



**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

**Ministerie van
Defensie**

**Accountantsrapport bij voortgangsrapportage 19
van het project Zandmaas en Grensmaas**

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten -
Generaal

Peildatum 31 december 2010

Datum 23 juni 2011
Rapportnummer 8371

Inhoud

1	INLEIDING	3
2	FINANCIËLE VERANTWOORDING 2010 CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJK ACCOUNTANT.....	5
3	DE VOLLEDIGHEID EN DE TOTSTANDKOMING VAN DE INFORMATIE EN DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROJECT.....	7
3.1	<i>Inleiding</i>	7
3.2	<i>Criteria</i>	7
3.3	<i>Samenvatting van de verrichte werkzaamheden</i>	8
3.3.1	<i>De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie</i>	8
3.3.2	<i>Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie</i>	8
3.3.3	<i>De beheersing en het beheer van het project</i>	8
3.4	<i>Conclusies</i>	9
3.4.1	<i>De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie</i>	9
3.4.2	<i>Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie</i>	9
3.4.3	<i>De beheersing en het beheer van het project</i>	9
3.5	<i>Bevindingen</i>	9
3.5.1	<i>Projectorganisatie</i>	9
3.5.2	<i>Auditing</i>	10
3.5.3	<i>Communicatie</i>	10
3.5.4	<i>Zelfrealisatoren</i>	10
3.5.5	<i>Natuurdoelstelling</i>	10
	BIJLAGEN	12

1 Inleiding

Opdracht

Het project Zandmaas en Grensmaas is voortgekomen uit het in 1995 door het Kabinet gepresenteerde Deltaplan Grote rivieren. Op 18 april 1997 is door de Minister van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie Limburg en de Minister van het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een bestuursovereenkomst afgesloten voor het Maasproject. Het Maasproject omvat de projecten Zandmaas, Grensmaas en Maasroute en wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Het project Maasroute is door de Tweede Kamer niet aangewezen als groot project en valt derhalve buiten deze rapportage. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportages opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- 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.

Wij hebben de opdracht tweeledig verdeeld en rapporteren als volgt:

- een controleverklaring bij de financiële verantwoording zoals opgenomen in bijlage 1 van dit rapport;
- een assurance-rapportage met conclusies en onderliggende bevindingen.

Voor dit project werken op verzoek van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en met instemming van de Minister van Defensie, de beide auditdiensten samen in de vorm van een joint audit.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 19 met als peildatum 31 december 2010, die als bijlage 2 bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

De beheersing en het beheer van het project zoals dat gedurende 2010 plaatsvond, is eveneens door ons onderzocht.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een controleverklaring af te geven met betrekking tot de in bijlage 1 van dit rapport opgenomen financiële verantwoording over 2010;
- conclusies en bevindingen te formuleren over:
 - 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;
 - het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie;
 - het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie;
 - de beheersing en het beheer van het project gedurende 2010.

2 Financiële verantwoording 2010 Controleverklaring van de onafhankelijk accountant

Den Haag, 23 juni 2011

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wij hebben de financiële verantwoording over 2010 van de projecten Zandmaas en Grensmaas, zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport, gecontroleerd. De financiële verantwoording is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het opstellen van deze financiële verantwoording, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving zoals opgenomen in de comptabiliteitswet en de Regeling grote projecten. De Staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid en voor een zodanige interne beheersing als hij noodzakelijk acht om het opstellen van de financiële verantwoording mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

Verantwoordelijkheid van de accountant

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële verantwoording op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van de in bijlage 1 opgenomen financiële verantwoording.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en toelichtingen in de financiële verantwoording. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële verantwoording een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de financiële verantwoording door de Staatssecretaris, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie. Een controle omvat tevens het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor de financiële verslaggeving en van de redelijkheid van de door de Staatssecretaris gemaakte schattingen.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle -informatie voldoende geschikt is om een onderbouwing voor ons oordeel te bieden.

Oordeel

Naar ons oordeel is de financiële verantwoording van de projecten Zandmaas en Grensmaas, zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport, in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de comptabiliteitswet en de Regeling grote projecten en is een redelijke mate van zekerheid verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van deze financiële verantwoording.

Departementale Auditdienst van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auditdienst van het
Ministerie van Defensie

P. Scholte RA

A. van den Berg RA

3 De volledigheid en de totstandkoming van de informatie en de beheersing en het beheer van het project

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in voortgangsrapportage 19 in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten, met betrekking tot het proces van totstandkoming van toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie en met betrekking tot de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportage en voor de toereikendheid van de beheersing en het beheer 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 mate van 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.

3.2 Criteria

De volledigheid van de in voortgangsrapportage 19 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 de toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand dient te komen. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
- het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
- 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.

De beheersing en het beheer van het project is door ons beoordeeld aan de hand van het specifiek voor het project ontwikkelde beheersmodel.

Dit beheersmodel beschrijft onder andere de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot het risicomanagement, de planning en de voortgangsbewaking, de interne en externe informatievoorziening, het budgetbeheer, het beheer van de post onvoorzien en de toepassing van het instrument auditing.

3.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden

Ons onderzoek is uitgevoerd bij de projectorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarbij hebben wij ons onder meer gebaseerd op de volgende bronnen:

- Schriftelijke stukken betreffende de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer;
- Interne informatievoorziening binnen het ministerie van IenM;
- Verslagen van diverse overleggen;
- Interviews met medewerkers van de projectorganisatie.

