



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

## **Accountantsrapport bij voortgangsrapportage 16**

Programma Ruimte voor de Rivier



## **Accountantsrapport bij voortgangsrapportage 16**

Programma Ruimte voor de Rivier

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-  
Generaal

Peildatum 1 juli 2010

Datum 14 oktober 2010  
Rapportnr. 8332

## Inhoud

Voorwoord	5
<b>1 HOOFDLIJNEN ONDERZOEKSRISULTATEN</b>	<b>6</b>
<b>2 INLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>3 ACCOUNTANTSVERKLARING</b>	<b>8</b>
<b>4 DE VOLLEDIGHEID EN DE TOTSTANDKOMING VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE 16 OPGENOMEN INFORMATIE EN DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROJECT</b>	<b>10</b>
4.1 Inleiding	10
4.2 Criteria	10
4.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden	11
4.3.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	11
4.3.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie	11
4.3.3 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	11
4.3.4 De beheersing en het beheer van het project	11
4.4 Conclusies	12
4.4.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie	12
4.4.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie	12
4.4.3 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	12
4.4.4 De beheersing en het beheer van het project	12
4.5 Bevindingen	13
4.5.1 De in de voortgangsrapportage opgenomen informatie	13
4.5.2 De beheersing en het beheer van het project	14
____ Bijlagen	17

## Voorwoord

In de Regeling grote projecten wordt in het kader van de voortgangsrapportage een oordeel gevraagd over een aantal nader benoemde aspecten. In relatie tot de geldende beroepsregels voor accountants leidt dit in beginsel tot een assurance opdracht.

Op grond van de beroepsregels hebben wij de opdracht tweeledig verdeeld en rapporteren wij als volgt:

- Een accountantsverklaring bij de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten over de periode 1 juli 2009 ten met 30 juni 2010
- Een assurance-rapportage met conclusies (met onderliggende bevindingen) over de volledigheid en het totstandkomingsproces van de informatie in voortgangsrapportage 16<sup>1</sup> en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010.

In hoofdstuk 3 is de accountantsverklaring bij de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In hoofdstuk 4 zijn de conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in voortgangsrapportage 16 in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project.

<sup>1</sup> Aan voortgangsrapportage 16 is een addendum gevoegd met een bijgestelde verplichtingentabel (tabel 6.3) Het betreft een technische correctie van verplichtingen, die zijn vastgelegd in diverse bestuursovereenkomsten tussen het Rijk en de regionale initiatiefnemers van Ruimte voor de riviermaatregelen.

## 1 Hoofdpijnen onderzoeksresultaten

De hoofdpijnen van de in het onderhavige accountantsrapport opgenomen onderzoeksresultaten zijn:

- Er is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de in de periode 1 juni 2009 tot en met 30 juni 2010 verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in voortgangsrapportage 16 en het addendum.
- De in artikel 12 van de Regeling grote projecten voorgeschreven financiële informatie en niet-financiële informatie is opgenomen in voortgangsrapportage 16.
- De in voortgangsrapportage 16 opgenomen niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.
- De opzet van de beheersing en het beheer van het project was in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel en voldeed wat betreft het bestaan en de werking aan de eraan te stellen eisen.

## 2 Inleiding

### Opdracht

Het programma Ruimte voor de Rivier is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 15 mei 2001 als groot project aangewezen. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij de voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over:

- de beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle;
- de kwaliteit en de volledigheid van in de voortgangsrapportages opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

### Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 16 met als peildatum 1 juli 2010 inclusief het nagezonden addendum, die als bijlagen bij dit rapport zijn gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage en het addendum zijn opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

De beheersing en het beheer van het project, zoals dat in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010 plaatsvond, is eveneens door ons onderzocht.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een accountantsverklaring af te geven met betrekking tot de in de voortgangsrapportages verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten over de periode 1 juli 2009 – 30 juni 2010;
- conclusies te formuleren over:
  - o de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de Regeling grote projecten;
  - o het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie;
  - o de beheersing en het beheer van het project in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2010.

