Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport 2012 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

Samenvattend auditrapport 2012

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

15 maart 2013

Auteur

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie
Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Omdat eind 2012 nog niet duidelijk was of al dan niet gebruik kon worden gemaakt van de SiSa verantwoordingsinformatie 2011 zijn er weinig voorschotten bij IenM vastgesteld. In 2013 kan alsnog worden overgegaan tot vaststelling (paragraaf 3.3).

Op de stand van de voorschotten was bij de jaarafsluiting een omvangrijke correctie nodig, omdat bij de conversie van SV2 naar SAP door miscommunicatie de voorschotten uit hoofde van overeenkomsten buiten beeld zijn geraakt (paragraaf 3.4).

1,2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Het goede niveau van 2011 is vastgehouden
Het ministerie is ondanks de doorgaande veranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht over het algemeen in staat geweest om het financieel beheer op het goede niveau van 2011 te houden.
De inspanningen met betrekking tot het personeelsbeheer hebben ertoe geleid dat de resterende bevindingen in belangrijke mate zijn opgelost (paragraaf 4.3.1). Ook ten aanzien van de onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het inkoopproces Beleidskern en informatiebeveiliging zijn de nodige stappen gezet, maar spoedige implementatie van de uitgewerkte maatregelen is noodzakelijk. Voor het inkoopproces betreft dit de maatregelen gericht op de tijdige identificatie en planning van aankomende aanbestedingstrajecten en op de juiste afhandeling van opdrachten. Hierbij is verwijzing naar concreet benoemde uitzonderingsgronden uit de aanbestedingsregelgeving essentieel (paragraaf 4.4.1). Bij informatiebeveiliging is tijdige realisatie van de integrale beveiligingsplannen en verbeterplannen alsmede monitoring van de going-concern activiteiten noodzakelijk (paragraaf 4.4.10).
De contractbeheersing bij Rijkswaterstaat (RWS) is in control, maar vergt blijvende aandacht. Bij SCB heeft dit met name betrekking op de mate waarin medewerkers en management in staat zijn invulling te geven aan de diepgang van de toetsen op het kwaliteitsysteem van de opdrachtnemer en de expliciete evaluatie van dit kwaliteitsysteem (paragraaf 4.4.5). Bij DBFM contracten is aandacht voor de eenduidigheid van de beheersystematiek nodig (paragraaf 4.4.6). Ook de naleving van de procedure light-inkopen is op hoofdlijnen in control, maar met name het proces van autorisatie van de light-rapportages vergt aandacht (paragraaf 4.4.2). Dit geldt ook voor de invulling van het materieel beheer (paragraaf 4.4.11).

Bevindingen concentreren zich op beperkt aantal processen
Naast de positieve ontwikkelingen hebben wij ook een aantal zorgpunten. Dit betreft met name het financieel beheer bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat in 2012 zwaar onder druk is komen te staan. Hier zijn structurele maatregelen nodig om het financieel beheer weer op orde te krijgen. Deze maatregelen zullen primair gericht moeten zijn op het vergroten van de kwaliteit en kwantiteit van de medewerkers die belangrijke functies in het financieel beheer bezetten. Daarnaast zal de uitvoering van de processen en het nakomen van gemaakte afspraken verbeterd moeten worden (paragraaf 4.4.7). Verder zal ook de kennis van SAP-autorisatiebeheer moeten worden vergroot omdat als gevolg van de andere contractafspraken met de nieuwe contractpartij de uitvoering hiervan binnen het ministerie komt te liggen (paragraaf 4.4.9). Daarnaast betekent de sterke toename van de toepassing van EBF (elektronisch bestellen en factureren) dat de kwaliteit van het beheer van dit systeem beter geborgd moet worden dan tot op heden het geval is geweest (paragraaf 4.4.8). Ook de controle op de invoer van crediteurenstamgegevens moet op orde blijven; hier is eind 2012 sprake van een toename van foutief vastgelegde gegevens (paragraaf 4.4.3).

1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Kwaliteit totstandkoming beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie is afhankelijk van de schakels in de keten
Wij hebben de processen inzake de totstandkoming van beleids- en bedrijfvoeringsinformatie beoordeeld. De kwaliteit van deze processen is afhankelijk van de wijze waarop de verschillende schakels in de keten hun rol invullen. Bij het proces van totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf is dit voldoende gestructureerd (paragraaf 5.3). Bij het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie hebben wij onduidelijkheid geconstateerd ten aanzien van de rol- en taakverdeling en de wijze waarop de betrouwbaarheid van de beleids-informatie kan worden beoordeeld. Hierdoor is niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een inhoudelijke toets op de beleidsinformatie in het begrotings- en verantwoordingsproces ligt (paragraaf 5.2).

