



*Achtergronddocument*

# **Verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van IenM 2011 (XII)**

**16 mei 2012**

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

070 - 3424344  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Beleidsinformatie</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>10</b>
3.1	Ons oordeel over bedrijfsvoering	10
3.1.1	Onvolkomenheid bij informatiebeveiliging	11
3.1.2	Onvolkomenheid bij toezicht op LVNL	12
3.1.3	Onvolkomenheid bij personeelsbeheer	14
3.1.4	Onvolkomenheid bij inkoopbeheer kerndepartement	14
3.2	Integratieproces IenM	15
3.2.1	Integratieproces	15
3.3	Overzicht organisatieonderdelen	17
3.3.1	Light inkopen	19
3.3.2	Contractbeheer Rijkswaterstaat	20
3.3.3	Vertrouwensfuncties	21
3.3.4	Afwikkeling nul begroting VROM	21
3.4	Ontwikkeling bedrijfsvoering	22
3.5	Ons oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie	24
<b>4</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>25</b>
4.1	Oordeel over financiële informatie	25
4.2	Overzicht per begrotingsartikel	28
<b>5</b>	<b>Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>30</b>
5.1	Reactie minister van IenM	30
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	33
	<b>Audit Actielijst</b>	<b>36</b>
	<b>Onderzochte prestatie-indicatoren</b>	<b>38</b>



<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM</b>	<b>39</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>46</b>
<b>Literatuur</b>	<b>47</b>



# 1 Over dit onderzoek

1

In dit achtergronddocument presenteren wij de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek naar het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en naar de bedrijfsvoering van dit ministerie. Een samenvatting van dit rapport hebben wij op 16 mei 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2012a).

## *Leeswijzer*

In ons verantwoordingsonderzoek kijken we naar:

- de beleidsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de bedrijfsvoering en de informatie daarover in het jaarverslag (hoofdstuk 3);
- de financiële informatie in het jaarverslag (hoofdstuk 4).

De reactie van de minister en ons nawoord daarbij staan in hoofdstuk 5.



## 2 Beleidsinformatie

2

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Bij twee artikelen in het jaarverslag van het Ministerie van IenM hebben wij onderzocht in hoeverre dat is geslaagd: 'Luchtvaart' (artikel 35) en 'Duurzaam produceren' (artikel 54). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan. Daarnaast hebben we enkele beleidsprioriteiten van de minister van IenM op het gebied van bereikbaarheid en duurzaamheid onder de loep genomen. We zijn nagegaan in hoeverre de minister in haar jaarverslag relevante informatie verstrekt over de voortgang die op deze beleidsprioriteiten is geboekt en hoeveel geld eraan is uitgegeven (zie Bijlage 1).

### **Luchtvaart**

Van artikel 35 'Mainport en Logistiek' hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- het versterken van de concurrentiepositie van de mainport Schiphol en de overige luchthavens (€ 5,4 miljoen);
- het versterken van de aansluiting op het internationale luchtvaartnet (€ 9,4 miljoen).

### **Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?**

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de concurrentiepositie van Schiphol en de overige luchthavens;
- wat de minister heeft gedaan om die concurrentiepositie van Schiphol en de overige luchthavens te versterken;
- de mate waarin Nederland is aangesloten op het internationale luchtvaartnet;
- wat de minister heeft gedaan om die aansluiting op het internationale luchtvaartnet te versterken;
- de begrote en bestede middelen en een toelichting op eventuele verschillen tussen begroting en jaarverslag.



In het jaarverslag staat relevante informatie over wat de minister van IenM heeft gedaan om de concurrentiepositie van Schiphol en de overige luchthavens te versterken en om de aansluiting op het internationale luchtvaartnet te versterken. In 2011 is bijvoorbeeld een voorstel voor wetswijziging in procedure gebracht om voorzetting van de hinder beperkende maatregel 'verlenging van de nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures' juridisch mogelijk te maken. Ook heeft de minister een rijksprogramma opgezet voor de Schipholregio, 'Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer' (SMASH). Het programma richt zich op het versterken van de economische motor Schiphol.

3

De minister schetst de concurrentiepositie van Schiphol door de luchthaven te vergelijken met die van Frankfurt, Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle en Brussel. De vergelijking betreft het aantal bestemmingen met geregelde vluchten, het aantal vliegbewegingen, het aantal passagiers en de vrachttonnage.

Daarnaast geeft de minister in haar jaarverslag informatie over de efficiëntie van de luchtverkeersleiding en over de kostenniveaus van Schiphol ten opzichte van andere landen.

Hoewel de minister van IenM in het jaarverslag veel relevante informatie geeft over de prestaties die zij in 2011 heeft geleverd, staat niet vermeld wat deze hebben gekost. Ook valt op dat de minister op bepaalde terreinen meer beleidsinformatie geeft over prestaties die niet veel geld hebben gekost (zoals de luchtverkeersleiding) dan over duurdere prestaties (zoals de civiel-militaire samenwerking).

#### *Informatie over aansluiting internationale luchtvaartnet kan beter*

De minister streeft naar een betere aansluiting op het internationale luchtvaartnet. Om dit te bereiken onderhandelt het ministerie over landingsrechten. In het jaarverslag wordt vermeld met welke landen nieuwe verdragen zijn afgesloten. Het zou beter zijn als ook werd aangegeven of dit de landen zijn waar de vraag om extra capaciteit het grootst is, zoals het geval is in landen met opkomende economieën. Informatie over de mate waarin Nederland op het internationale luchtvaartnet is aangesloten, ontbreekt in het jaarverslag.

#### *Aandachtspunt: informatie over concurrentiepositie Schiphol verdwijnt uit begroting vanaf 2013*

Het Ministerie van IenM verwacht dat de informatie over de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van Frankfurt, Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle en Brussel uit de begroting 2013 zal verdwijnen.



De Tweede Kamer zal hierover naar verwachting ook niet meer worden geïnformeerd in andere rapportages.

4

Uit recent onderzoek komt naar voren dat Schiphol naar verwachting relatief meer passagiers zal verliezen dan de gemiddelde Europese luchthaven als gevolg van het onderbrengen van de luchtvaart in het Europese emissiehandelsstelsel voor CO<sub>2</sub>. Dit komt doordat Schiphol een relatief groot aandeel transferpassagiers heeft die gevoeliger zijn voor prijsverhogingen dan passagiers uit de thuismarkt (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, maart 2012).<sup>1</sup>

<b>Wat staat erover in het jaarverslag<sup>2</sup></b>	<b>Wat is de kwaliteit daarvan?</b>
Het aantal bestemmingen waarnaar geregeld wordt gevlogen, in vergelijking met de luchthavens Frankfurt, Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle en Brussel.	Deze informatie geeft een beeld van de concurrentiepositie van Schiphol. De informatie is minder geschikt om aan te geven in hoeverre Nederland is aangesloten op het internationale luchtvaartnet.
Informatie over met welke landen nieuwe verdragen zijn afgesloten.	Dit is relevante informatie over wat de minister heeft gedaan om de aansluiting op het internationale luchtvaartnet te versterken.
Een verwijzing naar de monitor netwerk-kwaliteit en staatsgaranties 2009–2011 van het SEO Economisch Onderzoek (2011).	Dit is relevante informatie over de mate waarin Nederland op het internationale luchtvaartnet is aangesloten.

Geen informatie in jaarverslag over groeiend aantal vliegbewegingen Lelystad, informatie over Eindhoven lastig te vinden in jaarverslag. Omdat Schiphol een capaciteitsprobleem heeft, wil de minister meer vliegbewegingen laten plaatsvinden op de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven.

<sup>1</sup> J. Kolkman, S. Moorman & J. de Wit (2012). Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

<sup>2</sup> Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.



<b>Wat staat erover in het jaarverslag?</b>	<b>Wat is de kwaliteit daarvan?</b>
Informatie over de gerealiseerde capaciteit van Lelystad (nul).	De minister maakt hierbij niet duidelijk dat het gaat om extra, door de overheid gerealiseerde capaciteit. <sup>3</sup>
Informatie over het aantal gerealiseerde vliegbewegingen op luchthaven Eindhoven.	De minister maakt hierbij niet duidelijk dat het gaat om het aantal gerealiseerde vliegbewegingen, deze cijfers staan namelijk in de tabel 'gerealiseerde capaciteit'. <sup>4</sup>
<b>Welke informatie ontbreekt?</b>	<b>Wat is er bekend?<sup>5</sup></b>
Informatie over het aantal vliegbewegingen luchthaven Lelystad.	Over 2011 hebben wij geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag is opgenomen.
Informatie over de extra, door de overheid gerealiseerde capaciteit op luchthaven Eindhoven.	In de tabel waar wel de gerealiseerde capaciteit Lelystad staat vermeld, is voor Eindhoven het aantal gerealiseerde vliegbewegingen opgenomen. De gerealiseerde capaciteit door de overheid is in 2011 nul, conform de streefwaarde.

### **Duurzaam produceren**

Van artikel 54 'Duurzaam produceren' hebben we de volgende doelstellingen onderzocht:

- reductie van milieubelasting door (ketengericht) afval- en productenbeheer (€ 128,4 miljoen);
- duurzaam gebruik van ecosystemen en natuurlijke hulpbronnen (€ 8,2 miljoen).

#### *Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?*

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de hoeveelheid afvalstoffen, de wijze van verwerking en de milieubelasting in de hele keten van grondstof tot afvalstof;
- wat de minister heeft gedaan om het afvalbeheer goed te organiseren en het integraal ketenbeheer te bevorderen;
- de mate van duurzaam beheer en gebruik van ecosystemendiensten en natuurlijke hulpbronnen en duurzame landbouw;

<sup>3</sup> Zie ook ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het achtergronddocument bij dit rapport.

<sup>4</sup> Zie ook ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie op pagina 8.

<sup>5</sup> Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.





- wat de minister heeft gedaan om het beheer en gebruik van ecosysteemdiensten en natuurlijke hulpbronnen en de landbouw duurzamer te maken;
- de begrote en bestede middelen die met de prestaties gemoeid zijn en een toelichting op eventuele verschillen tussen begroting en jaarverslag.

In het jaarverslag besteedt de minister van IenM vrijwel geen aandacht aan de voortgang van nieuwe beleidsprioriteiten die in de loop van 2011 zijn gesteld, maar die niet in de begroting 2011 stonden. Het gaat bijvoorbeeld om de inzameling van kunststofafval, elektronische apparatuur en de beperking van de administratieve lastendruk door het vervallen van de administratieve verplichting van niet-gevaarlijk afval.

