

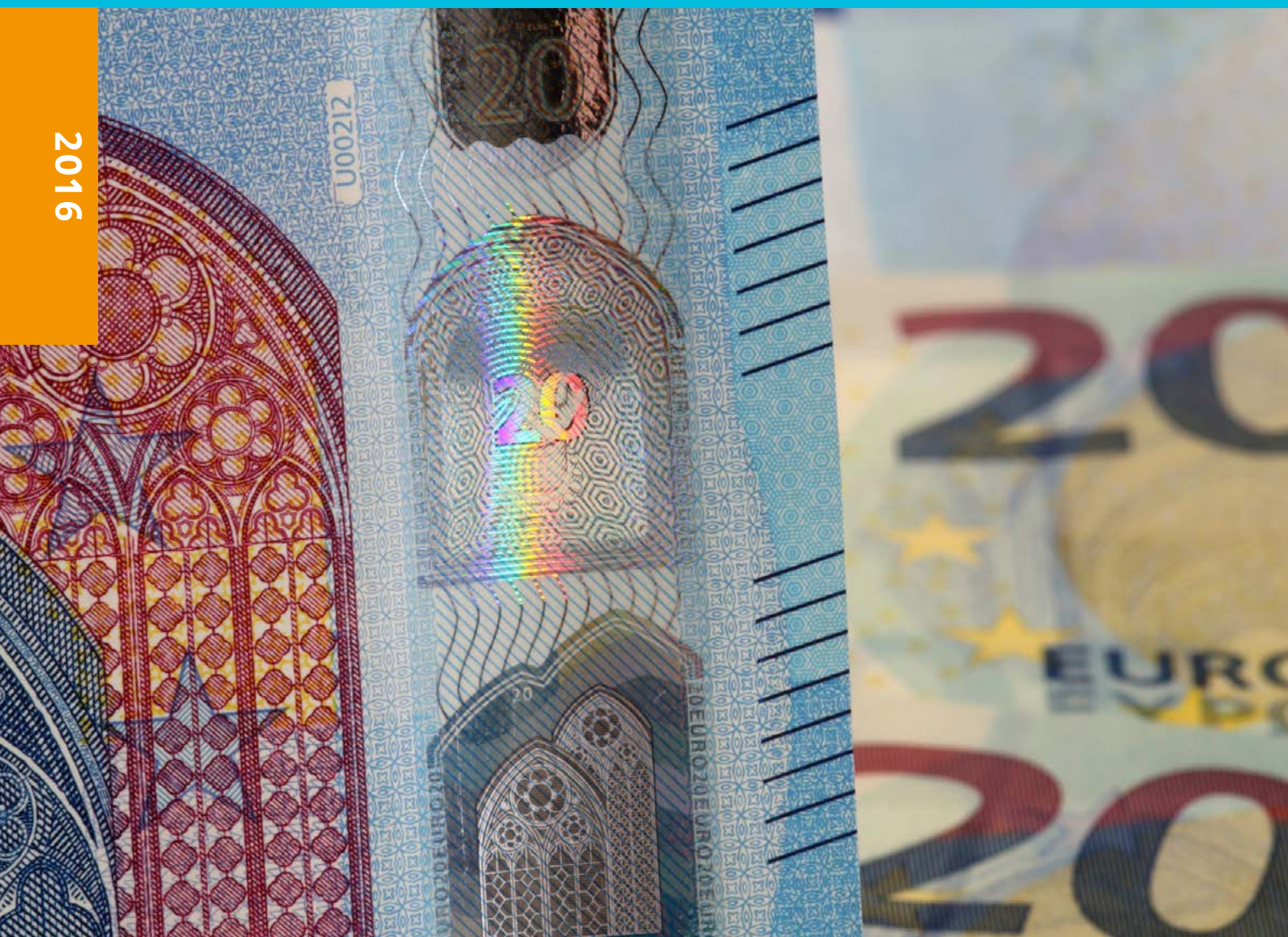


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan het parlement.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	6
3	Beleidsresultaten	7
3.1	Duurzaam inkopen	7
3.2	Exploitatie Betuweroute	9
3.3	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	10
4	Bedrijfsvoering	11
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	11
4.2	Opgeloste onvolkomenheden	11
4.3	Onvolkomenheden	12
4.4	Aandachtspunten	14
4.5	Belangrijke ontwikkeling: gezamenlijke marktvisie	20
4.6	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	21
5	Financiële informatie	22
5.1	Oordeel over de financiële informatie	22
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	25
6.1	Reactie minister van IenM	25
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	26
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	28

1 Onze conclusies

Naleving inkoopregels en procedures ontoereikend

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft de bedrijfsvoering voor een groot deel op orde. Dat neemt niet weg dat er een hardnekkige onvolkomenheid is in het inkoopbeheer. De oorzaak is het niet voldoende naleven van inkoopregels en procedures. Dat is vooral te wijten aan onvoldoende financieel bewustzijn van en alertheid op de rechtmatigheid van financiële transacties bij de medewerkers van de beleidsafdelingen van het Ministerie van IenM. De geconstateerde fouten en onzekerheden doen zich over de volle breedte van het ministerie voor en hebben onder meer betrekking op aanbestedingen, de zorg voor financieel beheersbare contracten en beschikkingen, en op het handelen binnen het financiële mandaat. Beleidsdirecties zijn zich onvoldoende bewust van de risico's voor de rechtmatigheid.

Toezicht door hoofddirectie FMC nog niet toereikend

De hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC) is verantwoordelijk voor een orde-lijk en controleerbaar financieel beheer en moet toezicht houden op de naleving van de regels. FMC stelt regels en richtlijnen op en brengt deze onder de aandacht van de beleidsdirecties. Maar, FMC zou een grotere rol moeten vervullen bij het oplossen van onvolkomenheden door nadrukkelijker na te gaan of de organisatieonderdelen de gestelde regels en richtlijnen naleven en de betrokkenen aan te spreken als zij dat niet of onvoldoende doen.

Betuwerroute maakt financiële verwachtingen niet waar

De Betuwerroute is een goederenspoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens en is op 16 juni 2007 geopend. Wij hebben onderzoek gedaan naar de exploitatie van de Betuwerroute in de periode 2006-2014. We constateren dat de Betuwerroute de financiële verwachtingen met betrekking tot de exploitatie vooralsnog niet waarmaakt en dat het onbekend is in welke mate de beoogde milieuwinst is bereikt.

Verder in het rapport

Wij werken bovenstaande conclusies uit in de volgende hoofdstukken:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hierin vindt u de conclusies uit ons onderzoek naar de exploitatie van de Betuwerroute. Daarnaast gaan we kort in op het onderwerp 'duurzaam inkopen' dat door de Tweede Kamer is aangewezen als focusonderwerp voor de behandeling van de verantwoording 2015 van het Ministerie van IenM.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): hierin geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie en de totstandkoming van bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We gaan

onder meer in op het inkoopbeheer van het ministerie. We hebben 5 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie geconstateerd. Ten opzichte van vorig jaar is dit 1 onvolkomenheid minder.