1.4 Overige onderwerpen

Een aantal aandachtpunten voor de (nabij) toekomst
In het hoofdstuk Overige onderwerpen gaan wij in op een aantal onderwerpen die wij voor de (nabije) toekomst van belang vinden. Zo vragen wij ons af of de beleidsdruk bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor in verhouding staat tot de beschikbare capaciteit gezien de inspanning die discussies met de Tweede Kamer vragen naast de beheerswerkzaamheden met betrekking tot de concessies en de specifieke programma's (paragraaf 6.1). Bij de KNMI is de kwaliteit van de bedrijfsvoering in 2012 nog voldoende, maar de organisatieveranderingen die er aan komen betekenen ook een groter risico dat het financieel beheer onder druk komt te staan (paragraaf 6.2). Ook de implementatie van de werkkostenregeling is nog geen gelopen race. Wij vragen met name aandacht voor het implementeren van de maatregelen die de betrouwbaarheid van de brongegevens voor de WKR rapportages moeten waarborgen (paragraaf 6.3). De transparantie van de begroting heeft een goede impuls gekregen, maar de ambities gaan nog verder, namelijk om de navolgbaarheid en documentatie te vergroten van de mutaties die in het interne begrotingssysteem zijn doorgevoerd (paragraaf 6.4).

2

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2012 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het departementale jaarverslag 2012 van Infrastructuur en Milieu opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van Infrastructuur en Milieu en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, de hoofddirecteur Financiën, Management en Controle (FMC), de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van Infrastructuur en Milieu in de verantwoordelijkheid voor het opmaken van het departementale jaarverslag en voor de bedrijfsvoering van het ministerie.

2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 6);
- de controleverklaring (bijlage).

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) kent twee begrotingen: Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting (XII) en het Infrastructuurfonds (A).
In de begroting Infrastructuur en Milieu (XII) zijn de beleidsprioriteiten geformuleerd. Deze begroting biedt inzicht in de doelstellingen en in de producten waarmee die zijn gerealiseerd. Het gedeelte van de uitvoering dat betrekking heeft op infrastructuur wordt gerealiseerd binnen het Infrastructuurfonds. Van het Infrastructuurfonds wordt een afzonderlijk jaarverslag opgesteld. Over de controle daarvan rapporteren wij separaat.

In dit rapport wordt niet inhoudelijk ingegaan op opmerkingen met betrekking tot de projecten die door de Tweede Kamer in het kader van de Regeling grote projecten zijn aangewezen. Over deze projecten wordt periodiek separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

3

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het departementale jaarverslag 2012.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.
Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben de volgende in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten gecontroleerd:
- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

Wij zijn er bij de controle van deze financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII). Deze verklaring is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden en onder de naam '12. IenM-XII Jaarverslag 2012 versie 15 maart' op de samenwerkingsruimte Rijksbegroting[1] wordt geplaatst.

1 Samenwerkruimte > Rijksbegroting > 2012 Verantwoording – Jaarverslag > 04. MR1-versie Jaarverslag en Slotwet 2012 versie 15 mrt. (plaatsing door FEZ)

3.3 Single information Single audit (SiSa)

Onzekerheden SiSa 2010 van IenM in belangrijke mate opgelost, SiSa 2011 geschikt voor vaststelling
Begin 2012 is op basis van door ons uitgevoerde single reviews gebleken dat niet zondermeer gesteund kon worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. Voor zover deze specifieke uitkeringen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2010 in 2011 nog niet waren vastgesteld, is afgesproken dat ministeries de hieruit voortvloeiende onzekerheid zoveel mogelijk met aanvullende maatregelen zouden reduceren.
De ADR heeft voor het ministerie van IenM per regeling geanalyseerd of voldoende maatregelen zijn of worden getroffen om de onzekerheden in voldoende mate op te heffen. Hierbij is gebleken dat voor één regeling onzekerheden niet ongedaan konden worden gemaakt (de regeling Externe Veiligheid). Voor een viertal andere regelingen worden de onzekerheden opgelost door de uitgaven over 2010 opnieuw op te laten nemen in de SiSa-verantwoording over 2012.

Naar aanleiding van onze bevindingen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2011 zijn er door de accountantskantoren en -diensten aanvullende werkzaamheden verricht. De ADR heeft deze werkzaamheden gereviewd en op 30 november 2012 aan BZK gerapporteerd dat, met inachtneming van een aantal specifieke bevindingen, de SiSa-bijlagen 2011 gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van specifieke uitkeringen. Medio februari 2013 heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven onze conclusie te ondersteunen.
Omdat eind 2012 nog niet duidelijk was of al dan niet gebruik kon worden gemaakt van de SiSa verantwoordingsinformatie 2011 zijn er in 2012 weinig voorschotten bij IenM vastgesteld, waardoor de stand voorschotten op de saldibalans is toegenomen. In 2013 kan alsnog worden overgegaan tot vaststelling.