*Informatie over effecten beleid op de hoeveelheid afval kan beter*

De minister streeft ernaar de hoeveelheid afval die ontstaat bij het produceren van goederen te verminderen. Ook streeft zij naar het verminderen van de milieubelasting tijdens het gehele proces van grondstof tot afvalstof. In het jaarverslag is echter geen informatie opgenomen over in hoeverre dat is gelukt.

<b>Wat staat erover in het jaarverslag?</b>	<b>Wat is de kwaliteit daarvan?</b>
Informatie over de inzet van de minister om het afvalbeheer goed te organiseren en om de landbouw te verduurzamen. Voorbeelden hiervan zijn de onderhandelingen over een nieuw verpakkingenconvenant, de publicatie van de regeling Bouwbesluit 2012 met voorschriften voor afvalscheiding en een onderzoek naar de economische situatie van de stortsector.	Dit is relevante informatie over activiteiten die de minister onderneemt om haar doel te bereiken.
Een verwijzing naar de afvalbrief over het ketenprogramma voor verduurzaming waarin de minister uitgebreid ingaat op hoeveelheden, hergebruik en verwerking van afval.	Dit is relevante informatie. De informatie is echter gedateerd (2002-2008).
Informatie over de activiteiten van de minister in 2011 gericht op verduurzaming van de landbouw. Bijvoorbeeld een vergunningsprocedure voor varkens- en pluimveebedrijven en het testen van een methodiek om gewasbeschermingsmiddelen te toetsen.	Dit is relevante informatie over activiteiten die de minister onderneemt om haar doel te bereiken.



<p>Informatie over behaalde resultaten bij onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gewasbeschermingsmiddelen: procentuele vermindering van de milieubelasting ten opzichte van 1998. Telers hebben deze milieubelasting niet weten terug te dringen met de beoogde 95%, maar met ongeveer 85%.</li><li>- Normoverschrijdingen fijnstof: 0% veehouderijbedrijven. Nu resteren er nog 60 van de 145 knelpunten. 85 knelpunten zijn dus opgelost. Streven is dat de resterende knelpunten in 2013 zijn opgelost.</li></ul>	<p>Dit is relevante informatie over in hoeverre de doelen van de minister zijn bereikt op het gebied van duurzaam beheer en gebruik van ecosysteem-diensten en natuurlijke hulpbronnen en duurzame landbouw.</p>
<b>Welke informatie ontbreekt?</b>	<b>Wat is er bekend?<sup>6</sup></b>
<p>Informatie over de totale hoeveelheid afvalstoffen en de milieubelasting in de hele keten van grondstof tot afvalstof in 2011. Er wordt ook niet verwezen naar informatie elders.</p>	<p>Over 2011 hebben wij geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag is opgenomen. Het CBS meldt dat er in 2010, met uitzondering van de bedrijfstak Energievoorziening, sprake is van een stijging van de hoeveelheid bedrijfsafvalstoffen ten opzichte van 2009 (bron: <a href="http://www.cbs.nl">www.cbs.nl</a>, geraadpleegd in 2012).<sup>7</sup></p> <p>Uit de Monitor verpakingsafval blijkt dat in 2010 74% van alle verpakingsafval is hergebruikt, en 85% nuttig is toegepast (bron: Nedvang, 2011).<sup>8</sup></p>

### **Bevat het jaarverslag goede informatie over bereikbaarheid?**

Het jaarverslag bevat relevante informatie over bereikte doelen en de daarvoor verrichtte prestaties. Zo geeft de minister informatie over het effect van nieuwe rijstroken (289 km) op de files in het hoofdwegennet (daling met 18%). De minister gaat in het jaarverslag echter niet in op een onderzoek van Rijkswaterstaat naar de reistijdwinst door verhoging van de maximumsnelheid tot 130 km/uur. Uit dit onderzoek, in november 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer, blijkt dat de reistijdwinst 1% is in plaats van de door minister in februari 2011 verwachte 8%. Alle uitkomsten van ons onderzoek naar de informatie in het jaarverslag over bereikbaarheid is opgenomen onder 'Thema's duurzaamheid en bereikbaarheid' in het rapport bij het Jaarverslag 2011.

<sup>6</sup> Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

<sup>7</sup> Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van deze informatie.

<sup>8</sup> *Monitoring verpakkingen; Resultaten 2010*. Rotterdam: Stichting Nedvang. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van deze informatie.



### **Bevat het jaarverslag goede informatie over duurzaamheid?**

8

Er is meer informatie over het bereiken van de doelen voor klimaat, lucht en geluid voorhanden dan is opgenomen in het jaarverslag. De minister beschikt namelijk over relevante informatie van het Planbureau voor de Leefomgeving. De uitgaven aan de doelen voor klimaat, lucht en geluid zijn verspreid over meerdere artikelen waardoor het moeilijk is om een beeld te krijgen van de totale uitgaven voor deze prioriteiten. Bovendien wordt het beleid inzake klimaatverandering deels verantwoord in het jaarverslag van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Alle uitkomsten van ons onderzoek naar de informatie in het jaarverslag over duurzaamheid is opgenomen onder 'Thema's duurzaamheid en bereikbaarheid' in het rapport bij het Jaarverslag 2011.

### **Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie**

Voor ons oordeel hebben wij dit jaar 30 van de 152 prestatie-indicatoren (zie bijlage 1) uit het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM onderzocht op deugdelijke totstandkoming en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften. Een prestatie-indicator is deugdelijk tot stand gekomen als het totstandkomingsproces ordelijk en controleerbaar is, de risico's op onbetrouwbare informatie zijn afgedekt en de indicator eenduidig is. Dat betekent niet dat de realisatiewaarde ook juist is (klopt), maar wel dat de belangrijkste risico's daarvoor zijn afgedekt. Aan de andere kant betekent een niet-deugdelijke totstandkoming ook niet altijd dat de realisatiewaarde onjuist is.

### **Oordeel**

De onderzochte prestatie-indicatoren zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

- de prestatie-indicatoren 'luchthavencapaciteit Eindhoven' en 'luchthavencapaciteit Lelystad' uit artikel 35.1, omdat ze niet eenduidig zijn en omdat ze niet voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

### *Toelichting*

Hieronder lichten wij de uitgezonderde prestatie-indicatoren toe.

De indicatoren 'luchthavencapaciteit Eindhoven' en 'luchthavencapaciteit Lelystad', behorende bij artikel 35.1, zijn niet deugdelijk tot stand gekomen, omdat ze niet eenduidig zijn. Uit de formulering van en toelichting bij de indicatoren blijkt onvoldoende dat de vermelde luchthavencapaciteit bij de indicatoren alleen betrekking heeft op de extra gecreëerde luchthavencapaciteit door het Rijk in het kader van het convenant met Schiphol. Deze vermelde capaciteit komt bovenop de huidige bestaande capaciteit van deze luchthavens.



Bij deze indicatoren is ook een onjuiste bronvermelding opgenomen. De gegevens komen uit individuele luchthavenbesluiten van het kabinet in plaats van de Wet Luchtvaart en luchthavenverkeersbesluit Schiphol. Daarnaast is bij de indicator 'Luchthavencapaciteit Eindhoven' de verkeerde basiswaarde 2009, streefwaarde 2011 en realisatiewaarde 2011 weergegeven. Dit dient driemaal nul te zijn in plaats van de respectievelijk gepresenteerde 18.050, 22.000 en 23.000.



## 3 Bedrijfsvoering

10

Dit hoofdstuk gaat over de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM en over de informatie daarover in het jaarverslag. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Ons oordeel over de bedrijfsvoering (§ 3.1);
- Het integratieproces IenM (§ 3.2);
- Overzicht organisatieonderdelen (§ 3.3);
- Ontwikkeling bedrijfsvoering (§ 3.4);
- Ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.5).

### 3.1 Ons oordeel over bedrijfsvoering

#### Oordeel

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM voldeden in 2011 aan de daaraan te stellen eisen met uitzondering van:

- 1 onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij het kerndepartement IenM
- 1 onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij Rijkswaterstaat
- 1 onvolkomenheid bij toezicht op derden
- 1 onvolkomenheid in het personeelsbeheer
- 1 onvolkomenheid bij het inkoopbeheer

In de Comptabiliteitswet 2001 is de bedrijfsvoering verengd tot financieel en materieel beheer. Het is voor de Algemene Rekenkamer niet mogelijk bezwaar te maken ten aanzien van onvolkomenheden die zich richten op andere onderdelen van de bedrijfsvoering. De onvolkomenheden in de informatiebeveiliging vallen buiten het terrein van het financieel en materieel beheer.

Er is sprake van een toename van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie. Werden er 2010 nog drie onvolkomenheden gesignaleerd, in 2011 waren dat er vijf. Op de onvolkomenheid in het personeelsbeheer na gaat het om onvolkomenheden die voortvloeien uit rijksbreed onderzoek. Het integratieproces, waarbij de voormalige



departementen van VROM en VenW worden samengevoegd en dat in 2011 volop aan de gang was, zou een verklaring voor een toename van onvolkomenheden kunnen zijn. Maar we hebben geen direct verband tussen deze twee ontwikkelingen waargenomen. 11

Hieronder lichten we de afzonderlijke onvolkomenheden toe.

### 3.1.1 Onvolkomenheid bij informatiebeveiliging

Het ministerie besteedt te weinig aandacht aan de bescherming van zijn informatiesystemen tegen inbraak, misbruik en uitval.

Ten eerste ontbreken in het beleid van beide voormalige ministeries (en ook in de praktijk) twee aspecten die van belang zijn voor het gewenste niveau van informatiebeveiliging. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor welke informatieketen<sup>9</sup> en wat de bevoegdheden zijn van functionarissen die toezicht moeten houden op informatiebeveiliging. Daarnaast ontbreekt een periodieke evaluatie van het beleid.

Ten tweede pakt het ministerie de informatiebeveiliging niet planmatig aan. De veiligheidsrisico's zijn alleen in beeld voor financiële systemen en de informatiesystemen voor het meten en voorspellen van de waterstanden en van milieu-incidenten. Voor bijvoorbeeld systemen voor aanleg van infrastructuur en verkeersmanagement is niet duidelijk hoe betrouwbaar die moeten zijn. Wij bevelen de minister aan risicoafwegingen uit te voeren, omdat zij anders ofwel te veel ofwel te weinig doet aan de beveiliging van informatie, en daardoor ofwel tijd en geld verspilt ofwel ongewenst risico loopt.

We hebben voor twee *kritische* systemen de praktijk onderzocht: het systeem Motorway Traffic Management (MTM) en Access Online, dat bij IenM wordt gebruikt voor elektronisch bankieren bij de Royal Bank of Scotland.

