



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Algemene Rekenkamer
Drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

T 070-456 1604
henk.ootes@minienm.nl

Ons kenmerk

IENM/BSK-2016/64740

Uw kenmerk

16001072R

Bijlage(n)

29 APR. 2016

Datum

Betreft Verantwoordingsonderzoek 2015 begrotingshoofdstuk XII

Geachte heer Visser,

Ik heb uw concept onderzoeksrapport verantwoordingsonderzoek 2015 in goede orde ontvangen. In deze brief vraagt u mij om een reactie op de voorlopige uitkomsten van uw onderzoek 2015 naar begrotingshoofdstuk XII van de Rijksbegroting: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en of en zo ja welke maatregelen getroffen zullen worden naar aanleiding van uw conclusies en aanbevelingen. In deze brief informeer ik u mede namens de Staatssecretaris op beide punten.

Punt 1 Reactie op de voorlopige uitkomsten van uw onderzoek

Met interesse heb ik uw rapport gelezen. Uw conclusie dat IenM de bedrijfsvoering voor een groot deel op orde heeft herken ik. Met u heb ik waardering voor de gestructureerde wijze waarop binnen mijn departement wordt gewerkt aan een betere informatiebeveiliging. Binnen IenM, waaronder RWS, is er zicht op informatiebeveiligingsrisico's en op de te nemen maatregelen. Uw onderzoeksresultaten bevestigen dit.

Uw onderzoeksrapport bevestigt tevens dat de risico's voor de rechtmatigheid met betrekking tot het inkoopbeheer groter worden. De ontwikkeling naar de strakker aangehaalde Rijksbrede inkoopregels maakt het mede noodzakelijk dat extra inspanningen worden verricht om enerzijds de uitvoerbaarheid van inkoopregels voor mijn departement te kunnen waarborgen en anderzijds om extra zorg te besteden aan het naleven en handhaven van de inkoopregels uit de aanbestedingswet. De spanning die dit binnen mijn departement oplevert heb ik ook geschetst in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

Duurzaam inkopen

In de Verantwoordingsbrief is de bijdrage van het Kabinet opgenomen. In uw onderzoeksrapport draagt u ook bij aan het focusonderwerp duurzaam inkopen. Hieronder bespreek ik uw bijdrage.

IenM heeft inderdaad in lijn met de sturingsafspraken binnen de Rijksoverheid en uitgelegd in het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen in haar eigen jaarverantwoording verantwoording afgelegd over de duurzame bedrijfsvoering van het departement van Infrastructuur en Milieu. Het Plan van

Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is namens vijf departementen door de Staatssecretaris aan de Kamer aangeboden.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015-2020 heeft niet tot doel om inhoudelijke beleidsdoelen en ambities op te leggen aan overheden. Het PVA gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van elke overheid voor het formuleren van de eigen doelen en ambities en het inkoopbeleid. MVI is een instrument om deze doelen en ambities te helpen bereiken; Zo wordt bijvoorbeeld een tool ontwikkeld (ambitiweb; bekend uit de GWW sector) die een organisatie kan helpen ambities voor het inkooptraject te bepalen; dit kan hen helpen in het inkooptraject te focussen op de voor hun organisatie relevante beleidsdoelen en ambities.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/64740

De afwegingen tussen diverse ambities en doelstellingen maken dus geen onderdeel uit van het Plan van Aanpak, dit is aan een organisatie zelf. De Staatssecretaris is in overleg 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 zomerproces zal de Staatssecretaris de Tweede Kamer conform toezegging, rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het Plan van Aanpak op een aantal specifieke punten. Dit omvat ook punten waar de AR naar verwijst.

Prorail

De aansturing van ProRail vanuit de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie richting Prorail is en wordt versterkt. In het ministerie is een traject doorlopen wat geleid heeft tot verduidelijking van de rollen/verantwoordelijkheden en tot een slagvaardiger interne besluitvorming. In dit verband is gewerkt aan een samenwerkingsprotocol tussen alle rolhouders in het ministerie. Ook worden dit jaar de statuten van ProRail geactualiseerd en aangepast onder meer in het licht van de nieuwe topstructuur van ProRail.

Bij de analyse omtrent de ordening van ProRail zal ook de interne sturing worden beschouwd. Bij de verdere uitwerking van deze verbetering zullen de adviezen van de ARK ten aanzien van het onafhankelijk toezicht binnen het ministerie en de gevolgen van de RWT-status voor de aansturing worden betrokken.