### 3 Accountantsverklaring

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

#### *Opdracht*

Wij hebben de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de kolom "deze periode" van respectievelijk de tabellen 6.3, 6.2 en 6.5 van de voortgangsrapportages 15 en 16 inzake het project Ruimte voor de Rivier over de periode 1 juli 2009 tot 30 juni 2010 gecontroleerd, alsmede de verplichtingen opgenomen in de kolom "correcties t/m deze periode" in het nagezonden addendum. De Minister van Verkeer en Waterstaat is uit hoofde van de Regeling grote projecten verantwoordelijk voor het opstellen en aan de Tweede Kamer toezenden van de voortgangsrapportages alsmede voor de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de daarin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het is onze verantwoordelijkheid een oordeel te geven over de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van deze verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

#### *Werkzaamheden*

Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht. Dienovereenkomstig dienen wij onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over de juistheid, volledigheid en comptabele rechtmatigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Een controle omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

#### *Oordeel*

Naar ons oordeel geven de in de voortgangsrapportages 15 en 16 in de kolom "deze periode" van respectievelijk de tabellen 6.3, 6.2 en 6.5 opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en de in het nagezonden addendum opgenomen verplichtingen in de kolom "correcties t/m deze periode" in alle van materieel belang zijnde aspecten juist en volledig weer op basis van het kas-verplichtingenstelsel als bedoeld in artikel 3 van de Comptabiliteitswet 2001. Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze tabellen verantwoorde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in alle van materieel belang zijnde aspecten voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010.



**Den Haag, 14 oktober 2010**

**De Departementale Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat**

**P. Scholte RA**

## 4 De volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage 16 opgenomen informatie en de beheersing en het beheer van het project

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de bijgevoegde voortgangsrapportage 16 Ruimte voor de Rivier en het nagezonden addendum in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten, met betrekking tot het proces van totstandkoming van de toekomstgerichte financiële informatie en het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie en met betrekking tot de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportage en voor de toereikendheid van het beheer en de beheersing van het project.

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie" en Standaard 3400 "Onderzoek van toekomstgerichte financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een redelijke zekerheid is verkregen voor onze conclusies met betrekking tot de door ons onderzochte punten. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

### 4.2 Criteria

De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie is beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de Regeling grote projecten.

Met betrekking tot de totstandkoming van toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand komt. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- o de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
- o het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
- o de informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces is opgeleverd op volledige en juiste wijze in de voortgangsrapportage is opgenomen.

Verder geldt dat de toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie niet strijdig mag zijn met andere in de voortgangsrapportage opgenomen informatie. Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

Het referentiekader voor de beheersing van het project kunnen we ontleen aan het specifiek voor het Programma Ruimte voor de Rivier ontwikkelde beheersmodel. In het accountantsrapport bij voortgangsrapportage 14 hebben we de belangrijkste beheersmaatregelen aangegeven.

### **4.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden**

#### **4.3.1 *De volledigheid van de in de voortgangsrapportage en in het addendum opgenomen financiële en niet-financiële informatie***

Ter zake van de volledigheid van de in de voortgangsrapportage en het addendum opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens of artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

#### **4.3.2 *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie***

Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen toekomstgerichte financiële informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage.

#### **4.3.3 *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie***

Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie in de voortgangsrapportage.

#### **4.3.4 *De beheersing en het beheer van het project***

Wij hebben de opzet en werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het beheersmodel van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier, door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake.

Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening, het risicomanagement en de aansturing van de initiatiefnemers.

#### **4.4 Conclusies**

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies:

##### **4.4.1** *De volledigheid van de in de voortgangsrapportage en het addendum opgenomen financiële en niet-financiële informatie*

De in artikel 12 van de Regeling grote projecten voorgeschreven financiële en niet-financiële informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage en het addendum.

##### **4.4.2** *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie*

De in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben vastgesteld dat de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie.

##### **4.4.3** *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie*

De in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben vastgesteld dat de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de financiële informatie.

##### **4.4.4** *De beheersing en het beheer van het project*

De opzet en werking van de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier was in de periode 1 juli 2009 – 30 juni 2010 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier.