Met het verkeersmanagementsysteem MTM kunnen in een verkeerscentrale maatregelen worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld het sluiten of openen van rijstroken door middel van matrixborden. Wij constateren dat het ministerie geen actuele risicoafweging heeft voor MTM en dus ook niet weet of risico's op onnodige filevorming en gevaarlijke verkeerssituaties goed worden beheerst. Onnodige filevorming kan optreden wanneer rijstroken ten onrechte worden gesloten of wanneer de maximumsnelheid ten onrechte wordt verlaagd. Gevaarlijke verkeerssituaties kunnen optreden wanneer rijstroken bij incidenten ten

---

<sup>9</sup> Ketens van onderling afhankelijke informatiesystemen.



onrechte open blijven of wanneer de maximumsnelheid ten onrechte niet wordt verlaagd.

12

Bij het betaalsysteem Access Online wordt het toekennen van bevoegdheden in het betaalsysteem en het beheer van digitale passen onvoldoende gecontroleerd. Daardoor kunnen risico's ontstaan in het betaalproces.

Wij dringen er bij de minister op aan om voor MTM en Access Online de ontbrekende aspecten van informatiebeveiliging in te vullen.

Specifiek vragen wij nog aandacht voor de bescherming van informatie bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de VROM Inspectie. De Departementale Auditdienst heeft geconstateerd dat de IOD te weinig doet aan de bescherming van privacygevoelige informatie.

Tot slot merken we op dat het ministerie tot nog toe geen stappen gezet heeft om het beleid van beide voormalige ministeries om te vormen tot één beleid. Wij dringen erop aan dit op korte termijn ter hand te nemen.

Gezien de risico's voor inbraak, misbruik en uitval van systemen merken wij de onvolledige uitvoering van risicoafwegingen en ontbrekende aspecten van informatiebeveiliging bij twee *kritische* systemen aan als onvolkomenheid in de bedrijfsvoering bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat en de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC). De hoofddirectie FMC is verantwoordelijk voor kaderstelling en toezicht rond informatiebeveiliging.

### **3.1.2 Onvolkomenheid bij toezicht op LVNL**

Bij DG Bereikbaarheid is er sprake van een onvolkomenheid in het toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en een aandachtspunt in het toezicht op de Nederlandse Spoorwegen (NS). De minister heeft onvoldoende grip op de afspraken die zij met deze instellingen heeft gemaakt over de te leveren prestaties. De minister is voor de uitwerking van de afspraken gezien de technische inhoud daarvan sterk afhankelijk van de instellingen. Juist in zo'n situatie is het van belang dat het ministerie erop toeziet dat het principe 'afpraak is afspraak' gehuldigd wordt. Bij zowel Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als NS laat de minister toe dat de instellingen de invulling van de afspraken naar eigen inzicht of behoefte aanpassen.



Bij LVNL constateerde de Algemene Rekenkamer in 2004 dat goede afspraken over de te leveren prestaties op de luchtvaartveiligheid ontbraken, terwijl de formulering hiervan al was aangekondigd in 1998. Het ontbreken van prestatie-indicatoren bemoeilijkte het toezicht op de eigen nationale veiligheidsdoelstellingen. In 2007 was volgens de Algemene Rekenkamer het ministerie samen met LVNL al wel bezig met de ontwikkeling van veiligheidsindicatoren, maar dit was nog niet gereed. Het duurde uiteindelijk nog tot 2009 voordat er goede afspraken waren gemaakt in de vorm van maximaal toelaatbare aantallen V3- en V4-voorvallen. V3-voorvallen zijn voorvallen die een risico voor de veiligheid in zich hebben, zoals twee vliegtuigen die te dicht bij elkaar komen; V4-voorvallen zijn die V3-voorvallen waarin LVNL betrokken is, bijvoorbeeld doordat LVNL een verkeerde instructie gaf. LVNL moest de aantallen aan de minister rapporteren en die informeerde de Tweede Kamer of dit binnen de afgesproken maxima bleef. Tot en met 2010 heeft LVNL volgens deze indicatoren gerapporteerd.

13

Vanaf 2011 rapporteert LVNL evenwel niet langer meer in termen van V3- en V4-voorvallen doch hanteert zij een eigen kwalificatiesysteem van voorvallen rond veiligheid en rapporteert op basis daarvan aan het ministerie. Hiervoor zijn geen maximaal toelaatbare aantallen geformuleerd en de registratie volgens dit nieuwe systeem is ook niet herleidbaar tot de afgesproken kwalificatie. De minister kan hierdoor niet langer vaststellen of LVNL binnen de nationaal bepaalde grenswaarden voor veiligheid is gebleven en hierover de Tweede Kamer informeren.

Ook bij NS signaleren we dat de instelling de invulling van de afspraken naar eigen inzicht aanpast zonder dat de minister hier grip op houdt. Voor de in 2002 door de Tweede Kamer bij amendement in de Wet personenvervoer verlangde procentuele beschikbaarheidsgarantie op een zitplaats was door de minister in de vervoerconcessie 2005-2015 vastgelegd dat NS in het jaarlijkse vervoerplan met de minister afspreekt welke prestatie-indicatoren hiervoor zullen gelden. Tot en met 2009 gebeurde dat in de vorm van een klantoordeel over de beschikbaarheid van zitplaatsen in de trein plus de gemiddelde verhouding tussen het aantal geplande zitplaatskilometers en het aantal gerealiseerde reizigerskilometers in de spits. Vanaf 2010 heeft NS de laatste indicator vervangen door de kans voor een reiziger die tijdens de spits in een willekeurige trein stapt op een vervoersplaats, vanwege de verminderde complexiteit van berekening en de inzet van andere typen treinstellen waarin uitgegaan is van meer staanplaatsen (sprinters).

Hoewel de minister strak handhaaft op de afgesproken indicatoren, menen we dat deze indicatoren ver af zijn komen te staan van wat de wet





beoogde. Een klantenoordeel is geen garantie en een vervoerplaats is geen zitplaats.

14

Zowel bij LVNL als NS vinden we dat de minister beter grip had moeten houden op de formulering van de prestatieafspraken. Omdat we gebreken in de prestatie-indicatoren bij LVNL al twee keer eerder signaleerden, achten we dit een onvolkomenheid in het toezicht op LVNL. De onvoldoende grip op de prestaties van NS achten we vooralsnog een aandachtspunt.

We bevelen aan dat de minister nagaat of het kwalificatiesysteem van LVNL bruikbaar is voor het vaststellen van de stand van zaken op het gebied van luchtvaartveiligheid en, indien dit zo is, grenswaarden voor de uitkomsten hiervan met LVNL afspreekt en hierover aan de Tweede Kamer rapporteert.

Voorts bevelen we aan dat de minister voor het eerstvolgend vervoersplan met NS afspraken maakt die beter passen binnen de in de wet bedoelde procentuele beschikbaarheidsgarantie op een zitplaats. Als dit in het Vervoersplan 2013, dat in februari 2013 wordt gepubliceerd, niet of in voldoende mate is gebeurd, zou dit in ons Verantwoordingsonderzoek over 2012 tot een onvolkomenheid kunnen leiden.

### **3.1.3 Onvolkomenheid bij personeelsbeheer**

Voor 2010 concludeerden we dat het personeelsbeheer bij VROM niet op orde was. Wij constateerden bij VROM dat bij belangrijke personeelsprocessen, zoals aanvragen via IKAP en declaraties voor reiskosten, het (voormalige) Ministerie van VROM nauwelijks of geen controle had uitgevoerd. Betalingen zonder bewijsstukken vonden daardoor plaats. We menen dat er in 2011 nog steeds sprake is van een onvolkomenheid, ook nadat VROM is opgegaan in IenM en ondanks dat dit nieuwe ministerie een aantal beheersmaatregelen heeft doorgevoerd. De dossiers zijn nog steeds niet voldoende op orde. Zo vinden er nog steeds ten onrechte betalingen plaats bij ontslag met terugwerkende kracht en ontbreken bij IKAP nog vaak achterliggende stukken. Het uitvoeren van de controle is nog steeds een punt van zorg binnen de organisatie; managers moeten continu op hun verantwoordelijkheden worden gewezen.

### **3.1.4 Onvolkomenheid bij inkoopbeheer kerndepartement**

Het inkoopproces van het kerndepartement van het Ministerie van IenM was in 2011 naar ons oordeel niet op orde. Het ministerie heeft geen



inkoopanalyse uitgevoerd. Een dergelijke analyse biedt aanknopingspunten voor doelmatige en rechtmatige inkopen. Het ministerie heeft ook voor € 50 miljoen aan onrechtmatige inkopen gedaan, omdat er niet volgens de EU-regels is aanbesteed. Wij adviseren de minister om periodiek inkoopanalyses te laten uitvoeren die onrechtmatigheden en ondoelmatigheden aan het licht kunnen brengen. Deze onvolkomenheid heeft niet betrekking op de vereenvoudigde procedure voor inkopen onder een bepaalde grenswaarde (de zogenaamde light inkopen). Voor die procedure hebben we verbeteringen waargenomen (zie § 3.3.1).

15

## **3.2 Integratieproces IenM**

### **3.2.1 Integratieproces**

Het kabinet Rutte-Verhagen wil het aantal ministeries laten dalen en streeft naar een krachtigere overheid met minder taken, hetgeen tot minder 'bestuurlijke drukte' moet leiden. Eén van de gevolgen hiervan is dat het voormalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en onderdelen van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zijn geïntegreerd tot het Ministerie van IenM. Het ministerie heeft een programma-aanpak integratie IenM opgesteld om het integratieproces in goede banen te leiden. De integratie aanpak is breed en gericht op de lange termijn. Het kerndepartement, baten-lastendiensten en inspectiediensten maken onderdeel uit van een organisatieontwikkelingsproces met een doorlooptijd van vijf jaar. In 2011 is helderheid ontstaan over de inhoudelijke organisatie-inrichting en de nieuwe hoofdstructuur van het nieuwe departement.

Net als de overige departementen krijgt ook het Ministerie van IenM de komende periode te maken met een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling. Door de organisatorische en beleidsintegratie moet IenM in 2015 een extra besparing hebben bereikt van € 146 miljoen op de apparaatsuitgaven. De stafdiensten en de bedrijfsvoering krijgen een reductie van 35% op het apparaatsbudget opgelegd. De gevolgen voor de algehele personele reductie zal in 2012 nader worden ingevuld en vanaf 2013 doorwerken in de organisatie. De samenvoeging van twee ministeries brengt in de eerstkomende jaren extra kosten met zich mee. In tegenstelling tot het Ministerie van EL&I heeft het Ministerie van IenM geen centraal budget begroot voor deze incidentele transitiekosten. De



decentrale diensten moeten dergelijke kosten opvangen in hun eigen apparaatsbudget.