Exploitatie Betuweroute

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw bevindingen met betrekking tot de exploitatie van de Betuweroute. Graag ga ik op uw bevindingen in.

U concludeert dat de Betuweroute de financiële verwachtingen met betrekking tot de exploitatie vooralsnog niet waar maakt. U baseert deze conclusie op een tegenvallende exploitatie, twee keer zo hoge uitgaven voor het Rijk, een te lage inschatting van toekomstige uitgaven aan groot onderhoud en vervanging, en een mogelijk te hoge inschatting van de te ontvangen opbrengsten uit de gebruiksvergoeding. U constateert daarbij dat de informatie die aan de Tweede Kamer ter beschikking is gesteld, tekort is geschoten.

De verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie van de Betuweroute zijn in de loop der jaren gelogenstraft. Was aanleg door marktpartijen al niet haalbaar, de exploitatie bleek evenmin een positief resultaat op te kunnen leveren. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. In de eerste plaats wijs ik op het flankerend beleid dat het kabinet heeft beoogd naar aanleiding van de

aanbevelingen van de Commissie Hermans. Deze Commissie heeft gewezen op de noodzaak om de kosten van wegvervoer ('rekening rijden') te verhogen en om de modaliteitskeuze actief, door wet- en regelgeving te sturen. Dit beleid is – mede doordat dit beleid een Europese aanpak zou vergen – uiteindelijk niet tot stand gekomen. In de tweede plaats is bij de start van de exploitatie ervoor gekozen om het gebruik van de nieuwe spoorlijn aan te moedigen door met een overgangsregeling de tarifiering van de gebruiksvergoeding voor deze lijn aantrekkelijker te maken. Dit beleid was in zoverre effectief dat inderdaad goederentreinen het gemengde net hebben verruild voor de Betuweroute. Uiteindelijk bleek echter een tarifiering zoals beoogd in de Business Case voor de Betuweroute markttechnisch niet haalbaar. In de derde plaats zijn in de exploitatie – zoals u ook in uw rapport laat zien – tegenvallers ontstaan door additionele kosten (zoals de kosten van nieuwe systemen voor tunneltechnische installaties en beveiliging).

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/64740

In het perspectief van de hiervoor geschetste oorzaken is uiteindelijk in 2011 aan de Tweede Kamer medegedeeld dat een rendabele exploitatie van de Betuweroute niet langer realistisch was. Daarmee werd ook de toen nog beoogde aanbesteding van een commerciële exploitatie van de spoorlijn onmogelijk. Terugkijkend had die conclusie eerder getrokken kunnen worden. Het onderstreept het belang van het vroegtijdig transparant maken van risico's.

Overigens constateer ik dat weliswaar de financiële doelstellingen niet gehaald worden, maar het volume aan treinverkeer over de Betuweroute in overeenstemming is met eerdere verwachtingen. De aanleg van het Derde spoor in Duitsland zal de exploitatie verder verbeteren.

U baseert uw conclusie dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tekort is geschoten, op het pas in 2011 verstreken aan de Tweede Kamer van prognoses van de vermoedelijke eindstand van de hogere uitgaven in een vertrouwelijke bijlage. Het is goed om te benadrukken dat de tegenvallers altijd in de begrotingsstukken verantwoord zijn. Maar voor een goed beeld is het van belang de Tweede Kamer ook tijdig te informeren over tegenvallers in de prognose. Op dat moment heb ik daarom de Tweede Kamer geïnformeerd over de tegenvallende exploitatiekosten. Vanwege de grote publieke en private belangen is dit (deels) vertrouwelijk gebeurd. Onlangs heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat zij in dit dossier de Kamer periodiek blijft informeren, opdat de Kamer een volledig beeld houdt op de ontwikkelingen en hun samenhang.

U concludeert voorts dat het onbekend is in welke mate de met de aanleg van de Betuweroute beoogde milieuwinst is bereikt. Dit ontleent u aan het feit dat een onderzoek naar de gerealiseerde modal shift niet is uitgevoerd. Ik wijs u erop dat sinds het aanlegbesluit voor de Betuweroute het beleid ten aanzien van modal shift is veranderd. Aanvankelijk bestond de idee dat de overheid sturend kon optreden in de keuze van marktpartijen voor de te gebruiken modaliteiten; zie ook mijn eerdere opmerking over flankerend beleid. In de loop der jaren is evenwel het inzicht ontstaan dat de overheid slechts voorwaardenscheppend kan zijn en dat elke modaliteit zijn positie in de markt op eigen merites moet bevechten. In dit perspectief heeft een modal shift onderzoek geen toegevoegde waarde. Tot slot beveelt u aan 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. U bepleit een toekomstplan voor de exploitatie op te stellen. Ik ben gaarne bereid om de toets die u voorstelt, uit te voeren. Uw