## 4.5 Bevindingen

### 4.5.1 De in de voortgangsrapportage en addendum opgenomen informatie

De in de voortgangsrapportage weergegeven budgettaire situatie per 1 juli 2010 vatten we als volgt samen (x € 1miljoen):

Projectbudget volgens PKB/Tracébesluit	1.987,0
Technische mutaties en scopewijzigingen	152,9
Mutaties als gevolg van loon en prijsontwikkelingen	203,0
	-----
a) Projectbudget (prijspeil 2010)	2.342,9
b) Aangegane verplichtingen t/m 30 juni 2010	549,3
	-----
c) Verplichtingenruimte (a-b)	1.793,6
d) Gerealiseerde uitgaven t/m juni 2010	503,2
e) Nog te betalen op aangegane verplichtingen (b-d)	46,1

Uit dit overzicht blijkt dat het totale projectbudget met peildatum 1 juli 2010 € 2.342,9 miljoen bedroeg en dat daarvan per 30 juni 2010 € 549,3 miljoen was verplicht.

Wij merken op dat € 6,5 miljoen aan verplichtingen nog in de financiële administratie moet worden verwerkt. Deze boekingen betreffen verplichtingen die voortvloeien uit gesloten bestuursovereenkomsten. Deze verplichtingen zijn vermeld in het bij de voortgangsrapportage gevoegde addendum in de kolom "correcties t/m deze periode.

Ten opzichte van het accountantsrapport bij de voortgangsrapportage 14 zijn in het bovenstaande overzicht de budgetoverhevelingen samengevoegd met de technische mutaties en scopewijzigingen.

Het programma Ruimte voor de Rivier kent een ontvangstaakstelling van € 100 miljoen, voornamelijk te realiseren via EU-subsidies. Tot nu toe is € 13,5 miljoen aan ontvangsten gerealiseerd, waarvan € 2,5 miljoen EU subsidies. In de voortgangsrapportage 14 wordt gemeld dat door herprioritering in de subsidieverstrekking bij de EU het programma RvdR minder subsidiemogelijkheden vanuit de EU kent. Inmiddels is met het ministerie van Financiën een middelenafpraak gemaakt. Dit betekent dat gebiedseigen ontvangsten uit de verkoop van overtollig vastgoed tot een maximum van € 30 miljoen ten gunste komen van het programma. Daarmee kan een deel van de taakstelling worden ingevuld. Overigens merken wij op dat ondanks de nodige inspanningen van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, men er nog niet in slaagt de taakstelling volledig in te vullen.

Voor wat betreft de informatie over de financiën wordt voldaan aan hetgeen hierover in de Regeling is opgenomen.

De voornaamste uitgavenpost betreft het aankopen van vastgoed. Die aankopen lopen sinds 2007 via het zogenaamde Groenfonds. Voorschotten die ten laste van het programma geboekt worden, worden aan dit fonds verstrekt teneinde financiële transacties van vastgoedaankopen soepel te laten verlopen. De verstrekking van de voorschotten aan het fonds dient in lijn te liggen met het benodigde geld dat nodig is voor de financiering van het vastgoed. De beheersing is de loop van de verslagperiode verbeterd en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

#### 4.5.2 *De beheersing en het beheer van het project*

Bij een aantal onderdelen plaatsen we een enkele toelichting of kanttekening:

##### *Projectorganisatie*

In juli 2009 is de projectopdracht voor de realisatie getekend en is ingestemd met de bijbehorende organisatiebijstelling. Die bijstelling is in de verslagperiode doorgevoerd.

Het faciliteren van initiatiefnemers is een belangrijk onderdeel van de strategie van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier. Daarom heeft de programmadirectie een plan van aanpak voor het faciliteren van de initiatiefnemers opgesteld en in de verslagperiode vastgesteld. Deze facilitatie richt zich tevens op de wijze van marktbenadering door de initiatiefnemers.

Verder merken wij op dat, ten opzichte van de eerste SNIP 3-beslissingen uit de tweede helft van 2008, op basis van opgedane ervaringen door de programmadirectie aangaande de kwaliteit van de producten die ten grondslag liggen aan de SNIP 3-beslissingen, nu strakker getoetst wordt dan voorheen.