16

#### *Samenvoeging jaarverslag en financiële administratie*

Een belangrijke proces dat 'tijdens de verbouwing' gewoon door moet gaan is het jaarverantwoordingsproces. De samenvoeging van de begrotingen van voormalig VROM en voormalig VenW in één begroting betekent dat er ook een geïntegreerd jaarverslag IenM 2011 moet worden opgesteld. De gegevens moeten uit twee verschillende administratieve systemen worden gehaald. Ook de jaarverantwoordingsprocessen van de voormalige departement verschilden in opzet van elkaar, bijvoorbeeld het wel of niet gebruik maken van proefafsluitingen en afspraken met derden (zoals AgentschapNL) over de datum van aanleveren van informatie. Deze verschillen betekenden dat in de praktijk een aantal problemen moest worden overwonnen, zoals onduidelijkheid over wie verantwoordelijk voor wat is, verschillende definities die worden gehanteerd, en de samenloop met de samenvoeging van de financiële administratie. Ondanks deze problemen is het IenM gelukt om tijdig één geconsolideerd jaarverslag op te stellen.

Bij wet van 24 maart 2011 is vastgesteld dat de minister voor de begroting van VROM over het jaar 2011 geen jaarverslag en geen saldibalans op zal maken. De bedragen zijn opgenomen in de begroting en het jaarverslag van IenM.

Door de integratie moeten ook de twee bestaande financieel administratieve systemen worden samengevoegd. Met het project 'Integratie SAP en SV2' brengt het Ministerie van IenM de financieel administratieve systemen van de voormalige kerndepartementen<sup>10</sup> vanaf januari 2012 onder in één IenM-omgeving. Het project is vooraf goed voorbereid met een projectplan en achteraf met een zorgvuldige dossiervorming. Enkele projectonderdelen moeten nog wel in 2012 worden opgelost, waaronder de integratie van het inkoopdossier, technische problemen bij de invoer van mutaties en onbekendheid met SAP bij gebruikers van voormalig VROM.

---

<sup>10</sup> Hierbij is niet de fusie van de financieel administratieve systemen van de inspecties betrokken; deze fusie verloopt via een apart project.



### 3.3 Overzicht organisatieonderdelen

17

We onderscheiden 117 beheerdomeinen<sup>11</sup> in de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM daarvan zijn 92 relevant en 25 kritisch voor het goed functioneren van het ministerie. De 5 onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd hebben betrekking op 5 van de 117 relevante en kritische beheerdomeinen (= 4 %).

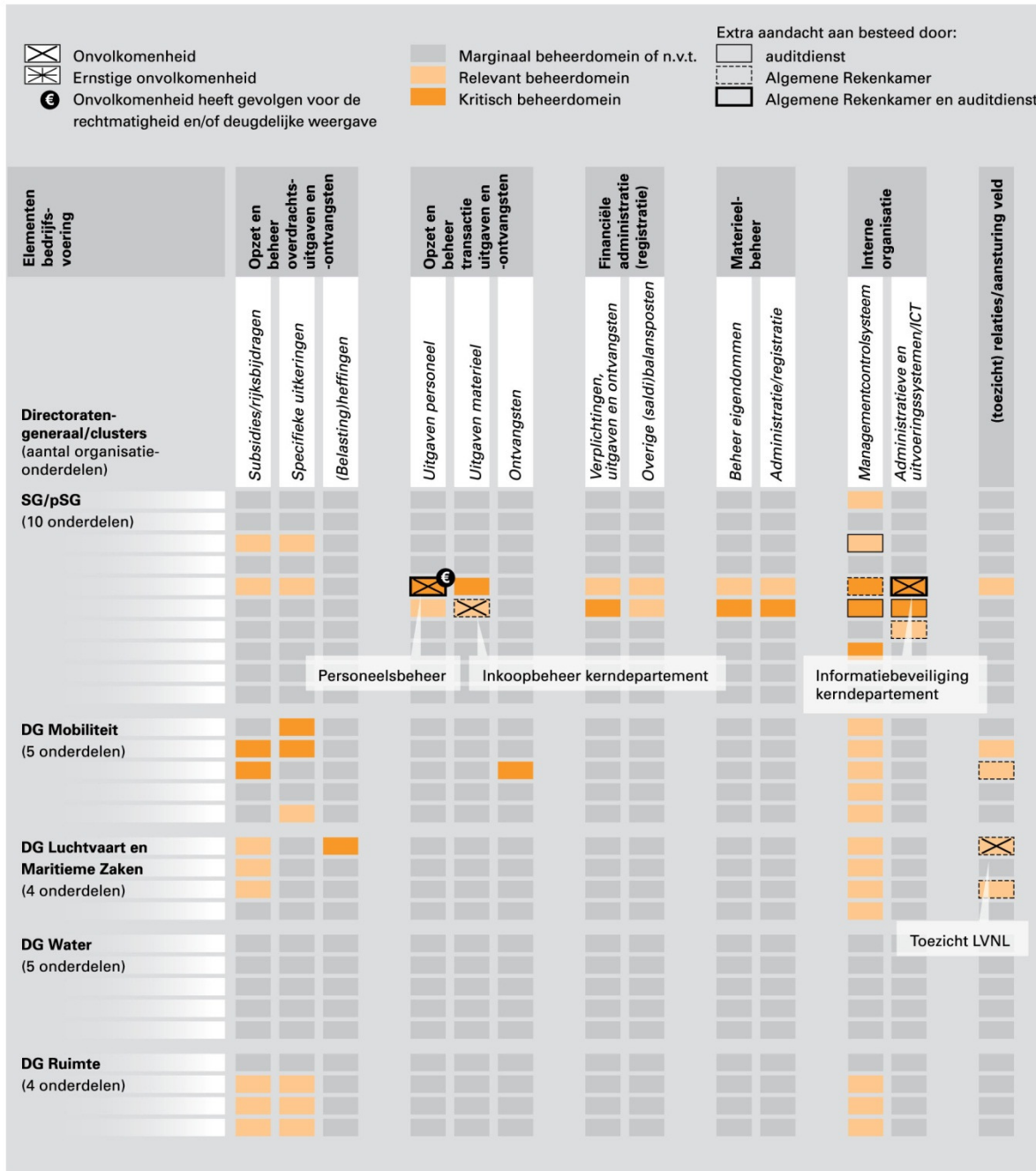
Naast deze onvolkomenheden vragen wij nog aandacht voor de volgende onderdelen van de bedrijfsvoering: light-inkopen, contractbeheer Rijkswaterstaat, vertrouwensfuncties en afwikkeling nulbegroting.

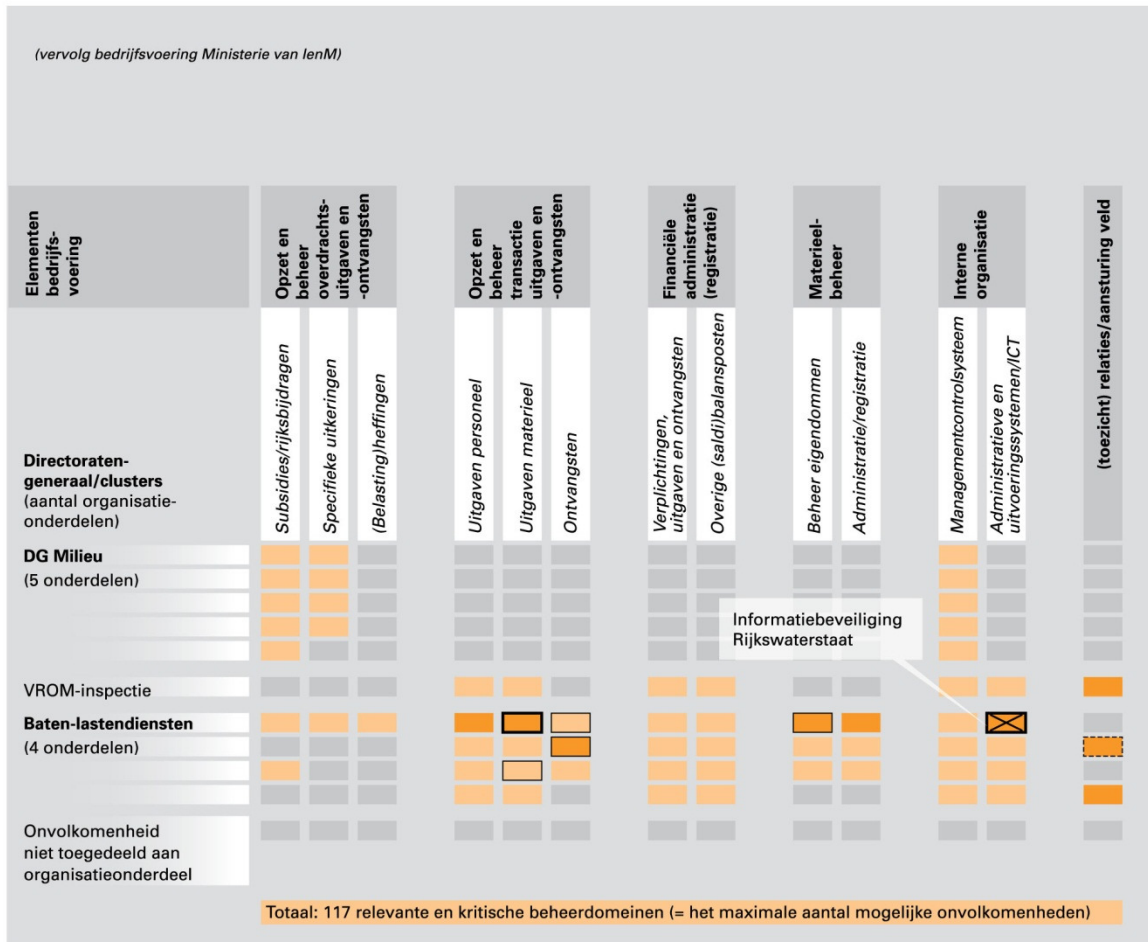
---

<sup>11</sup> In het overzicht bedrijfsvoering onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.



Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van IenM (XII)





### 3.3.1 Light inkopen

Voor 2010 constateerden we bij (voormalig) VRM een onvolkomenheid voor de vereenvoudigde procedure voor inkopen onder een bepaalde grenswaarde (de zogenaamde light inkopen). Facturen konden worden betaald, zonder dat het ministerie vaststelde of de (juiste) prestaties waren geleverd. Er ontbrak ook een steekproefsgewijze controle bij al betaalde facturen. Verder had het ministerie geen inzicht in de financiële omvang van alle inkopen die via de vereenvoudigde betaalprocedure konden verlopen. Tot slot hanteerde het ministerie geen maximumfactuurbedrag. De minister van IenM gaf aan deze problemen op te willen lossen door binnen haar nieuwe ministerie zo snel mogelijk uit te gaan van betaalprocedures die bij het voormalige Ministerie van VenW golden.