aanbeveling om een toekomstplan voor de exploitatie op te stellen, wil ik u ontraden. De hoofdlijnen van het beleid, ook voor spoorgoederenvervoer, staan duidelijk geformuleerd in de Lange Termijn Spoor Agenda. Ook zijn deze hoofdlijnen uitgewerkt in de beheerconcessie van de hoofdspoorweginfrastructuur (inclusief Betuweroute) die vorig jaar voor een periode van 10 jaar aan ProRail is gegund. Daarmee staan de beleidsmatige kaders voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur vast. De Betuweroute is daar integraal onderdeel van. In het licht van de niet gerealiseerde en uiteindelijk in 2011 verlaten verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie ligt een apart toekomstplan voor de Betuweroute niet meer voor de hand.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/64740

Punt 2 maatregelen bedrijfsvoering

Inkoopbeheer

In het Jaarverslag van IenM heb ik een project Versterking Financieel beheer Bestuurskern aangekondigd. Doel hiervan is onder meer om maatregelen te treffen om de door u gesignaleerde tekortkomingen in het inkoopbeheer weg te nemen en zorg te dragen voor toereikende sturing op de naleving van de Rijksbrede inkoopkaders. De signalen die u geeft krijgen een plaats in een specifiek verbeterproject dat door FMC wordt geregistreerd. Overigens is de uitvoering en ondersteuning van het inkoopproces voor alle IenM agentschappen (m.u.v. RWS) in het afgelopen jaar verder gecentraliseerd naar het inkoop uitvoeringscentrum Bestuurskern van IenM. Ik verwacht dat de verbeteringen in de naleving van de inkoopkaders binnen de bestuurskern daarmee ook kunnen doorwerken in de naleving van de inkoopkaders door de agentschappen KNMI en ILT.

Beleidsinformatie

Inzake uw verzoek om aandacht voor het risico dat de beleidsinformatie in het jaarverslag niet klopt door het niet naleven van de intern opgestelde procedures verwijs ik naar de toezegging in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag IenM 2015 om de aanbevelingen van de Auditdienst Rijk over te nemen.

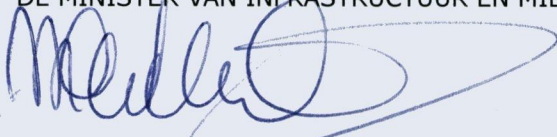
Monitoring

Over de voortgang van de bovengenoemde maatregelen en opvolging van uw aanbevelingen zal worden gerapporteerd aan de Bestuursraad en het Audit Committee van IenM.

In de bijlage heb ik weergegeven welke maatregelen worden getroffen naar aanleiding van uw aanbevelingen m.b.t. de bedrijfsvoering.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,



mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Aanbevelingen

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/64740

Onderwerp	aanbeveling	maatregelen
Toezicht op de externe beheerder SAP	Inzichtelijk maken: Hoe treedt de externe beheerder op bij nieuwe kwetsbaarheden van SAP? + toezicht op wijzigingenbeheer en autorisatiebeheer externe beheerder borgen in organisatie IenM.	De aanbevelingen zijn overgenomen. In 2016 wordt het contract met de externe beheerder uitgebreid geëvalueerd. Er zal bepaald worden of de huidige afspraken, waarbij de focus zal liggen op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide partijen, nog toereikend zijn.
Verbetering 1 ^{ste} klas abonnementen RWS	Aandacht aan schenken	Rijkswaterstaat gaat in 2016 zorgdragen dat de eersteklas reisrechten blijvend op een goede wijze worden vastgelegd. Ik zal daarbij ook specifiek aandacht laten besteden aan uw signaal omtrent de medische verklaring.
Informatiebeveiliging RWS	Doorgaan op ingeslagen weg en aantoonbaarheid zorgdragen	Audits worden uitgevoerd om zorg te dragen voor de effectmeting van de getroffen maatregelen.
Subsidiebeheer	Eigen samenhangend MenO beleid opstellen en deze basis laten zijn voor risicoanalyses, beheersmaatregelen en reviewbeleid voor de subsidieregelingen	De aanbevelingen worden overgenomen; in lijn met het rijksbrede uniforme subsidiekader is een IenM samenhangend MenO beleid opgesteld.