- Financiële informatie (hoofdstuk 5): hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie. Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is, met uitzondering van 7 tolerantieoverschrijdingen.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6): hierin vatten wij de reactie samen die wij op 29 april 2016 ontvingen van de minister van IenM. Uit de reactie blijkt dat de minister de bevindingen in dit rapport onderschrijft en alle aanbevelingen overneemt, met uitzondering van de aanbeveling om een toekomstplan op te stellen voor de exploitatie van de Betuweroute.

2 Feiten en cijfers

De minister van IenM is verantwoordelijk voor infrastructuur, water en milieu. Het Ministerie van IenM werkt aan verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht en beschermt ons land tegen wateroverlast. Daarnaast draagt het ministerie de zorg voor een schone en veilige leefomgeving. Het Ministerie van IenM is in 2010 ontstaan uit de samenvoeging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en een deel van het Ministerie van VROM.

Het Ministerie van IenM heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 8.702,6 miljoen, is verplichtingen aangegaan voor € 7.656,4 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 305,7 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van IenM betreffen 3,7% van de totale rijksuitgaven.

Tabel 1 Ministerie van Infrastructuur en Milieu in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	9.623,9	9.741,4	7.656,4
Uitgaven	9.857,3	9.899,5	8.702,6
Ontvangsten	220,6	215,0	305,7
Fte's	12.172	11.968	11.928

De lagere uitgaven en verplichtingen in 2015 worden veroorzaakt doordat de bijdrage aan het Infrastructuurfonds met ongeveer € 1 miljard is afgenomen. Daarnaast is op 1 januari 2015 de Wet afschaffing plusregio's in werking getreden. Vanaf 2016 zal het gedeelte van de brede doeluitkering verkeer en vervoer dat is bestemd voor de provincies worden uitgekeerd via het Provinciefonds. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 1 miljard. De verplichting is vanaf 2015 al opgenomen in het Provinciefonds en is hiermee verdwenen uit de begroting van de minister van IenM. De hogere ontvangsten van het ministerie zijn voor een deel te verklaren uit de gestegen veilingopbrengst uit de CO₂-emissierechtenhandel.

Het beleid van de minister wordt zowel uitgevoerd door agentschappen als door organisaties op grotere afstand zoals ProRail of de Nederlandse Spoorwegen. Daarnaast voeren provincies, waterschappen en gemeenten activiteiten uit die bijdragen aan de realisatie van het beleid van de minister. Het ministerie kent 4 agentschappen waarvan Rijkswaterstaat verreweg de grootste is. Van de uitgaven in 2015 van € 8.702,6 miljoen van de minister loopt ruim driekwart via Rijkswaterstaat.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. In § 3.1 gaan we in op het focusonderwerp duurzaam inkopen. Daarnaast is zoals elk jaar onderzoek gedaan naar een aantal casussen. Dit jaar deden we onder andere onderzoek naar de exploitatie van de Betuweroute. In § 3.2 gaan we hier nader op in. Voor het gehele rapport over deze casus verwijzen wij naar onze publicatie Exploitatie van de Betuweroute. Ten slotte geven we in § 3.3 een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

In ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Infrastructuurfonds (A) gaan we in op ons onderzoek naar de informatie die de minister het parlement verschaft over MIRT-projecten (zie § 3.1 van dat rapport).

3.1 Duurzaam inkopen

De minister heeft in jaarverslag vooral aandacht voor de eigen (duurzame) bedrijfsvoering

De Tweede Kamer heeft duurzaam inkopen aangewezen als focusonderwerp voor de verantwoording 2015 van de minister van IenM. In de bedrijfsvoeringsparagraaf besteedt de minister daarom specifiek aandacht aan dit onderwerp. Wat opvalt is dat de minister zich vooral verantwoordt over de (duurzame) bedrijfsvoering van haar eigen ministerie, maar nauwelijks aandacht heeft voor haar verantwoordelijkheid voor duurzaam inkopen van de overheid als geheel. Bovendien gaat de minister vooral in op wat zij heeft gedaan, maar niet wat zij wil bereiken in termen van ambities en doelstellingen en wat dit mag kosten. Een goed jaarverslag maakt juist een vergelijking tussen ambities en resultaten en licht afwijkingen toe.

Verantwoordelijkheid is versnipperd

De minister van IenM is verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelen rond milieu en duurzaamheid en daarmee voor duurzaam inkopen door de overheid als geheel. Het gaat hierbij niet alleen om het Rijk en de daarmee verbonden organen, maar ook om de inkopen van bijvoorbeeld provincies, waterschappen, gemeenten en onderwijsinstellingen. De minister van Wonen en Rijksdienst (WenR) coördineert de rijksinkoop en is verantwoordelijk voor de regels en het instrumentarium waarmee duurzaam inkopen door het Rijk in de praktijk is vormgegeven. Daarnaast zijn enkele ministers verantwoordelijk voor beleidsdoelen voor duurzaam inkopen die nauw aansluiten op de eigen beleidsthema's van deze ministers:

- de minister van EZ is verantwoordelijk voor het bevorderen van innovatie, biobased aanbesteden en het midden- en kleinbedrijf;
- de minister van SZW is verantwoordelijk voor het bevorderen van werkgelegenheid (social return) en arbeidsomstandigheden;
- de minister van Buitenlandse Zaken wordt geacht zicht te hebben op arbeidsomstandigheden over de landsgrenzen (sociale voorwaarden).

Veelheid van doelen risico voor focus in de uitvoering

Het beleid van het Rijk voor duurzaam inkopen kent een veelheid van doelen. Zo kunnen bijvoorbeeld worden genoemd het bevorderen van re-integratie/participatie, het bevorderen van innovatie, het ondersteunen van het mkb, milieucriteria of de reductie van energiegebruik en/of CO2-uitstoot. Het risico bestaat dat hierdoor geen enkel doel doorslaggevend is en dat het beleid hierdoor aan effect verliest.

Plan van aanpak duurzaam inkopen moet zorgpunten wegnemen

Bij het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bestaat onvrede over de wijze waarop duurzaam inkopen bij overheden is vormgegeven. Begin vorig jaar stuurden zes organisaties gezamenlijk een brief ten behoeve van het algemeen overleg van de Tweede Kamer over duurzaamheid, zie [Brief coalitie duurzaam inkopen](#). Het betreft VNO-NCW, MKB Nederland, MVO Nederland, Nederlandse vereniging voor inkoopmanagement (NEVI), De Groene Zaak en Social Enterprise NL. Deze organisaties hebben eerder op verzoek van de staatssecretaris een advies uitgebracht over duurzaam inkopen. In de brief aan de Tweede Kamer van begin vorig jaar constateerden deze organisaties dat er de afgelopen jaren weliswaar veel inspanningen zijn gepleegd op het terrein van duurzaam inkopen door overheden, maar uitten zij ook hun zorgen. Deze hebben betrekking op onder meer onvoldoende centrale regie en gebrek aan bestuurlijk commitment, het gebrek aan uniformiteit bij de toepassing van duurzaamheidseisen, het bureaucratische proces en het ontbreken van monitoring.