Voor 2011 hebben we dusdanige verbeteringen gezien, dat die aanleiding geven de onvolkomenheid op te heffen. Er zijn diverse beheersmaatregelen getroffen, waaronder harmonisatie van de



betaalprocedures voor geheel IenM. In de praktijk betekent dit dat de light inkoopprocedure geldt voor inkopen tot € 15.000,-. We hebben verder gezien dat facturen alleen worden betaald als de besteller van de goederen of diensten een prestatieverklaring heeft gegeven. Ook worden er periodiek steekproefsgewijze controles bij al betaalde facturen uitgevoerd en is er inzicht in de financiële omvang van de light inkopen. Wel zullen we in de toekomst volgen of de minister aandacht gaat besteden aan slordigheden in de dossiers, zoals (onterechte) betaling van facturen voor inhuur van externen via het light inkoopproces of het afwezig zijn van een schriftelijke inkoopopdracht in de dossiers. Verder zien we dat de besteller ook degene is die de prestatieverklaring afgeeft. Hierdoor is er geen sprake van functiescheiding. Daar komt bij dat het voorschrift dat budgethouders achteraf de opdrachten die ten laste van hun budget komen moeten accorderen, onvoldoende wordt nageleefd. We zien graag dat de minister aangeeft hoe ze deze aspecten zou kunnen ondervangen.

20

### **3.3.2 Contractbeheer Rijkswaterstaat**

Sinds 2006 merken we het beheer van prestatiecontracten voor onderhoud van gebieden en objecten, zoals grasbermen en parkeerplaatsen, aan als onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Het betekende dat er achteraf niet kon worden geconstateerd of Rijkswaterstaat (RWS) voldoende toezicht hield op de uitvoering van de afgesproken werkzaamheden. In 2011 blijken deze problemen tot een minimum gereduceerd. Dat wordt vooral veroorzaakt door afnemende belang van dergelijke contracten 'oude stijl'. Steeds meer vervangt RWS de klassieke vorm van contractbeheersing door de zgn. systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Een basisprincipe van SCB is dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan eisen in het contract bij de opdrachtnemer ligt. De opdrachtnemer moet kunnen aantonen dat zijn kwaliteitssysteem werkt en daarmee dat hij het project beheerst en aan de afgesproken eisen voldoet. RWS controleert dat aan de hand van verschillende toetsen. SCB wordt bij zowel beheer en onderhoud als bij aanleg van infrastructuur (wegen, bruggen, etc.) gehanteerd.

We zijn van mening dat de rechtmatigheid van betalingen met SCB kan worden vastgesteld, mits de voorwaarden in het voorgeschreven Kader SCB goed worden toegepast en er nog aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het eisen dat de opdrachtnemer schriftelijk positief verklaart dat het werk is uitgevoerd overeenkomstig de specificaties in het contract en het nader onderbouwen van de toetsen die RWS zal uitvoeren. RWS heeft toegezegd dergelijke aanvullende voorwaarden te



implementeren. We zullen met verscherpte aandacht de ontwikkelingen op het terrein van SCB volgen, voor zowel de consequenties van rechtmatigheid van betalingen als de toegezegde doelmatigheid en efficiëntie van deze vorm van contractbeheersing.

21

### **3.3.3 Vertrouwensfuncties**

Mensen die een vertrouwensfunctie bekleden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. Ze hebben toegang tot gevoelige informatie of staatsgeheimen of doen werk dat van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven of dat hoge eisen stelt aan hun integriteit. Om er zeker van te zijn dat mensen in vertrouwensfuncties betrouwbaar en niet chantabel zijn, moeten ze 'gescreend' worden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Ministeries dienen volgens de Wet veiligheidsonderzoeken een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als 'vertrouwensfunctie'. Voordat iemand benoemd wordt op een vertrouwensfunctie moet het ministerie hem/haar aanmelden bij de AIVD voor een veiligheidsonderzoek. De medewerker kan pas aan het werk op deze functie als de AIVD een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) heeft afgegeven. Het is strafbaar iemand zonder VGB in een vertrouwensfunctie aan het werk te laten gaan.

Het ministerie heeft 532 vertrouwensfuncties op een totale personeelsomvang van 13.710 medewerkers (13.112 fte). Ons onderzoek heeft uitgewezen dat bij het ministerie circa één op de vier vertrouwensfuncties zonder screening wordt uitgeoefend. Het ministerie weet namelijk dat 118 vertrouwensfuncties worden uitgeoefend zonder screening. Op basis van een steekproef uit degenen die volgens het ministerie wel gescreend waren, schatten wij dat daar nog eens ruim 10 bijgeteld moeten worden, waarmee het totaal aantal medewerkers zonder of zonder voldoende screening op ongeveer 130 komt. Het probleem doet zich vooral voor bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de voormalige VROM Inspectie. Gelet op de risico's en de omvang van het ontbreken van screenings merken wij dit aan als aandachtspunt. Wij dringen er bij de minister op aan om dit probleem in 2012 op te lossen.

### **3.3.4 Afwikkeling nul begroting VROM**

De voormalige Ministeries van VROM en VenW zijn per 14 oktober 2010 met het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen samengegaan in het Ministerie van IenM. De middelen uit de VROM-begroting zijn grotendeels overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van IenM. Daarnaast zijn middelen uit de VROM-begroting overgeboekt naar de begroting van ELenI en BZK.





De Tweede Kamer heeft ingestemd met deze wijzigingen die door de minister zijn toegelicht bij het voorstel van wet van 24 januari 2011 ter wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van VROM 2011 (wijzigingen samenhangend met de incidentele suppletoire begroting) (IenM, 2011a). De in de CW 2001 vastgelegde regels voor begroting en verantwoording vereisen dat van iedere begroting ook een verantwoording moet worden opgesteld. De minister van Financiën kan aanvullende regels stellen en heeft in dit verband aangegeven dat voor de nul-begrotingen 2011 geen jaarverslag behoeft te worden opgesteld mits in de incidentele suppletoire begroting een apart wetsartikel is opgenomen waarmee de afwijking van de Comptabiliteitswet is geformaliseerd.

22

De minister van IenM heeft dit in artikel 4, lid 3 van voornoemd voorstel van wet geregeld. Deze wet is door de beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen. De wet is op 24 maart 2011 (IenM, 2011b) verschenen. Hiermee heeft de minister van IenM geregeld dat voor de begroting van het voormalig Ministerie van VROM geen jaarverslag en geen saldibalans wordt opgemaakt. De minister van IenM heeft hiermee op een correcte wijze uitvoering gegeven aan de door de minister van Financiën gestelde regels.

### **3.4 Ontwikkeling bedrijfsvoering**

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van het aantal en het soort onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM over de afgelopen drie jaar.



Onderwerp	2009	2010	2011
Contractbeheer Rijkswaterstaat (prestatiecontracten)	X	X	V
Informatiebeveiliging kerndepartement			X
Informatiebeveiliging RWS			X
Personeelsbeheer		X	X
Toezicht LVNL			X
Inkoopbeheer kerndepartement			X
Lightinkopen		X	V
Verplichtingenbeheer FMC/SSO	X	V	
Ontvangstenbeheer RWS	X	V	
Financiële functie bij het kerndepartement VROM	X	V	
Totstandkoming saldibalans VROM	X	V	
Financieel beheer lokale maatregelen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (VROM)	X	V	

X onvolkomenheid  
XX ernstige onvolkomenheid  
V opgelost

Problemen die in het verleden bij het contractbeheer Rijkswaterstaat en bij de vereenvoudigde inkoopprocedure bij voorheen VROM speelden heeft IenM in 2011 zodanig opgepakt, dat we geen onvolkomenheden meer hebben geconstateerd. De onvolkomenheid voor personeelsbeheer handhaven we, want daar zijn hebben de doorgevoerde maatregelen nog te weinig tot resultaat geleid.

Er is verder sprake van een toename van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het ministerie. Op de onvolkomenheid in het personeelsbeheer na gaat het om onvolkomenheden die voortvloeien uit rijksbreed onderzoek. IenM springt er in ongunstige zin uit bij de bedrijfsvoeringsonderdelen informatiebeveiliging, toezicht op derden en inkoopbeheer bij het kerndepartement.



### **3.5 Ons oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie**

24

#### **Oordeel**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### **Toelichting**

De Tweede Kamer wil dat de overheid meer gebruik maakt van open standaarden en open source software. In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient in dit verband conform de rijksbegrotingsvoorschriften expliciet vermeld te worden of er afgeweken is van dit uitgangspunt bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten. De minister vermeldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het geheel niet of gebruik is gemaakt van open standaarden en/of source software.



## 4 Financiële informatie

25

In dit hoofdstuk staat ons oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM (§ 4.1). Vervolgens geven we een overzicht van de financiële informatie per artikel (§ 4.2).

De uitgaven van het Ministerie van IenM bedroegen in 2011 € 11.209,0 miljoen, de verplichtingen € 10.923,6 miljoen en de ontvangsten € 69,9 miljoen.

### 4.1 Oordeel over financiële informatie

*Oordeel over de in het departementale jaarverslag opgenomen financiële overzichten en over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten<sup>12</sup> in deze financiële overzichten*

#### **Inleiding**

We hebben de financiële informatie in de volgende financiële overzichten van het departementale jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM gecontroleerd:

- a. de departementale verantwoordingsstaat met toelichting;
- b. de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten met toelichting;
- c. de departementale saldibalans met toelichting;
- d. de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en
- e. het overzicht van personele topinkomens.

#### **Verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu**

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dient de minister een jaarverslag en een departementale saldibalans op te stellen, die voldoen aan de in de CW 2001 en in daarop gebaseerde lagere regelgeving opgenomen eisen. Op grond van de CW 2001 dient de

---

<sup>12</sup> Tot 'verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten' worden in dit verband ook gerekend de afrekeningen van voorschotten; baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van baten-lastendiensten



financiële informatie deugdelijk te zijn weergegeven en overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften te zijn opgesteld.

26

De minister is ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in de financiële overzichten. Deze verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. Voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik dient de minister een toereikend beleid te voeren.

### **Verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer**

Op grond van de CW 2001 is het de verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om de financiële informatie in het jaarverslag en de departementale saldibalans te controleren en haar oordeel vast te leggen in een rapport.