##### *Scopebeheer*

Scopewijzigingen worden nu inclusief de financiële gevolgen opgenomen. Daarmee verbetert de kwaliteit van de informatie ten opzichte van eerdere voortgangsrapportages. Financiële meevallers als gevolg van het niet doorgaan van maatregelen blijven beschikbaar binnen het budget totdat alle SNIP 3 beslissingen zijn genomen.

##### *Planning en voortgang*

In de verslagperiode is de plannings- en voortgangsinformatie van de initiatiefnemers gestandaardiseerd zodat nu een generieke planning voor het gehele programma wordt opgesteld. Door facilitatie door de programmadirectie is het probabilistisch plannen (waarschijnlijkheid van tijdrisico's) bij de initiatiefnemers geïntroduceerd. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de planning sterk verbeterd.

### *Budgetbewaking*

Aan de post onvoorzien is € 20 miljoen onttrokken ten behoeve van de financiering van het beheer en onderhoud van de opgeleverde maatregelen bij de initiatiefnemers. Het beheer en onderhoud van Rijkswaterstaatterreinen valt buiten de scope van het programma.

### *Risicomanagement*

In het auditplan 2010 van de programmadirectie is een onderzoek opgenomen door een extern bureau naar de volwassenheid van het risicomanagement binnen de programmadirectie Ruimte voor de Rivier en bij een aantal initiatiefnemers c.q. (toekomstige) realisatoren. De conclusie van het onderzoek is dat het gewenste niveau binnen de programmadirectie nagenoeg bereikt is. Bij de maatregelen ligt dit, hoewel grote stappen voorwaarts zijn gemaakt in betrekkelijk korte tijd, op enkele aspecten nog iets onder het gewenste niveau. Hiervoor zijn verbetermaatregelen in gang gezet.

### *Auditing*

Auditing vormt een belangrijk beheersinstrument binnen de programmadirectie om risico's in de beheersing te monitoren. Er ligt een relatie tussen de geplande audits en de risico's. Deze relatie is weergegeven in het vastgestelde auditplan 2010 van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier.

We stellen vast dat een groot gedeelte van het auditplan 2010 inmiddels is uitgevoerd. De programmadirectie beoordeelt de uitgebrachte rapportages met daarin de gedane aanbevelingen en laat waar nodig dit leiden tot nodige acties. De auditresultaten welke (gedeeltelijk) betrekking hebben op initiatiefnemers worden met de initiatiefnemers besproken.

### *Informatie en communicatie*

De rapportages van de initiatiefnemers zijn gestandaardiseerd. De informatie over de voortgang, de planning en de risico's worden over het algemeen uniform aangeleverd. De producten worden getoetst door de daarvoor verantwoordelijke functionaris van de programmadirectie.

Het viermaandelijks gesprek met de initiatiefnemers kent een vaste agenda waarin voornamelijk wordt ingezoomd op de voor de initiatiefnemers exogene risico's. Er dient voor te worden gewaakt dat de standaardagenda niet al te leidend wordt waardoor andere risico's in het viermaandelijks gesprek niet aan de orde kunnen komen. Overigens merkte de programmadirectie op dat naar hun mening de belangrijkste risico's in dit gesprek wel besproken worden.

### *Facilitering Initiatiefnemers*

Uit de SNIP-(voor)toetsen blijkt dat het veelal tijd kost om de door de initiatiefnemers ingeschakelde bureaus te laten voldoen aan de eisen van optimaal grondverzet, toereikende kostenberekeningen en consistente producten. Bij de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld is het contract door de initiatiefnemer (provincie Gelderland) met het ingenieursbureau tussentijds beëindigd en is deze in de

verslagperiode gegund aan een ander consortium. Om de kwaliteitborging en integraliteit te verbeteren, is de programmadirectie Ruimte voor de Rivier met de brancheorganisatie in gesprek om maatregelen te treffen teneinde de kwaliteit van de bij de SNIP 3-beslissingen op te leveren producten in overeenstemming te krijgen met de eisen. Vertragingen zijn anders onvermijdelijk door het terugleggen van SNIP 3-producten.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

Den Haag, 14 oktober 2010

Departementale Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat,

P. Scholte RA