De staatssecretaris van IenM zegde de Tweede Kamer vorig jaar toe dat zij met een plan van aanpak komt om de zorgpunten uit de brief aan te pakken. Dit plan van aanpak is in september 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer, zie [brief Staatssecretaris over plan van aanpak MVI 2015-2020](#). De plannen worden op dit moment nader uitgewerkt. Omdat de andere overheden primair verantwoordelijk blijven voor hun eigen inkoopbeleid kan de minister veranderingen echter niet afdwingen. Wij merken op dat het risico bestaat dat een aantal zorgpunten hierdoor blijft bestaan.

3.2 Exploitatie Betuweroute

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de exploitatie van de Betuweroute in de periode 2006-2014. De Betuweroute is een 160 kilometer lange, tweesporige spoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Oost, exclusief bestemd voor goederenvervoer. De Betuweroute is op 16 juni 2007 geopend.

De belangrijkste conclusies uit ons onderzoek zijn: de Betuweroute maakt de financiële verwachtingen met betrekking tot de exploitatie vooralsnog niet waar en het is onbekend in welke mate de beoogde milieuwinst is bereikt. We baseren deze conclusies op de volgende uitkomsten van ons onderzoek.

Tegenvallende exploitatie

Private investeerders waren in de jaren negentig niet geïnteresseerd in een bijdrage in de aanlegkosten van de Betuweroute. Dat was - bij de aanleg - een tegenvaller. De exploitatie van de Betuweroute blijft ook daarna een financiële tegenvaller voor het Rijk. Die is niet - zoals beoogd - kostendekkend, laat staan winstgevend. Het Rijk moest al vanaf de start financieel en meer dan beoogd bijdragen om het exploitatietekort aan te vullen.

Uitgaven voor het Rijk ruim twee keer zo hoog

De uitgaven blijken hoger te zijn dan van tevoren met het parlement was afgesproken. Voor de exploitatiefase van 21 oktober 2006 tot 1 september 2013 had de minister van IenM een maximale subsidie van € 76 miljoen vastgesteld. De werkelijke uitgaven voor het Ministerie van IenM zijn meer dan verdubbeld naar € 170 miljoen. Sindsdien heeft het ministerie tot en met 2015 nog eens € 152 miljoen (gecorrigeerd voor inflatie) aan de exploitatie van de Betuweroute bijgedragen.

Toekomstige uitgaven aan groot onderhoud en vervangingen

Uit een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenM, blijkt dat in de nabije toekomst groot onderhoud aan en vervangingen op de Betuweroute nodig zijn. Onderhoud is mogelijk te laag en de gebruiksvergoeding is mogelijk te hoog ingeschat. In de meerjarenbegroting van het Infrastructuurfonds zijn voor het voorziene onderhoud middelen gereserveerd.

Geen onderzoek naar modal shift

De Betuweroute werd in 1995 - toen moest worden besloten over de aanleg - als de enige manier gezien om het goederenvervoer van de weg naar het spoor te verschuiven (modal shift). Dit zou het milieu ten goede komen. Het is echter niet bekend of de spoorlijn daadwerkelijk bijdraagt aan

de verbetering van het milieu. Toegezegd onderzoek naar de gerealiseerde modal shift waaruit de beoogde milieuwinst blijkt, is door het Ministerie van IenM nooit uitgevoerd.

Informatie aan Tweede Kamer schiet tekort

Dat de uitgaven voor het Rijk hoger zouden uitvallen, was al in 2008 op het departement bekend. De gebrekkige rentabiliteit van de Betuweroute werd in 2011 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer gemeld. Ook meldde zij toen de "significant hogere exploitatiekosten" voor het Rijk, zonder exacte bedragen te geven. Deze informatie zat in bijlagen bij de brief uit 2011 aan de Tweede Kamer. Die informatie gaf overigens een beperkt overzicht van de werkelijke extra uitgaven, namelijk enkel die tot en met 2009. Prognoses van de vermoedelijke eindstand van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) die destijds wel op het departement bekend waren, werden niet met de Kamer gedeeld.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van IenM aan om (1) het toegezegde onderzoek naar de beoogde verschuiving van het goederenvervoer van de weg naar het spoor (modal shift) alsnog uit te voeren en hierbij aan te geven welke CO₂-besparing dit mogelijk oplevert en (2) te toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet c.q. naar verwachting alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit. We bevelen aan op basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie van de Betuweroute te maken.

3.3 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van IenM is niet geheel deugdelijk tot stand gekomen.

Het ministerie beschikt over richtlijnen die in opzet de deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie waarborgen. De richtlijnen bevatten naast een beschrijving van de verantwoordelijkheden, eisen voor de dossiervorming. In de praktijk blijkt de uitvoering niet conform de opzet te verlopen. Met name de budgethouders die verantwoordelijk zijn voor een specifiek beleidsterrein - en de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie moeten beoordelen - zijn onvoldoende op de hoogte van de richtlijnen waardoor een ordelijke en controleerbare onderbouwing van de beleidsinformatie ontbreekt in de totstandkomingsdossiers. Door het niet naleven van de intern opgestelde procedures loopt het ministerie risico dat de beleidsinformatie in het jaarverslag niet klopt. Wij vragen hiervoor aandacht.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Tabel 2 Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Inkoopbeheer directie OV Spoor	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Informatiebeveiliging Bestuurskern	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Regie externe beheerder SAP		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Inkoopbeheer KNMI		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Eerste klasabonnementen Rijkswaterstaat		onvolkomenheid	
Inkoopbeheer ILT			onvolkomenheid
Inkoopbeheer directie Wegen en Verkeersveiligheid			onvolkomenheid
Toezicht FMC op inkoopfunctie			onvolkomenheid

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

4.2 Opgeloste onvolkomenheden

4.2.1 Informatiebeveiliging gaat vooruit, maar blijft voor Rijkswaterstaat aandachtspunt

De afgelopen jaren hebben we de informatiebeveiliging bij zowel de Bestuurskern als Rijkswaterstaat aangemerkt als een onvolkomenheid. In 2015 is hard gewerkt aan een betere beveiliging van de betreffende systemen en objecten. Wij hebben daarom besloten om de onvolkomenheid bij de Bestuurskern op te heffen en de onvolkomenheid bij Rijkswaterstaat af te schalen naar een aandachtspunt. In § 4.4.1 komen we terug op de voortgang die Rijkswaterstaat heeft geboekt en

bespreken we de resterende aandachtspunten waar het gaat om de Informatiebeveiliging bij Rijkswaterstaat.

4.2.2 Inkoopbeheer Openbaar Vervoer Spoor voldoende verbeterd

In 2014 hebben we bij de beleidsdirectie Openbaar Vervoer en Spoor een onvolkomenheid geconstateerd in het inkoopbeheer. Hoewel er nog wel onzekerheden zijn geconstateerd in de inkopen van de beleidsdirectie is het karakter hiervan minder ernstig.