Wij hebben onze controle uitgevoerd in overeenstemming met de INTOSAI Fundamental Auditing Principles and Guidelines. Deze Standaarden vereisen dat wij ethische voorschriften naleven en dat wij onze controle plannen en uitvoeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden gericht op het verkrijgen van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen die in de financiële overzichten zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van onze oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten die het gevolg zijn van fraude en corruptie of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing die relevant is voor het opmaken van de financiële overzichten in aanmerking. Wij richten ons op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden, maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van die interne beheersing.

In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal richt de Algemene Rekenkamer haar controle zo in dat zij in staat is fouten en onzekerheden van materieel belang op artikelniveau te rapporteren.

De controle van de Algemene Rekenkamer richt zich op:

- de deugdelijke weergave van de financiële informatie en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;



- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten.

27

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

### **Oordeel**

Wij zijn van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wij zijn voorts van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn, met uitzondering van de volgende onzekerheden in de toelichting bij de departementale saldibalans met een bedrag van € 252,8 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten. Deze onzekerheden overschrijden de tolerantiegrenzen van de jaarrekening.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 159,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 39, 41 en 53. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 15,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 37, 53, 54 en 56. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

### **Belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau**

De Algemene Rekenkamer controleert ook op artikelniveau de deugdelijke weergave van de financiële informatie en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Wij hebben een belangrijke fout in de rechtmatigheid geconstateerd in artikel 41 (Ondersteunen functioneren I&M) met een bedrag van € 51,6 miljoen in de verplichtingen en in artikel 53 (Klimaat en Luchtkwaliteit) met een bedrag van € 40,3 miljoen in de verplichtingen.

### **Toelichting onzekerheid afgerekende voorschotten**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister melding gemaakt van een niet goed functionerend systeem van verantwoorden en controle van specifieke uitkeringen (SiSa). Hiertegen hebben wij bezwaar gemaakt, als bedoeld in artikel 88 lid 1 van de Comptabiliteitswet, bij de minister van BZK.

In het plan van aanpak van de minister van BZK van 27 april 2012 zien wij voldoende aanknopingspunten voor de verbetering van de opzet en werking van het SiSa-systeem. Dit heeft ons doen besluiten het bezwaar niet te handhaven. Het niet handhaven van het bezwaar laat onverlet dat wij het niet



goed functionerende SiSa-systeem als een ernstige onvolkomenheid betitelen, **28**  
die de komende tijd de nodige aandacht van de minister van BZK en andere  
betrokken ministers zal vragen. Het plan van aanpak en onze reactie hierop  
hebben wij integraal opgenomen op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Deze problematiek heeft gevolgen voor de beoordeling van de rechtmatigheid  
van de specifieke uitkeringen die in 2010 en eerder zijn verstrekt aan  
medeoverheden. Hiermee is niet het totale bedrag aan eerder verstrekte  
specifieke uitkeringen gemoeid. De minister heeft namelijk andere informatie  
kunnen overleggen op grond waarvan de rechtmatigheid kan worden  
vastgesteld. Wij kunnen voor de vaststellingen van eerder verstrekte  
specifieke uitkeringen veelal steunen op deze aanvullende informatie en  
werkzaamheden.

Gelet op het voorgaande hebben wij onvoldoende zekerheid over de  
vaststellingen van verstrekte specifieke uitkeringen uit 2010 en eerder voor  
een bedrag van € 252,8 miljoen.<sup>13</sup>

## **4.2 Overzicht per begrotingsartikel**







Het volgende overzicht toont per begrotingsartikel waar fouten of  
onzekerheden zijn geconstateerd in de rechtmatigheid of deugdelijke  
weergave van de inning en besteding van de middelen die de  
tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast laat het overzicht zien welke  
artikelen gevolgen kunnen ondervinden van de onvolkomenheden die wij  
hebben geconstateerd.

---

<sup>13</sup> Voor nadere informatie over de problematiek rondom het SiSa-systeem verwijzen wij naar ons  
rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2011* en het *Rapport bij het Jaarverslag 2011 BZK*.



Financiële informatie per begrotingsartikel, Ministerie van IenM (XII)

Zie AAL punt:			1	2	3	4	5	6*	
<p> artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</p> <p> artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</p>	<p><b>Onvolkomenheid bij:</b></p>		1	2	3	4	5	6*	<p><b>Tolerantiegrenzen overschreden?</b> Artikelniveau</p>
			<p>Informatiebeveiliging kerndepartement</p>	<p>Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat</p>	<p>Toezicht LVNL</p>	<p>Personeelsbeheer</p>	<p>Inkoopbeheer kerndepartement</p>	<p>Ministerie van BZK Ernstige onvolkomenheid systeem van sisa</p>	
Beleidsartikelen			 <b>Bedrijfsvoering</b>					 <b>Financiële info</b>	
Art. nr.	Omschrijving	Gerealiseerde uitgaven 2011 (x1000)							
<b>Infrastructuur</b>									
31	Integraal waterbeleid	€ 69.626							nee
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	€ 57.514							nee
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	€ 56.101							nee
34	Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	€ 76.083							nee
35	Mainports en logistiek	€ 35.579							nee
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van toename kwaliteit leefomgeving, gegeven de toename mobiliteit	€ 58.142							nee
37	Weer, klimaat, seismologie en aardobservatie	€ 44.638							nee
<b>Milieu</b>									
51	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	€ 33.868							nee
52	Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid	€ 74.182							nee
53	Klimaat en luchtkwaliteit	€ 84.692							ja
54	Duurzaam produceren	€ 142.567							nee
56	Risicobeleid	€ 88.157							nee
57	Versterken van het internationale beleid	€ 52.000							nee
59	Handhaving en toezicht	€ 63.097							nee
60	Leefomgevingskwaliteit	€ 61.496							nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>									
<b>Infrastructuur</b>									
39	Bijdragen Infrastructuurfonds en BDU	€ 9.709.817							nee
40	Nominaal en onvoorzien	€ 0							nee
41	Ondersteuning functioneren IenM	€ 230.903							ja
<b>Milieu</b>									
61	Algemeen	€ 270.540							nee
62	Nominaal en onvoorzien	€ 0							nee
99	Nominaal en onvoorzien	€ 0							nee
<b>Baten-lastendiensten</b>									
	Rijkswaterstaat								nee
	Inspectie Verkeer en Waterstaat								
	KNMI								
	Nederlandse Emissieautoriteit								

\* In het Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van BZK.





## 5 Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer

30

De minister van IenM heeft op 24 april 2012 gereageerd op dit achtergronddocument, in een bijlage bij zijn reactie op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM*. Hieronder volgt de integrale tekst uit die bijlage (§ 5.1). De complete reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De reactie gaf ons aanleiding tot een kort nawoord (§ 5.2).

### 5.1 Reactie minister van IenM

De minister schrijft over *Informatiebeveiliging kerndepartement en RWS*:  
'U heeft in 2011 rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar informatiebeveiliging. Dit heeft geresulteerd in twee onvolkomenheden: de informatiebeveiliging bij het kerndepartement en de informatiebeveiliging bij Rijkswaterstaat. Ik onderschrijf uw bevindingen en onderneem in 2012 acties om deze onvolkomenheden op te lossen.'

Over *Toezicht LVNL* meldt de minister:

'U heeft in 2011 rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar toezicht. Ten aanzien van het toezicht op de LVNL heeft u een onvolkomenheid geconstateerd.

De NSA (National Supervisory Authority, onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport) stelt met behulp van audits namens de minister van IenM vast of LVNL binnen de randvoorwaarden voor veiligheid blijft, zoals geformuleerd in de dwingende Europese SES regelgeving, en derhalve zijn status van gecertificeerde service provider mag continueren.

Vanaf 2011 rapporteert LVNL niet meer in termen van V3- en V4 voorvallen maar hanteert, in lijn met vigerende Europese regelgeving, een kwalificatiesysteem van voorvallen rond veiligheid waarbij de verplichting geldt om voorvallen aan de Inspectie Leefomgeving en Transport /ABL (Analysebureau Luchtvaartvoorvallen) van mijn ministerie te rapporteren. Met deze rapportagesystematiek worden geen maximaal



toelaatbare aantallen voorvallen geformuleerd, maar worden ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in langdurig perspectief gezet conform uw eerdere aanbevelingen.

31

Naast het verplicht rapporteren over veiligheidsvoorvallen is de rapportagesystematiek van V3- en V4 voorvallen, na overleg tussen het ministerie van IenM en LVNL, vanaf 2012 naadloos overgegaan op de systematiek van het Europese Performance Scheme. Op basis van deze Europese regelgeving rapporteert Nederland via de NSA periodiek op basis van vastgestelde veiligheidsindicatoren en criteria voor risico-classificatie (ernst van voorvallen), met mijn tussenkomst, aan de Europese Commissie (EC).

Nederland én de EC hebben (op nadrukkelijk verzoek van de LVNL) de LVNL de mogelijkheid geboden om een Acceptable Means of Compliance te ontwikkelen voor de EU verplichting het risico-classificatie systeem volgens de Risk Analysis Tool (RAT) te gebruiken. De vaststelling daarvan dient te geschieden uiterlijk vóór het einde van 2014, dus uiterlijk aan het einde van de eerste referentie periode. LVNL zal hiervoor concrete voorstellen indienen bij de NSA.

Op basis van invoering van het Europese Performance Scheme zullen er vanaf 2015 Key Performance Indicators (KPI's) voor veiligheid van toepassing zijn voor LVNL.

Dit betekent dat Nederland en LVNL (evenals andere Lidstaten) vanaf 2015 zijn gehouden aan de door de EC vast te stellen Europese veiligheid KPI's met de bijbehorende normering. Nederland is op dit moment met de overige Lidstaten en de EC betrokken bij het proces om te komen tot vastgestelde KPI's en de bijbehorende normering.

In 2014 zal aan mij worden gerapporteerd over het Acceptable Level of Safety uit hoofde van de internationale ICAO verplichting. Ik word naast bovengenoemde rapportages mede door middel van LVNL-kwartaal-rapportages over de key performance areas Veiligheid, Capaciteit, Milieu en Kosten en het LVNL-jaarverslag (wettelijke informatieverplichting aan de Minister van IenM én Tweede Kamer) geïnformeerd over de veiligheidsprestaties van LVNL.

Ik ben op grond van deze factoren van mening dat ik de door u gedane aanbeveling reeds heb opgevolgd. In EU-verband is een kwalificatiesysteem voor de vaststelling van de stand van zaken op het gebied van ATM-veiligheid ingevoerd. Ook EASA, de Europese instantie



ter zake van regelgeving op het terrein van luchtvaartveiligheid, waaronder ook ATM-veiligheid, is betrokken bij de opzet en uitvoering van dit systeem. Daarnaast zal ik de Tweede Kamer blijven informeren over de ATM-veiligheidsontwikkelingen, zoals ik dat nu reeds doe.'