3.3.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

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

3.3.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie

Wij zijn nagegaan dat deze informatie in de voortgangsrapportage ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen. Voorts zijn wij nagegaan dat deze informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie in de voortgangsrapportage.

3.3.3 De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu vastgestelde beheersmodel, door middel van interviews en

de beoordeling van de relevante documentatie ter zake.

Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot het risicomanagement, de planning en de voortgangsbewaking, de interne en externe informatievoorziening, het budgetbeheer, het beheer van de post onvoorzien en de toepassing van het instrument auditing.

3.4 Conclusies

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

3.4.1 De volledigheid van de in de voortgangsrapportage 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.

3.4.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie

De in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen en, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig met de in de voortgangsrapportage opgenomen historische financiële informatie.

3.4.3 De beheersing en het beheer van het project

De opzet van de beheersing en het beheer van de projecten Zandmaas en Grensmaas was in de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010 in overeenstemming met het binnen het ministerie vastgestelde beheersmodel en voldeed voor wat betreft het bestaan en de werking aan de eraan te stellen eisen.

3.5 Bevindingen

3.5.1 Projectorganisatie

De projectorganisatie heeft in 2010 een belangrijke wijziging ondergaan. Hiervan is in de aanbiedingsbrief bij voortgangsrapportage 18 melding gemaakt. De zelfstandige projectdirectie is per 1 januari 2010 opgeheven en de projecten Zandmaas en Grensmaas zijn ondergebracht bij de Dienst Infrastructuur van Rijkswaterstaat.

In ons rapport bij VGR 17 hebben wij geadviseerd om onafhankelijk te laten onderzoeken hoe de convenantpartners tegen deze gewijzigde opzet aankijken in

verband met mogelijk verlies aan slagkracht en langere communicatielijnen. Dit onderzoek is in 2010 niet uitgevoerd maar zal in 2011 worden opgepakt.

3.5.2 *Auditing*

Het auditplan 2010 werd eerst in juni 2010 goedgekeurd. Dit heeft er mede toe geleid dat 2 van de 4 voorgenomen audits zijn doorgeschoven naar 2011. Het betreft de audit naar de gevolgen van het opheffen van de zelfstandige projectdirectie en de audit naar risicomanagement bij PPS projecten binnen de Zandmaas.

3.5.3 *Communicatie*

De communicatiestrategie van de Maaswerken is aangepast door een aantal actuele ontwikkelingen zoals het loslaten van de zelfstandigheid van een eigen directie en het integreren in de Dienst Infrastructuur (DI) van Rijkswaterstaat en het onderbrengen van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Maaswerken bij de dienst Limburg van Rijkswaterstaat.

Dit heeft geleid tot het vaststellen van de communicatie structuur 2010-2012.

3.5.4 *Zelfrealisatoren*

Bij de projecten van de Zandmaas is niet of nauwelijks sprake van beheersing van de restrisico's voor de Staat, voornamelijk tijdsrisico's. De contracten bieden geen stuurmogelijkheden doch slechts juridische zekerheden bij wanprestatie van de contractpartner. Wij bevelen aan dat de Staat het initiatief neemt om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de risico's, met name tijdsrisico's bij de zelfrealisatoren met mogelijke gevolgen voor de Staat. Een in 2010 voorgenomen audit hiernaar is doorgeschoven naar 2011.

3.5.5 *Natuurdoelstelling*

In de voortgangsrapportage wordt op diverse plaatsen ingegaan op de natuurdoelstelling bij zowel de Zandmaas als de Grensmaas. Hierbij wordt niet voldoende expliciet gemaakt dat er een reëel risico is dat de natuurdoelstellingen niet geheel worden gehaald.

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

Den Haag, 23 juni 2011

Departementale Auditdienst van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auditdienst van het
Ministerie van Defensie

P. Scholte RA

A. van den Berg RA

Bijlagen

Bijlage 1

Uit voortgangsrapportage 19 Zandmaas en Grensmaas

Tabel 6 Uitgaven (Bedragen in miljoen Euro, inclusief b.t.w.)

	t/m VGR 17 t/m 31-12-2009	VGR 18 01-01-2010 t/m 30-06-2010	VGR 19 01-07-2010 t/m 31-12-2010	Totaal gerealiseerd t/m 31-12-2010
Zandmaas	283,1	10,5	17,0	310,6
Grensmaas	74,8	1,4	4,7	80,9
Totaal	357,9	11,9	21,7	391,5

Tabel 7 Ontvangsten (Bedragen in miljoen Euro, inclusief b.t.w.)

	t/m VGR 17 t/m 31-12-2009	VGR 18 01-01-2010 t/m 30-06-2010	VGR 19 01-07-2010 t/m 31-12-2010	Totaal gerealiseerd t/m 31-12-2010
Zandmaas	25,5	0,1	0,0	25,6
Grensmaas	6,2	0,0	0,0	6,2
Totaal	31,7	0,1	0,0	31,8

Tabel 8 Aangegane verplichtingen (Bedragen in miljoen Euro, inclusief b.t.w.)

	t/m VGR 17 t/m 31-12-2009	VGR 18 01-01-2010 t/m 30-06-2010	VGR 19 01-07-2010 t/m 31-12-2010	Totaal verplicht t/m 31-12-2010
Zandmaas	331,9	10,0	7,4	349,3
Grensmaas	82,3	7,7	2,6	92,6
Totaal	414,2	17,7	10,0	441,9