4.2.3 Verbetering beheer eersteklasabonnements Rijkswaterstaat, maar blijft aandachtspunt

Rijkswaterstaat heeft verbeteringen gerealiseerd waardoor we het beheer van eersteklasabonnements niet langer als een onvolkomenheid aanmerken, maar als een aandachtspunt. In § 4.4.4 komen we terug op de voortgang die Rijkswaterstaat heeft geboekt met het Beheer van eersteklasabonnements.

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Beheer SAP-systeem verbeterd, maar nog niet op orde

In 2015 zijn nog niet alle structurele verbeteringen die nodig zijn voor een betrouwbare werking van het financiële systeem gerealiseerd.

De financiële administratie van het ministerie wordt gevoerd in een SAP-systeem. Dit systeem wordt door een externe beheerder beheerd. De directie Concern Informatievoorziening (DCI) houdt toezicht op deze externe beheerder. Vorig jaar hebben we geconstateerd dat dit toezicht onvoldoende was. Hierdoor was het mogelijk dat medewerkers van deze externe beheerder te ruime gebruiksrechten (als 'super-users') hadden gekregen.

In 2015 heeft DCI de rechten van de externe beheerder met betrekking tot het userbeheer beperkt. Bovendien is de procedure voor de tijdelijke toekenning van een superuser account aangescherpt. Hiermee is weliswaar het probleem met betrekking tot de superusers opgelost, maar DCI moet nog wel zorgen dat het toezicht op externe beheerders verbetert. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag hoe de externe beheerder optreedt bij nieuwe kwetsbaarheden van het systeem. Daarnaast moet DCI het toezicht op het wijzigingenbeheer en autorisatiebeheer van de externe beheerder borgen in de eigen organisatie.

4.3.2 Inkoopbeheer KNMI verbeterd, maar nog niet op orde

Het inkoopbeheer van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is verbeterd, maar nog niet op orde. Er is meer aandacht nodig voor de onderbouwing van prestatieverklaringen. Bovendien bleken sommige opdrachten verlengd en/of gewijzigd buiten de daarvoor geldende procedures om.

In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar hebben we een onvolkomenheid geconstateerd in het inkoopbeheer bij het KNMI. Het KNMI leefde de aanbestedingsregels niet goed na als gevolg van onbekendheid met deze regels, een tekort aan deskundig personeel en een toegenomen aantal aanbestedingstrajecten.

Naar aanleiding van de bevindingen van vorig jaar heeft het KNMI veel inzet gepleegd om de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren. De inspanningen van het KNMI hebben effect gesorteerd. De aanbestedingsregels worden beter nageleefd. Hoewel de omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden is afgenomen overschrijdt deze nog steeds de tolerantiegrens. Er is voor een bedrag van € 3,1 miljoen aan fouten en onzekerheden geconstateerd op een totaal bedrag aan inkopen van € 19,9 miljoen. Regelmatig ontbreekt een goede onderbouwing van de prestatieverklaring. Dit speelt vooral wanneer de levering van een product is overeengekomen, terwijl gefactureerd wordt op basis van uren. Bovendien bleken sommige overeenkomsten achteraf, dus na de uitvoering van de werkzaamheden, verlengd en/of gewijzigd in plaats van voorafgaand aan de werkzaamheden.

4.3.3 Inkoopbeheer ILT schiet tekort

Het inkoopbeheer van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) schiet tekort. De ILT heeft in de eerste maanden van 2015 contracten verlengd die niet meer verlengd hadden mogen worden. Hiermee is in strijd gehandeld met de Europese aanbestedingsregels. Daarnaast zijn enkele contracten enkelvoudig aanbesteed, terwijl de aanbestedingsregels voorschrijven dat gezien de omvang van deze contracten meerdere offertes moeten worden gevraagd. De omvang van de geconstateerde fouten en onzekerheden overschrijdt de tolerantiegrens. Wij hebben bij de ILT voor een bedrag van € 4,8 miljoen aan fouten en onzekerheden geconstateerd op een totaal bedrag aan inkopen van € 31,7 miljoen. De geconstateerde fouten en onzekerheden deden zich vooral voor in de eerste helft van 2015.

4.3.4 Inkoopbeheer kerndepartement functioneert onvoldoende

Het inkoopbeheer bij de (beleids)directies van het kerndepartement functioneert onvoldoende. Over de hele breedte van het kerndepartement hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd

in de inkopen. Bij de directie Wegen en Verkeersveiligheid (WenV) gaat het om een relatief groot bedrag dat bovendien de tolerantiegrens overschrijdt. Wij hebben bij de directie WenV voor een bedrag van € 19,5 miljoen aan fouten en onzekerheden geconstateerd op een totaal bedrag aan uitgaven van € 40,1 miljoen op artikel Wegen en Verkeersveiligheid.

4.3.5 Wet- en regelgeving voor inkopen onvoldoende nageleefd

De problemen in het inkoopbeheer doen zich niet alleen voor bij de directie WenV. Ook bij andere directies binnen het kerndepartement hebben we in de inkopen fouten en onzekerheden geconstateerd. Zo voldoen motivaties om af te kunnen wijken van de aanbestedingswet in een aantal gevallen niet aan de eisen die de wet hieraan stelt. Daarnaast hebben we geconstateerd dat de regels voor de objectieve leverancierskeuze niet goed worden nageleefd. Tot slot wijkt het ministerie nogal eens bewust af van de Europese aanbestedingsregels, bijvoorbeeld als een aanbesteding niet tijdig is voorbereid. In totaal is 50 keer bewust afgeweken. Om de bovengenoemde problemen te voorkomen moet het ministerie het financieel bewustzijn bij de medewerkers verbeteren. Ook is meer alertheid op de rechtmatigheid van financiële transacties nodig bij de beleidsdirecties.

FMC gaat onvoldoende na of verbeteringen inkoopfunctie worden gerealiseerd

De hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC) moet een grotere rol spelen bij het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden in het inkoopbeheer door nadrukkelijker na te gaan of de organisatieonderdelen de gestelde regels en richtlijnen naleven en de betrokkenen aanspreken als zij dat niet of onvoldoende doen. De hoofddirectie FMC is verantwoordelijk voor het ordelijk en controleerbaar financieel beheer op het ministerie en moet toezicht houden op de naleving van de gestelde regels. FMC is hiermee het eerste aanspreekpunt voor het realiseren van de gewenste verbeteringen. Bovendien valt de directeur inkoop onder de hoofddirectie FMC. We formuleren daarom een onvolkomenheid waar het gaat om de rol van de hoofddirectie FMC.

4.4 Aandachtspunten

4.4.1 Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat: implementatie vergt meer tijd

Rijkswaterstaat is in 2015 doorgegaan met het verbeteren van de informatiebeveiliging van kritische infrastructuur, zoals tunnels, bruggen, sluizen en waterkeringen. Eind 2015 was voor het grootste deel van de te beveiligen objecten bepaald welke maatregelen nodig zijn om de beveiliging te verbeteren. De implementatie van die maatregelen blijkt meer tijd te vergen dan in 2014 werd verwacht.