32

De minister meldt over *Toezicht op NS* het volgende:

'Ten aanzien van het toezicht op NS heeft u een aandachtspunt opgenomen. U stelt 'dat NS naar eigen inzicht de invulling van de afspraken aanpast, zonder dat de minister hier grip op houdt.' Deze conclusie onderschrijf ik niet. Zowel voor de indicatoren als voor de grenswaarden geldt dat NS in het Vervoerplan een voorstel doet. Dit wordt door mijn ministerie beoordeeld en met NS besproken; het definitieve Vervoerplan (inclusief de indicatoren en de grenswaarden) wordt door mij vastgesteld.

U stelt dat de prestatieafspraken die ik met NS maak over zitplaatsen niet conform de bedoeling van de wet zouden zijn. De toelichting op het amendement (Kamerstuk 27216 nr. 13 d.d. 14 maart 2002) biedt naar mijn mening de beleidsmatige ruimte om, wanneer ik dit gelet op het hoofddoel van wet en concessie (namelijk goed vervoer voor de reizigers) nuttig of nodig acht, af te wijken van de letterlijke tekst. Bij de wettelijk vastgelegde concessie-systematiek is het erg lastig om voor een periode van 10 jaar gedetailleerde prestatieafspraken te maken. Daarom houdt de systematiek in dat ik in de concessie algemene kaders stel en dat ik daarbinnen jaarlijkse prestatieafspraken maak met NS.

In het Vervoerplan 2010 stelde NS voor de nieuwe indicator "vervoercapaciteit reizigers in de spits" op te nemen. Mijn ambtsvoorganger heeft toen geoordeeld dat de nieuwe indicator inderdaad een verbetering is en heeft daarom ingestemd met het Vervoerplan 2010 (en vervolgens met de plannen voor 2011 en 2012). Het Vervoerplan wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden. Ik ga ervan uit dat de Tweede Kamer mij daarop aanspreekt als hij van oordeel is dat ik mij met deze prestatieafspraken buiten de kaders van de concessieafspraken begeef.'

Over *Personeelsbeheer* schrijft de minister:

'Bij het personeelsbeheer is begin 2011 nadruk gelegd op drie acties, te weten de administratieve overgang van medewerkers van voorheen VenW naar P-Direkt, het samenvoegen van de personeelsadministraties in P-Direkt van voorheen VenW en voorheen VROM, en het verwerken van de personele consequenties van de reorganisatie in P-Direkt. Deze forse opgave is verlopen zonder noemenswaardige problemen. De eind 2011



ingezette maatregelen worden in 2012 onverminderd voortgezet; uw aanbevelingen zal ik hierbij betrekken. Overigens hangt de implementatie van een aantal beheersmaatregelen nauw samen met rijksbrede verbeteringen in de HRM keten.'

33

Tenslotte reageert de minister op het *Inkoopbeheer kerndepartement*: 'U constateert een onvolkomenheid op het inkoopbeheer. Ten eerste omdat er geen inkoopanalyse is uitgevoerd. Het inkoopbeheer wordt in 2012 geprofessionaliseerd doordat inkoopadviseurs vooraf meer betrokken gaan worden bij de inventarisatie en planning van inkoopbehoeften.

Verder geeft u aan dat voor een bedrag van € 50 miljoen onrechtmatige inkopen zijn gedaan, omdat de Europese aanbestedingsregels niet zijn gevolgd. Vanzelfsprekend ben ik met u van mening dat inkopen rechtmatig moeten worden gedaan. Soms leidt naleving van deze Europese aanbestedingsregels tot bijzonder inefficiënte en ineffectieve – en daarmee ongewenste- uitkomsten. In dat geval geldt binnen IenM de procedure dat toepassing of afwijking van de Europese aanbestedingsregels op het hoogste ambtelijke niveau moet worden gewogen. Het grootste deel van het bedrag dat met de onrechtmatigheid is gemoeid, kan worden verklaard door de verlenging van één contract ad € 45 miljoen. Deze verlenging was noodzakelijk als gevolg van de departementale herindeling om de continuïteit van de dienstverlening naar een deel van het ministerie te waarborgen.'

## 5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

### *Informatiebeveiliging*

In haar reactie op de onvolkomenheden inzake de informatiebeveiliging laat de minister weten het eens te zijn met onze bevindingen. De minister geeft in haar reactie aan in 2012 acties te zullen ondernemen om deze onvolkomenheden op te lossen.

### *LVNL*

De minister schetst in haar reactie op de door ons geconstateerde onvolkomenheid in het toezicht van IenM op LVNL, dat het vigerende systeem van toezicht op LVNL vooral georiënteerd is op het voldoen aan dwingende Europese regelgeving in het kader van Single European Sky (SES). De indicatoren die in SES-verband zijn geformuleerd, hebben betrekking op het algemene veiligheidssysteem, een juist klimaat om voorvallen te kunnen melden en onderzoeken ('just culture') en op het



hanteren van een adequaat systeem om risico's voor veiligheid te classificeren. In dit laatste kader is de door de minister in haar reactie genoemde 'Risk Analysis Tool' (RAT) en het door LVNL ontwikkelde alternatief relevant.

De indicator van V3- en V4-voorvallen berust niet op de Europese SES-eisen, maar op het eigen luchtvaartveiligheidsbeleid van de minister. De Rekenkamer had in haar rapporten uit 2004 en 2007 over LVNL (Algemene Rekenkamer 2004 en 2007) aangedrongen op goede indicatoren hiervoor, waardoor, zoals de minister terecht opmerkt, *"de ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in langjarig perspectief kunnen worden gezet"* (Algemene Rekenkamer 2004). In 2009 heeft de minister grenswaarden geformuleerd voor V3- en V4-voorvallen. De onvolkomenheid die wij constateren is dat de minister in haar toezicht toelaat dat LVNL met ingang van 2011 niet langer volgens deze systematiek rapporteert, zonder dat er een adequaat vervangend stelsel van indicatoren – voorzien van grenswaarden – beschikbaar is. Juist hierdoor is het onmogelijk geworden de ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in een meerjarig perspectief te plaatsen.

De minister wijst in haar reactie erop dat Nederland en LVNL vanaf 2015 gehouden zijn aan de door de Europese Commissie vast te stellen Europese veiligheidskernprestatie-indicatoren met bijbehorende normering. In ons rapport uit 2004 merkten wij al op dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang (en die voor het toezicht op LVNL van belang zijn), niet afhankelijk mag worden gemaakt van het tempo van internationale ontwikkelingen.

NS

De minister verwijst in haar reactie naar de toelichting van het amendement waarin de Tweede Kamer het opnemen van een procentuele garantie op een zitplaats in de vervoerconcessie heeft verlangd. Volgens de minister biedt deze toelichting de beleidsmatige ruimte om, indien de minister dit nuttig acht, van de letterlijke tekst van de wet af te wijken. Door het amendement stelt de Wet personenvervoer 2000 in art. 32, lid 2:

*"Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van: (...) j. een procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen."*

De toelichting op het amendement luidde:

*"In het belang van een goed spoorproduct voor de reiziger, is het wenselijk dat het pakket van criteria waarvoor in het kader van het*



*concessiestelsel prestatieafspraken met de vervoerder worden vastgelegd, wordt uitgebreid met prestatieafspraken op het vlak van sociale veiligheid en de beschikbaarheid van zitplaatsen voor de reizigers."*

35

Naar onze mening biedt noch de tekst van de wet, noch de toelichting daarop bij het amendement de beleidsmatige ruimte voor de minister om van die tekst af te wijken.

Terecht stelt de minister dat het aan de Tweede Kamer is om haar erop aan te spreken als de Kamer van oordeel is dat de minister zich buiten de kaders van de wet of de concessieafspraken begeeft.



## Audit Actielijst

36

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten wij vinden dat het Ministerie van IenM actie moet ondernemen. In de lijst staan de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd<sup>14</sup>, onze aanbevelingen daarbij en de maatregelen die de minister heeft aangekondigd.

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
<b>Onvolkomenheid informatiebeveiliging kerndeptement en RWS</b>				
2011 Alle artikelen en de baten-lastendienst Rijkswaterstaat	Te weinig aandacht voor de bescherming van informatiesystemen tegen inbraak, misbruik en uitval.	Voer een risicoafweging uit voor alle informatiesystemen. Vul ontbrekende aspecten van informatiebeveiliging in voor de kritische systemen Access Online en Motorway Traffic Management. Stel één informatiebeveiligingsbeleid voor het fusiedepartement vast.	De minister onderneemt in 2012 acties om deze onvolkomenheden op te lossen.	§ 3.1.1
<b>Onvolkomenheid bij toezicht LVNL</b>				
2011 Artikel 33 DG Bereikbaarheid	De minister heeft onvoldoende grip op de afspraken die zij met deze instellingen heeft gemaakt over de te leveren prestaties	We bevelen aan dat de minister nagaat of het kwalificatiesysteem van LVNL bruikbaar is voor het vaststellen van de stand van zaken op het gebied van luchtvaartveiligheid en, indien dit zo is, grenswaarden voor de uitkomsten hiervan met LVNL afspreekt en hierover aan de Tweede Kamer rapporteert.	geen	§ 3.1.2

<sup>14</sup> In de Comptabiliteitswet 2001 is de bedrijfsvoering verengd tot financieel en materieel beheer. Het is voor de Algemene Rekenkamer niet mogelijk bezwaar te maken ten aanzien van onvolkomenheden die zich richten op andere onderdelen van de bedrijfsvoering. De onvolkomenheden in de informatiebeveiliging vallen buiten het terrein van het financieel en materieel beheer.



