 315		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	7 332 778
	Procentuele fout	0,03%
	Procentuele onzekerheid	0,33%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen									
31	Integraal waterbeleid	1 029	-	-	-	-	-	-	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	3 341	-	-	-	-	-	-	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	122	-	-	-	-	-	-	-
34	Betrouwbaarheid netwerken voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	3 245	-	-	-	-	-	-	-
35	Mainports en logistiek	26 681	-	-	-	-	-	-	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	56 806	-	-	-	-	-	-	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen									
39	Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	72	-	-	-	-	-	-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
41	Ondersteuning functioneren VenW	22 048	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		113 344	-	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal ontvangsten		
		113 344
Procentuele fout		
		0,00%
Procentuele onzekerheid		
		0,00%

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. Omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave			
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut						
Baten	48 154	70	141	661	873	
Bijdrage moederdepartement	29 311	-	-	-	-	
Rijkswaterstaat						
Baten	2 563 730	8 367	-	45 900	54 267	
Bijdrage moederdepartement	2 441 401	-	-	-	-	
Inspectie Verkeer en Waterstaat						
Baten	104 477	242	-	611	853	
Bijdrage moederdepartement	79 893	-	-	-	-	
Totaal baten	2 716 361	8 680	141	47 172	-	

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totale baten baten-lastendiensten	2 716 361	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,32%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	1,74%	Tolerantiegrens niet overschreden

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	0	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	6 537	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	31 880	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	19 635	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	4 534 773	-	10 640	-	10 640	-
11	Garantieplichtingen	1 312 000	-	-	-	-	-
12*	Openstaande verplichtingen	2 626 946	-	5 919	20 000	25 919	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-	-
14	Leningen u/g	6 645	-	-	-	-	-
15	Leningen o/g	32 331	-	8 300	-	8 300	-
16	Sluitrekening met het Infrastructuurfonds	248 723	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	8 819 470	-	24 859	20 000	-	-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	8 819 470	
Procentuele fout	0,28%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,23%	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	Deugdelijke weergave			
Afgerekende Voorschotten	1 684 811	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	1 684 811	-	-	-	-		-

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

AAL	Audit Actielijst
BDU	Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
BLD	Baten-lastendienst
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DG	Directoraat-generaal
DID	Data ICT Dienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IWW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
FMC	(Directie) Financiën, Management en Control
Fv-wet	Financiële-verhoudingswet
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SCB	Systeemgerichte contractbeheersing
Sisa	Single information single audit
SSO	Shared Service Organisatie
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008), *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 939, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 294, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Brief minister over de maatregelen die het kabinet neemt om de uitgaven externe inhuur te beheersen (nota externe inhuur)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008a). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2007*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2008*.

Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2008.

Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2009.

Verkeer en Waterstaat (2003), *Begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Verkeer en Waterstaat (2006), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2007. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XII, nr. 57. Den Haag: Sdu.

Verkeer en Waterstaat (2008), *Begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Verkeer en Waterstaat (2009), *Jaarverslag van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008*.