Rijkswaterstaat heeft op veel locaties in het land objecten met IT-voorzieningen die beveiligd moeten worden. De afgelopen jaren constateerden we in het verantwoordingsonderzoek bij Rijkswaterstaat grote risico's op het gebied van de informatiebeveiliging omdat veel ICT-voorzieningen onvoldoende waren beveiligd tegen inbraak, misbruik en uitval. In het verantwoordingsonderzoek 2014 stelden wij vast dat Rijkswaterstaat voortvarend bezig is met het oplossen van deze problemen, waarbij de meest risicovolle systemen, namelijk die voor het hoofdwatersysteem, met voorrang worden aangepakt. De maatregelen voor het hoofdvaarwegennet en het hoofdwegennet volgen later en kennen een langere doorlooptijd. Omdat veel maatregelen eind 2014 nog getroffen moesten worden en dat van andere de werking nog niet was aangetoond door Rijkswaterstaat hebben we de informatiebeveiliging vorig jaar aangemerkt als een onvolkomenheid.

De aanpak van de beveiligingsproblemen is een omvangrijke opgave, waarbij maatregelen moeten worden getroffen bij de systemen die van belang zijn voor het functioneren van de drie netwerken en bij de bediening van circa 400 objecten. Voor de systemen zijn inmiddels ruim 3.300 mogelijke maatregelen geïdentificeerd. Veel van die maatregelen waren reeds getroffen of zijn inmiddels getroffen. Voor circa een kwart van de maatregelen geldt dat de verbetermaatregelen nog getroffen moeten worden of dat er (tijdelijk) een risico wordt geaccepteerd, bijvoorbeeld omdat het systeem binnenkort wordt vervangen. Voor de objecten geldt dat circa de helft van de maatregelen nog moet worden genomen. Daarbij gaat het vooral om maatregelen voor het hoofd(vaar)wegennet die gepland staan en stonden voor 2016.

Intern onderzoek van Rijkswaterstaat maakt duidelijk dat de werking van de reeds getroffen maatregelen nog moet worden aangetoond. Bovendien moet het beheer van de maatregelen nog worden overgedragen aan de lijnorganisatie. Beide punten hebben expliciet de aandacht van Rijkswaterstaat. Er is intern een nieuwe aanpak voorgesteld om de werking van maatregelen vast te stellen. Ook is er een zogenoemde borgingsagenda opgesteld en de voortgang van de informatiebeveiliging is onderdeel van de managementcontracten 2016.

Wij concluderen dat Rijkswaterstaat op een gestructureerde wijze werkt aan een betere informatiebeveiliging en zicht heeft op de risico's en op de te nemen maatregelen. Verder zien wij dat Rijkswaterstaat het verbeterprogramma aanpast op grond van interne evaluaties en oog heeft voor de borging van maatregelen. Wij hebben daarom besloten de onvolkomenheid op te heffen en niet te wachten tot de volledige afronding van het verbeterprogramma. Wij hebben daarbij ook meegewogen dat er een mitigatiestrategie is om risico's te beheersen in de periode dat definitieve maatregelen nog niet zijn geïmplementeerd. Een voorbeeld daarvan is de

mogelijkheid handmatig in te grijpen als de geautomatiseerde bediening het laat afweten. Gelet op het belang van een goede en tijdige afwikkeling van het programma blijft de informatiebeveiliging van Rijkswaterstaat nog wel een aandachtspunt voor ons.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van IenM aan om door te gaan op de ingeslagen weg en om ervoor te zorgen dat Rijkswaterstaat aan kan tonen dat de ingezette maatregelen in de praktijk daadwerkelijk leiden tot een verbeterde veiligheid van de hoofdinfrastructuur in Nederland.

4.4.2 Uitvoering van het subsidiebeheer nog niet adequaat

Het proces van subsidieverlening en -afrekening biedt in opzet voldoende waarborgen om onrechtmatigheden te voorkomen, maar deze worden door het ministerie onvoldoende nageleefd. De minister loopt hierdoor het risico op onrechtmatig verstrekte voorschotten en voorschotten die niet rechtmatig kunnen worden vastgesteld omdat daarvoor onvoldoende onderbouwing aanwezig is. Het ministerie heeft met extra controles de risico's zo veel mogelijk proberen af te dekken. Toch constateerde de Auditdienst Rijk dat er ook in 2015 sprake is van enkele voorschotten die onrechtmatig dan wel op het verkeerde moment zijn uitbetaald. In totaal gaat het om een bedrag van € 2,8 miljoen.

Een belangrijk onderdeel van het subsidiebeheer is het beleid gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Het ministerie beschikt niet over een eigen, samenhangend en geformaliseerd beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van IenM aan een eigen, samenhangend MenO-beleid op te stellen en dit de basis te laten zijn voor de risicoanalyses, beheersmaatregelen en het reviewbeleid voor de verschillende subsidieregelingen van het ministerie.

4.4.3 Aandacht voor kennis binnen Rijkswaterstaat blijft nodig

Op een aantal domeinen heeft Rijkswaterstaat een tekort aan eigen mensen met de juiste kennis en ervaring. Rijkswaterstaat huurt daarom mensen van buiten in of besteedt werkzaamheden uit. In 2015 bedroeg het inhuurpercentage van Rijkswaterstaat 24%. Dit is ver boven de rijksbrede norm van 10% voor externe inhuur die in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Een te grote afhankelijkheid van externe deskundigheid is ongewenst, zeker als het gaat om kerntaken van Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat heeft kennistekorten in beeld en treft maatregelen

Voor wat betreft projectbeheersing van complexe bouwprojecten, industriële automatisering, bouwtechnische functies en asset- en omgevingsmanagement signaleert Rijkswaterstaat risico's voor afhankelijkheid van de markt. Dit brengt risico's met zich mee voor een goede contract-beheersing van aanleg- en onderhoudsprojecten. Vooral de uitvoering van regulier onderhoud is kwetsbaar, omdat daar de contractbeheersing nog niet op het niveau is van dat van de grote aanleg- en onderhoudsprojecten. Wij constateren dat Rijkswaterstaat de domeinen waar zich kennistekorten voordoen in beeld heeft en middelen uittrekt om de eigen deskundigheid en kennis op deze terreinen te versterken. Zo is in de begroting 2014 aangekondigd dat er een omzetting plaats vindt van 174 fte inhuur op het terrein van ICT naar 249 ambtelijke fte. Met de omzetting wordt naast opbouw van eigen expertise ook nog eens een structurele besparing van € 10 miljoen geboekt. Rijkswaterstaat had verwacht de 249 fte eind 2015 te hebben ingevuld. Dat is niet gehaald. Eind 2015 moet nog 37 van de 249 fte worden ingevuld. In de praktijk blijkt het lastig om deze vacatures te vullen. Rijkswaterstaat verwacht eind 2016 de volledige 249 fte te hebben geworven. Een ander voorbeeld komt uit de begroting 2016. In deze begroting kondigde de minister aan om 100 fte voor inhuur op niet-kerntaken om te zetten naar eigen personeel. De reden die zij noemt is enerzijds het borgen van kennis binnen Rijkswaterstaat en anderzijds het verminderen van de afhankelijkheid van de markt.