<b>Onvolkomenheid in personeelsbeheer</b>				
2010 Artikel 41 en 61	Bij vier personeelsprocessen controleert het ministerie niet of nauwelijks.	Breng controle op personeelsprocessen en goede dossiervorming op orde	De eind 2011 ingezette maatregelen worden in 2012 voortgezet, waarbij onze aanbevelingen zullen worden betrokken.	§ 3.1.3
<b>Onvolkomenheid bij inkoopbeheer</b>				
2011 Artikel 41 en 61	Het ministerie heeft geen inkoopanalyse uitgevoerd. Een dergelijke analyse biedt aanknopingspunten voor doelmatige en rechtmatige inkopen. Het ministerie heeft ook voor € 50 miljoen aan onrechtmatige inkopen gedaan, omdat er niet volgens de EU-regels is aanbesteed.	Wij bevelen de minister aan om periodiek inkoopanalyses te laten uitvoeren die onrechtmatigheden en ondoelmatigheden aan het licht kunnen brengen.	Het inkoopbeheer wordt in 2012 geprofessionaliseerd.	§ 3.1.4





## Onderzochte prestatie-indicatoren

38

Artikel	Prestatie-indicator
32.02	Nationale Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij reizigers per jaar/jaarlijks aantal mld reizigertreinkilometers
32.02	Nationale Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij reizigers per jaar/jaarlijks aantal mld reizigerkilometers
32.02	National Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij personeel per jaar/jaarlijks aantal mld treinkilometers
32.02	National Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij overweggebruikers per jaar/jaarlijks aantal mld treinkilometers
32.02	National Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij overweggebruikers/((Aantal treinkilometers per jaar*aantal spoorwegovergangen)/lijnkilometers)
32.02	National Reference Value (NRV); Aantal FWSI bij onbevoegden per jaar/jaarlijks aantal mld treinkilometers
35.01	Gerealiseerd aantal vliegtuigbewegingen tov plafond 510.000 (Schiphol)
35.01	Luchthavencapaciteit Eindhoven
35.01	Luchthavencapaciteit Lelystad
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Midden-Zeeland
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Hoogeveen
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Teuge
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Seppe
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Budel
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Drachten
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Ameland
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Stadskanaal
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Terlet
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Hilversum
35.01	Stand van zaken omzettingsbesluit - Texel
35.01	Stand van zaken luchthavenbesluit - Maastricht
35.01	Stand van zaken luchthavenbesluit - Lelystad
35.01	Stand van zaken luchthavenbesluit - Rotterdam
35.01	Stand van zaken luchthavenbesluit - Groningen-Eelde
35.03	Stand van zaken experimenten; Bochtstraal Hoofddorp/Nieuw Vennepe
35.03	Stand van zaken experimenten; Uitbreiden CDA's
35.03	Stand van zaken experimenten; (Alternatief) M17
35.03	Stand van zaken experimenten; Nieuw normen en handavingsstelsel
35.03	Stand van zaken experimenten; Overige routemaatregelen
35.03	Luchthavengelden, ATC-heffingen en overheidsheffingen (aeronautical kosten); ranglijst kostenniveau



## **Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM**

39

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

**A Verplichtingen**

**B/C Uitgaven + ontvangsten**

**B Uitgaven**

C Ontvangsten

**D Baten-lastendiensten**

**E Saldibalans**

**F Afgerekende voorschotten**

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.



BIJLAGE 1 OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU												
A. Verplichtingen (C x 1000)												
Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?			
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
BA	31. Integraal waterbeleid	72.119	393	-	-	393	-	-	-	nee	-	-
BA	32. Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	58.298	1.095	-	-	1.095	-	-	-	nee	-	-
BA	33. Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	55.801	1.055	-	-	1.055	-	-	-	nee	-	-
BA	34. Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goed bereikbaarheid	36.694	1.300	759	-	1.300	759	1.300	759	nee	nee	-
BA	35. Mainports en logistiek	31.051	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	36. Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	18.807	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	37. Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	45.166	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NBA	39. Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	9.795.052	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NBA	40. Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NBA *	41. Ondersteunen functioneren i&M	268.199	51.612	179	-	51.612	179	51.612	179	ja	nee	-
BA	51. Optimalisering van ruimtelijke afweging	34.269	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	52. Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid	9.012	538	-	-	538	-	538	-	nee	-	-
BA	53. Klimaat en Luchtkwaliteit	99.219	40.329	-	-	40.329	-	40.329	-	ja	-	-
BA	54. Duurzaam produceren	18.152	-	694	-	-	694	-	694	-	nee	-
BA	56. Risicobeleid	54.130	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	57. Versterken van het internationaal milieubeleid	4.139	-	-	5	-	5	-	5	nee	-	-
BA	59. Handhaving en toezicht	61.086	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	60. Leefomgevingskwaliteit	36.647	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NBA *	61. Algemeen	225.711	6.371	-	-	6.371	-	6.371	-	nee	-	-
NBA	62. Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NBA	98. Apparatuurgaven van het Kerdepartement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		10.923.552	102.693	1.632	5	102.698	1.632	102.698	1.632			
*	De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering											
<b>Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden</b>												
Art. nr.	Post	Fout										
	Totaal individuele fouten	-										
	Totaal verplichtingen	10.923.552										
	Rechtmatigheid											
	Procentuele fout	< 0,01%										
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%										
	Deugdelijke weergave											
	Procentuele fout	< 0,01%										
	Procentuele onzekerheid	0,00%										



<b>B/C. Uitgaven + ontvangsten (C x 1000)</b>												
Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag **	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
31	Integraal waterbeleid	69.719	172	-	200	-	372	-	nee	-	-	
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	59.800	297	-	272	-	569	-	nee	-	-	
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	56.101	16	-	224	-	240	-	nee	-	-	
34	Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goed bereikbaarheid	76.305	120	-	657	-	777	-	nee	-	-	
35	Mainports en logistiek	35.718	137	-	310	-	447	-	nee	-	-	
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	93.027	90	-	242	-	332	-	nee	-	-	
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	44.638	-	-	38	-	38	-	nee	-	-	
39	Bijdragen	9.709.817	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
40	Infrastructuurfonds en BDU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
41 *	Nominaal en onvoorzien I&M	237.338	559	-	5.914	-	6.473	-	nee	-	-	
51	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	34.823	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
52	Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid	83.518	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
53	Klimaat en Luchtkwaliteit	88.461	35	-	-	-	35	-	nee	-	-	
54	Duurzaam produceren	143.017	1.020	-	-	-	1.020	-	nee	-	-	
56	Risicobeleid	88.284	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
57	Versterken van het internationaal milieubeleid	52.301	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
59	Handhaving en toezicht	65.811	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
60	Leefomgevingskwaliteit	62.894	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
61	Algemeen	277.349	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
62	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
98	Apparaatuitgaven van het Kerndepartement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Totaal</b>		<b>11.278.921</b>	<b>2.446</b>	<b>-</b>	<b>7.857</b>	<b>-</b>	<b>10.303</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
*	De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering											
**	Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C											
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	11.278.921	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten									
	Deugdelijke weergave											
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden									
	Rechtmatigheid											
	Procentuele fout	0,00%										
	Procentuele onzekerheid	0,00%										
(2)	Totaal		Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten									
	Deugdelijke weergave											
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens									
	Rechtmatigheid											
	Procentuele fout	0,00%										
	Procentuele onzekerheid	0,00%										



<b>B. Uitgaven (C x 1000)</b>											
Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Deugdelijke weergave	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
31	Integraal waterbeleid	69.626		172		200		372		nee	-
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	57.514		297		272		569		nee	-
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	56.101		16		224		240		nee	-
34	Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goed bereikbaarheid	76.083		120		657		777		nee	-
35	Mainports en logistiek	35.579		137		310		447		nee	-
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	58.142		90		242		332		nee	-
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	44.638		-		38		38		nee	-
39	Bijdragen infrastructuurfonds en BDU	9.709.817		-		-		-		-	-
40	Nominaal en onvoorzien	-		-		-		-		-	-
41 *	Ondersteunen functioneren I&M	230.903		559		5.914		6.473		nee	-
51	Optimalisering van de ruimtelijke afweging	33.868		-		-		-		-	-
52	Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid	74.182		-		-		-		-	-
53	Klimaat en Luchtvaart	84.692		35		-		35		nee	-
54	Duurzaam produceren	142.567		1.020		-		1.020		nee	-
56	Risicobeleid	88.157		-		-		-		-	-
57	Versterken van het internationaal milieubeleid	52.000		-		-		-		-	-
59	Handhaving en toezicht	63.097		-		-		-		-	-
60	Leefomgevingskwaliteit	61.496		-		-		-		-	-
61	Algemeen	270.540		-		-		-		-	-
62	Nominaal en onvoorzien	-		-		-		-		-	-
98	Apparaatuitgaven van het Kerndepartement	-		-		-		-		-	-
<b>Totaal</b>		<b>11.209.002</b>		<b>2.446</b>		<b>7.857</b>		<b>10.303</b>			
*	De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering										
<b>Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden</b>											
Art. nr.	Post			Fout							
	Totaal individuele fouten			0							
	Totaal uitgaven	11.209.002									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%		Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%		Tolerantiegrens niet overschreden							
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									



**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut										
	Baten	58.860	72	12	99	-	171				-
	Bijdrage moederdepartement	39.488	-	-	-	-	-				-
	Rijkswaterstaat										
	Baten	2.385.215	2.984	605	62.147	537	65.131				-
	Bijdrage moederdepartement	2.197.097	-	-	-	-	-				-
	Inspectie Verkeer en Waterstaat										
	Baten	97.721	314	61	1.442	414	1.756				-
	Bijdrage moederdepartement	84.764	-	-	-	-	-				-
	Nederlandse Emissieautoriteit										
	Baten	7.064	-	-	8	-	8				-
	Bijdrage moederdepartement	7.040	-	-	-	-	-				-
	Totaal baten	2.548.860	3.370	678	63.696	951	67.066				-
	Totale baten lastendiensten	2.548.860									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	2,50%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								



**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	8.857	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	48.317	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	34.141	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	7.032.741	-	-	-	38.861	-	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	149.207	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	3.614.749	-	-	-	12.307	-	-	-	-	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen u/q	6.645	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Leningen o/q	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Sluitrekening met het Infrastructuurfonds	103.188	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	10.997.845	-	-	-	51.168	-	-	-	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)										
	Totaal saldbalans	10.997.845									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	< 0,01%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									



**F. Afgerokende voorschotten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerokende voorschotten 2011	2.680.856	-	-	252.805	-	252.805	-	-	ja	-
	Totaal afgerokende voorschotten	2.680.856	-	-	252.805	-	252.805	-	-	-	-





## Afkortingen

46

CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions, het wereldwijde samenwerkingsverband van nationale rekenkamers
SiSa	Single information, Single audit

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl), onder dossier Verantwoordingsdag, staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in de rapporten over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.



## Literatuur

47

Algemene Rekenkamer (2012a). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 bij het Waddenfonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012d). *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr.2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 825, nr. 6.

Algemene Rekenkamer (2004). *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 825, nr. 2.

IenM (2011a). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 609 XI, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

IenM (2011b). *Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begrotingen)*. Staatsblad 2011, 257. Den Haag: Sdu.

J. Kolkman, S. Moorman & J. de Wit (2012). *De luchtvaart in het EU emissiehandlessysteem; Gevolgen voor de luchtvaartsector, consumenten en het milieu*. Den Haag: Ministerie van IenM/Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.



Nedvang (2011). *Monitoring verpakkingen. Resultaten 2010*. Rotterdam:  
Stichting Nedvang.