Rijkswaterstaat heeft beleid geformuleerd voor inhuur en uitbesteding

Rijkswaterstaat heeft in 2008 beleidsuitgangspunten voor inhuur en uitbesteding geformuleerd. Deze luiden dat inhuur op kerntaken alleen plaats vindt ingeval van piekbelasting in de productie of wanneer specialistische kennis niet vanuit de arbeidsmarkt kan worden aangetrokken. Niet-kerntaken worden in principe uitbesteed, met inachtneming van de gewenste kritische massa in de eigen organisatie om de opdrachtgeversrol goed te kunnen vervullen. Het beleid van Rijkswaterstaat is om inhuur op niet-kerntaken alleen toe te staan als het niet mogelijk is om de uitbesteding goed te beschrijven in termen van productspecificaties en prestaties.

Terugdringing externe inhuur verloopt moeizaam

Rijkswaterstaat wil het percentage externe inhuur terugdringen. Enerzijds om te bewegen richting de rijksbrede norm van 10% voor externe inhuur. Anderzijds vanuit kostenoverwegingen: inhuur is relatief duur als deze een structureel karakter heeft en er ligt een aantal taakstellingen voor de apparaatskosten van Rijkswaterstaat. In april 2014 heeft Rijkswaterstaat een plan van aanpak vastgesteld om de externe inhuur terug te dringen van 23% in 2013 naar 14% in 2018. Het terugdringen van de externe inhuur gaat tot dusverre moeizaam. In 2015 is het inhuurpercentage

opgelopen tot 24%. Rijkswaterstaat ligt vooralsnog niet op koers om de doelstelling uit het plan van aanpak uit 2014 te realiseren.

Tabel 3 Inhuur Rijkswaterstaat (x miljoen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Doelstelling plan van aanpak 2014	203	167	131	115	106	100
Realisatie	210	219	221			
- waarvan kerntaak	105	88	74			
- waarvan niet-kerntaak	105	131	147			

Uitbesteden van niet-kerntaken gebeurt nog te weinig

Het beleid van Rijkswaterstaat om niet-kerntaken in principe uit te besteden wordt in de praktijk nog nauwelijks uitgevoerd. Dit komt omdat inhuren eenvoudiger is voor Rijkswaterstaat en het agentschap hier ook bekender mee is vanuit het verleden. Het kost veel tijd om een goede productspecificatie op te stellen. Met de hoge werkdruk en de beperkte capaciteit in de projectteams is de keus dan snel gemaakt. Sinds kort stuurt Rijkswaterstaat nadrukkelijker op het uitbesteden van niet-kerntaken.

4.4.4 Eersteklasabonnementen Rijkswaterstaat vergen aandacht

Wij vragen aandacht voor het verder op orde brengen van de eersteklas reisrechten. Rijkswaterstaat heeft de rechtmatigheid van de uitgegeven eersteklas reisrechten verbeterd. Intern onderzoek van Rijkswaterstaat laat zien dat meer dan 90% van die reisrechten eind 2015 op orde was. Uit onze review op dat onderzoek blijkt echter dat daar waar een medische verklaring nodig is die in veel gevallen nog steeds ontbreekt in het personeelsdossier. Ongeveer de helft van de huidige eersteklasabonnementen zijn in het verleden uitgegeven op basis van een regeling met een tijdelijk karakter. Deze regeling is geëindigd op 1 januari 2008 maar de eersteklas reisrechten zijn nooit teruggedraaid.

Verder constateren wij in ons onderzoek dat in ongeveer een kwart van de gevallen een Businesscard is uitgegeven. Dit geeft de houder recht op reizen door heel Nederland, zowel zakelijk als privé. Deze vervoersbewijzen stroken niet met het rijksbrede vervoersbeleid waarin de mobility mix een prominente rol speelt.

4.4.5 Aansturing en het toezicht van het Ministerie van IenM op ProRail nog niet op orde

De aansturing van en het toezicht van het Ministerie van IenM op ProRail is nog niet op orde. Dit blijkt uit rapportages van de Algemene Rekenkamer naar de Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 2009 en naar de Besteding van spoorbudgetten door ProRail uit 2011 en uit rapportages van externe onderzoeksbureaus die in opdracht van het departement hiernaar hebben gekeken. Dit wordt door de verantwoordelijk staatssecretaris ook onderkend. Zij heeft de Tweede Kamer daarom toegezegd ProRail scherper te willen aansturen. Wij constateren dat het ministerie werkt aan verbeteringen in de aansturing, maar dat het nog enige tijd zal vergen voordat de aansturing van ProRail op orde is. Daarnaast vragen wij aandacht voor de scheiding tussen de beleidsbepalende functies en de toezichthoudende functies.

Verschillende rollen ministerie nog niet uitgewerkt

Het ministerie onderscheidt in haar relatie tot de uitvoeringsorganisatie ProRail verschillende rollen: concessieverlener, subsidieverstrekker en aandeelhouder. Naar ons oordeel is een belangrijke randvoorwaarde om de aansturing van ProRail op orde te krijgen dat er vanuit deze rollen een gezamenlijke visie wordt ontwikkeld en de uitvoering daarvan helder te beleggen binnen het departement. Dit dient nader uitgewerkt te worden in een 'samenwerkingsprotocol'. Het ministerie is bezig de verschillende rollen nader uit te werken.

ProRail is - ex artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 - een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Dit betekent dat de minister aan het parlement inzicht moet kunnen geven in de recht- en doelmatige besteding van middelen, de taakuitvoering door ProRail en de mate waarin de bedrijfsvoering van ProRail op orde is. We vragen de minister bij de uitwerking van de verschillende rollen na te gaan of dit aanvullende eisen stelt aan de aansturing van ProRail en het toezicht dat de minister op deze infrabeheerder houdt.

Nog onvoldoende aandacht voor onafhankelijk toezicht

In voornoemde rapporten van de Algemene Rekenkamer hebben we de minister aanbevolen om naast de rollen van concessieverlener, subsidieverstrekker en aandeelhouder ook de rol van 'onafhankelijke toezichthouder' te onderscheiden en deze binnen het ministerie te beleggen. Toezichthoudende functies dienen nadrukkelijk gescheiden te zijn van beleidsbepalende functies. Wij constateren dat het ministerie nog onvoldoende aandacht hiervoor heeft.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van IenM aan om bij de uitwerking van de verschillende rollen die zij heeft in haar relatie tot ProRail na te gaan of de RWT-status aanvullende eisen stelt aan de

aansturing en het toezicht. Daarnaast bevelen we aan om toezichhoudende functies op ProRail nadrukkelijk te scheiden van beleidsbepalende functies.

4.5 Belangrijke ontwikkeling: gezamenlijke marktvisie

De afgelopen jaren zijn er een aantal aanlegprojecten geweest waarbij sprake was van een gespannen relatie met de opdrachtnemer. Deze spanningen konden ontstaan in een markt waarbij door de economische crisis de vraag is teruggelopen en ver achterbleef bij het aanbod. Opdrachtnemers schreven hierdoor tegen (te) lage prijzen in op aanbestedingen of namen risico's en aansprakelijkheden over van Rijkswaterstaat om zich hiermee beter te positioneren ten opzichte van concurrenten. Als zich in de uitvoering van het project tegenvallers voordoen kunnen zogenaamde 'vechtcontracten' ontstaan waarbij discussie de boventoon voert over wie aanspreekbaar en aansprakelijk is voor de financiële gevolgen van deze tegenvallers.

Om deze ontwikkeling te keren werd de noodzaak gevoeld voor een cultuurverandering. Rijkswaterstaat heeft hierbij het voortouw genomen en heeft marktpartijen, kennisinstellingen en mede-opdrachtgevers uitgenodigd om mee te denken over hoe de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever kan worden versterkt. Vooruitlopend op de marktvisie zoekt Rijkswaterstaat naar manieren om het risico op vechtcontracten te verminderen. We noemen de volgende acties van Rijkswaterstaat:

- Optimale financiële omvang van contracten in relatie tot de complexiteit van het project. Grote complexe projecten kunnen een te groot risico vormen voor de financiële stabiliteit van de opdrachtnemer.
- Betere verdeling van risico's en onzekerheden. Risico's worden neergelegd bij de partij die deze het beste kan beheersen en beïnvloeden. Een andere mogelijkheid is het afspreken van een maximum voor het financiële risico van de opdrachtnemer in geval dat er sprake is van onzekerheden. Bijvoorbeeld als het onderhoud van bestaande infrastructuur wordt overgenomen terwijl geen goed zicht is op de staat van onderhoud omdat het object zich bijvoorbeeld (deels) onder water bevindt.
- Hanteren van een vaste inschrijvingsprijs. De gunning gebeurt niet op prijs, maar op basis van kwaliteitscriteria. Er wordt gegund aan de partij die het best scoort op de geformuleerde EMVI-criteria (economisch meest voordelige inschrijving).
- Teruggeven van een opdracht. Aanbieden van de mogelijkheid aan de opdrachtnemer om, tegen betaling van een boete, direct na gunning van een project de opdracht terug te geven aan Rijkswaterstaat als de opdrachtnemer tegen een substantieel lagere prijs heeft ingeschreven dan de concurrentie.

De gezamenlijke marktvisie is in januari 2016 gepresenteerd, zie [Marktvisie](#). De volgende stap is dat iedere organisatie die de marktvisie onderschrijft een strategische doorvertaling maakt, inclusief acties om de marktvisie in de eigen organisatie invulling te geven. Rijkswaterstaat is bezig dit voor de eigen organisatie verder uit te werken en we zullen dit in de toekomst blijven volgen.

Financieel belang van DBFM-contracten neemt toe

Rijkswaterstaat heeft de afgelopen twee decennia steeds meer taken en risico's neergelegd bij de opdrachtnemer. Waar Rijkswaterstaat 20 jaar geleden nog zelf bestekken maakte die vervolgens door de opdrachtnemer werden uitgevoerd is het nu veelal zo dat Rijkswaterstaat de functionaliteiten formuleert en de opdrachtnemer een ontwerp maakt, bouwt en soms ook langjarig onderhoud en/of financiert. Hierdoor zijn risico's die voorheen door Rijkswaterstaat werden gelopen, bijvoorbeeld in het ontwerp, verschoven naar de opdrachtnemer. Als de opdrachtnemer eveneens langjarig onderhoud uitvoert en financiert is sprake van een DBFM-contract. Hierbij betaalt Rijkswaterstaat de opdrachtnemer voor het gebruik van het object. In 2015 liepen 11 DBFM-contracten en heeft Rijkswaterstaat € 657,6 miljoen hieraan uitgegeven. Het totale financiële belang van deze 11 contracten bedraagt € 10,0 miljard. DBFM-contracten kunnen ten opzichte van andere contractvormen meerwaarde opleveren in tijd, geld of kwaliteit. Doordat ontwerp, bouw, onderhoud en financiering in één contract zijn geïntegreerd, kunnen 'life cycle optimalisaties' optreden. Een DBFM-contract stimuleert de opdrachtnemer om bij het ontwerp ook rekening te houden met de technische uitvoerbaarheid en de consequenties van beheer en onderhoud en maakt hierdoor een betere integrale (kosten)afweging mogelijk. Zie ook ons onderzoek uit 2013 naar [Contractmanagement bij DBFMO-projecten](#) en onze aanbevelingen aan zowel de minister van IenM als ook de ministers van Financiën en WenR.

4.6 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van IenM is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van IenM voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij fouten gevonden bij zes artikelen waarbij in zeven gevallen de tolerantiegrens is overschreden (zie § 5.1.3).

5.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van IenM is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 3,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 15, 20, 23 en 26. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 1,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 15, 26 en 97. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van IenM is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Bij de begrotingsartikelen 12, 21 en 98 hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd betreffende de rechtmatigheid van de verplichtingen. Bij de begrotingsartikel 14, 15, 20 en 98 zijn fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven geconstateerd. Op begrotingsartikel 14 is ook sprake van fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven. In alle bovenstaande gevallen is sprake van overschrijding van de tolerantiegrens op artikelniveau.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid verplichtingen op begrotingsartikel 12

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 12 Waterkwaliteit is overschreden. Het betreft een fout van € 0,1 miljoen en een onzekerheid van € 0,4 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen die worden veroorzaakt door het niet naleven van de aanbestedingsprocedures. Een onderdeel daarvan is het ontbreken van een motivatie in het dossier voor de keuze van de leverancier.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid verplichtingen op begrotingsartikel 21

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 21 Duurzaamheid is overschreden. Het betreft een fout van € 0,3 miljoen en een onzekerheid van € 1,5 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen. De onzekerheid is het gevolg van het ontbreken van een motivatie in het dossier voor de keuze van de leverancier.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid verplichtingen op begrotingsartikel 98

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 98 Apparaat van het kerndepartement is overschreden. Het betreft een fout van € 12,2 miljoen en een onzekerheid van € 7,5 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen. De fout is het gevolg van niet naleven van de aanbestedingsprocedures. De onzekerheid is het gevolg van het ontbreken van een motivatie in het dossier voor de keuze van de leverancier.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven op begrotingsartikel 14

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de uitgaven op artikel 14 Wegen en verkeersveiligheid is overschreden. Het betreft een fout in de uitgaven van € 2,8 miljoen. De gerapporteerde onzekerheid in de

uitgaven bedraagt € 7,0 miljoen. Daarnaast is er een fout in de deugdelijke weergave van € 9,8 miljoen. De fout in de deugdelijke weergave is het gevolg van het verantwoord van inhuur op een beleidsartikel in plaats van op artikel 98. De onrechtmatigheden en de onzekerheden zijn het gevolg van een voorschot van € 2,7 miljoen dat ten onrechte later is betaald dan in de beschikking aangegeven en onzekerheden tot een bedrag van € 7,0 miljoen wegens onvoldoende zekerheid of de prestaties van betaalde facturen zijn geleverd.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid uitgaven op begrotingsartikel 15

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 15 OV-keten is overschreden. Het betreft een fout van € 0,3 miljoen. De gerapporteerde onzekerheid in de uitgaven bedraagt € 0,5 miljoen. De onrechtmatigheden zijn het gevolg van betalingen van € 0,3 miljoen voor prestaties met betrekking tot een contract dat al anderhalf jaar was afgelopen. De onzekerheden zijn het gevolg van onvoldoende zekerheid of de prestaties van betaalde facturen zijn geleverd.

Onzekerheden in rechtmatigheid uitgaven op begrotingsartikel 20

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 20 Lucht en Geluid is overschreden. De gerapporteerde onzekerheid in de uitgaven bedraagt € 0,2 miljoen. De onzekerheden in de rechtmatigheid zijn het gevolg van onvoldoende zekerheid of de prestaties van betaalde facturen zijn geleverd.

Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid uitgaven op begrotingsartikel 98

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 98 Apparaat van het kerndepartement is overschreden. Het betreft een fout van € 0,4 miljoen. De gerapporteerde onzekerheid in de uitgaven bedraagt € 12,5 miljoen. De onzekerheden in de rechtmatigheid zijn het gevolg van onvoldoende zekerheid of de prestaties van betaalde facturen zijn geleverd.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft op 29 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie op dit rapport samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-ienm. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van IenM

In haar reactie gaat de minister van IenM in op de maatregelen die zij treft naar aanleiding van onze aanbevelingen en conclusies. Uit de reactie blijkt dat de minister de bevindingen in ons rapport onderschrijft en alle aanbevelingen overneemt, met uitzondering van de aanbeveling om een toekomstplan op te stellen voor de exploitatie van de Betuweroute.

Beleidsresultaten

Duurzaam inkopen

De minister van IenM geeft aan dat zij in haar eigen jaarverslag verantwoording aflegt over de duurzame bedrijfsvoering van haar eigen ministerie. Voor de bijdrage van het Kabinet aan dit focusonderwerp verwijst de minister naar de Verantwoordingsbrief. De minister benadrukt dat het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020 niet tot doel heeft om inhoudelijke beleidsdoelen en ambities op te leggen aan overheden. Het Plan van Aanpak gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid voor het formuleren van de eigen doelen en ambities. De staatssecretaris van IenM is in overleg is met bestuurders van medeoverheden om met hun te bezien hoe de ambities ten aanzien van MVI binnen hun organisatie verder gestimuleerd kunnen worden. Voor het zomerreces zal de staatssecretaris aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van het Plan van Aanpak. Hierbij wordt ook ingegaan op de punten waar wij in dit rapport op wijzen, aldus de minister.

Exploitatie Betuweroute

De minister van IenM geeft aan dat de verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie van de Betuweroute in de loop der jaren gelogenstraft zijn. Dit is uiteindelijk in 2011 aan de Tweede Kamer medegedeeld. Verder geeft zij - terugkijkend - aan dat die conclusie eerder getrokken had kunnen worden. Het onderstreept, wat haar betreft, het belang van het vroegtijdig transparant maken van risico's.

De minister neemt onze aanbeveling om toegezegd onderzoek naar de gerealiseerde modal shift uit te voeren niet over, aangezien dit - in verband met de huidige voorwaardenscheppende rol

van de overheid - geen toegevoegde waarde heeft. Onze aanbeveling om te toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet of alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit neemt de minister wel over. Zij ontraadt evenwel de aanbeveling om op basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie op te stellen.

Totstandkoming beleidsinformatie

De minister van IenM verwijst naar de toezegging die zij doet in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag om de aanbevelingen van de Auditdienst Rijk met betrekking tot de toestand-komingsproces van de beleidsinformatie over te nemen.

Bedrijfsvoering

ProRail

De minister van IenM geeft aan dat wordt gewerkt aan versterking van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie richting ProRail en dat een traject is doorlopen wat heeft geleid tot verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden en tot een slagvaardiger interne besluitvorming. Daarnaast geeft de minister aan dat bij de analyse omtrent de ordening van ProRail ook de interne sturing zal worden beschouwd. De minister belooft dat bij de verdere uitwerking van deze verbetering onze aanbevelingen worden betrokken ten aanzien van het onafhankelijk toezicht binnen het ministerie en de gevolgen van de RWT-status voor de aansturing.

Inkoopbeheer

De minister van IenM geeft aan dat zij in haar jaarverslag het project Versterking Financieel beheer Bestuurskern heeft aangekondigd. Doel hiervan is onder meer om maatregelen te treffen om de gesignaleerde tekortkomingen in het inkoopbeheer weg te nemen en zorg te dragen voor toereikende sturing op de naleving van de Rijksbrede inkoopkaders.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Beleidsresultaten

Duurzaam inkopen

Voor de bijdrage van het kabinet aan het focusonderwerp duurzaam inkopen verwijst de minister naar de Verantwoordingsbrief. De Verantwoordingsbrief maakt geen deel uit van de documenten die aan ons worden voorgelegd en waarover wij, in het kader van het verantwoordingsonderzoek,

ons een oordeel vormen. Wij vertrouwen er op dat de aangekondigde voortgangsrapportage over het Plan van Aanpak MVI 2015-2020 ook ingaat op de risico's waarop wij in dit rapport wijzen.

Exploitatie Betuweroute

De minister van IenM heeft weliswaar in 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd over tegenvalende prognoses van de exploitatie, maar zij vermeldt daarbij niet dat de toen verstrekte informatie de extra uitgaven tot en met 2009 betroffen. Op het departement bekende prognoses over de vermoedelijke eindstand in 2013 van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) zijn toen niet met de Tweede Kamer gedeeld.

Wij vernemen verder met instemming dat de minister van IenM gaat toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet of alsnog kan gaan voldoen aan de strategische milieu- en economische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit. Dat de minister inmiddels niet meer sturend optreedt in de keuze van marktpartijen voor de te gebruiken wijze van vervoer doet hier niets aan af. Het doen van effectiviteitsonderzoek is wenselijk, niet alleen om lessen te trekken uit het gevoerde beleid, maar ook met het oog op een mogelijk toekomstige (meer) rendabele exploitatie van de Betuweroute. Door geen toekomstplan op te stellen, laat de minister naar onze mening kansen liggen om - vooruitlopend op de mogelijk maximale benutting van de Betuweroute als de aansluiting met Duitsland is gerealiseerd - de exploitatie van de Betuweroute te optimaliseren, zowel in financiële zin als in termen van milieuwinst.

Bedrijfsvoering

ProRail

In haar reactie geeft de minister aan dat bij de analyse omtrent de ordening van ProRail ook de interne sturing zal worden beschouwd. Omdat de keuze voor de ordening van ProRail gevolgen heeft voor de rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie richting ProRail, zullen we dit dossier in de toekomst met aandacht blijven volgen.

Inkoopbeheer

We constateren dat de minister van IenM in haar reactie niet in gaat op onze opmerkingen over de rol van de hoofddirectie FMC waar het gaat om het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden in het inkoopbeheer. Ons inziens is de directie FMC onvoldoende nagegaan of de verbeteringen in de inkoopfunctie worden gerealiseerd en de organisatieonderdelen aan moet spreken als zij de gestelde regels en richtlijnen niet of onvoldoende naleven.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