3.4 Stand voorschotten na omvangrijke correctie aanvaardbaar

Miscommunicatie en beperkt inzicht in historie leidt tot foutieve stand voorschotten
Bij de afsluiting van 2012 is geconstateerd dat een omvangrijk bedrag aan openstaande voorschotten (ca € 1 miljard) niet meer in de administratie als voorschot was opgenomen. Dit is met een herstelactie gecorrigeerd.
Het probleem betrof de voorschotten uit de SV2-administratie[2] die met name betrekking hadden op de afspraken met de uitvoeringsorganisaties Agentschap NL, Bufferzones en Bureau Sanering Verkeerlawaai en op overeenkomsten met een voorschotkarakter. Om SAP-technische redenen worden deze voorschotten op een andere wijze geregistreerd dan de voorschotten uit hoofde van subsidies en vergen daarmee ook een andere werkwijze binnen SSO. Bij de conversie van SV2 naar SAP begin 2012 en gedurende 2012 zijn deze voorschotten door miscommunicatie uit beeld geraakt. Naast de technische aspecten speelt hierbij tevens een rol dat de historische informatie van deze voorschotten als gevolg van opeenvolgende conversies en de transitie van het SAP-systeem naar Atos niet eenvoudig beschikbaar was.

De correctie is ultimo 2012 alleen in het grootboek doorgevoerd. Begin 2013 worden alle voorschotten gedetailleerd geanalyseerd om tot de juiste verwerking in de voorschot-administratie te komen. Verder zal door SSO een werkwijze worden ontwikkeld waarmee deze problemen in de toekomst worden voorkomen.

2 De SAP-administratie die in 2011 werd gehanteerd voor voormalig Hoofdstuk XI.

4

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

In 2012 is binnen het ministerie over het algemeen voldoende aandacht geweest voor de kwaliteit van het financieel beheer, evenals voorgaand jaar. Dit ondanks de veranderingen en taakstellingen waar de organisatie mee te maken heeft gehad. Bij de meeste organisatieonderdelen hebben wij weinig bevindingen van betekenis meer en ten aanzien van de onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer zijn in de loop van 2012 reeds belangrijke verbeteringen gerealiseerd. Bij de ILT is echter de kwaliteit van het financieel beheer onder druk komen te staan. Hier zijn structurele maatregelen nodig om dit weer om te keren.

4.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën.
Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij de volgende processen voor een nader onderzoek in 2012 bij de organisatieonderdelen van IenM (inclusief de batenlastendiensten RWS, ILT en KNMI) geselecteerd:

- Personeelsbeheer
- Inkoopbeheer
- Contractbeheer
- Subsidiebeheer
- Verplichtingenbeheer
- Opbrengstbeheer
- Betaalproces
- Grootboekbeheer
- Materieelbeheer

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

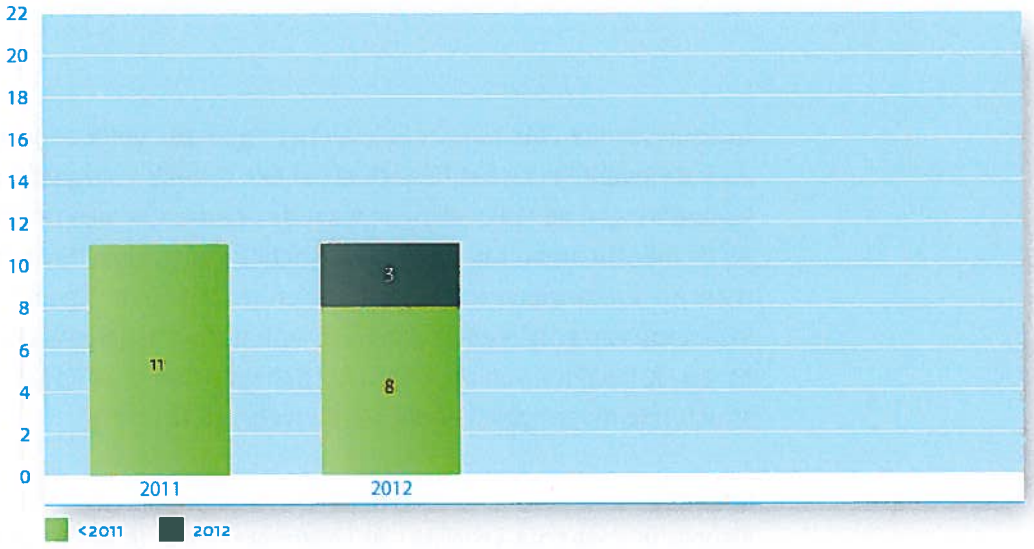
4.1.1 *IenM heeft het goede niveau van 2011 vastgehouden*

Het ministerie is ondanks de doorgaande veranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht over het algemeen in staat is geweest om het financieel beheer op het goede niveau van 2011 te houden.
Dit blijkt ook uit het feit dat wij bij het grootste deel van de door ons gecontroleerde processen geen meldenswaardige bevindingen hebben. Dit geldt ondermeer voor de processen inzake subsidiebeheer, verplichtingenbeheer, opbrengstbeheer, betaalproces en grootboekbeheer.

Verder heeft de inspanning die IenM heeft geleverd voor het op een hoger plan brengen van de personeelscontroles en personeelscontrolsystematiek (binnen het departement en rijksbreed) er toe geleid dat ook de resterende bevindingen uit 2011 bij personeelsbeheer zijn opgelost.

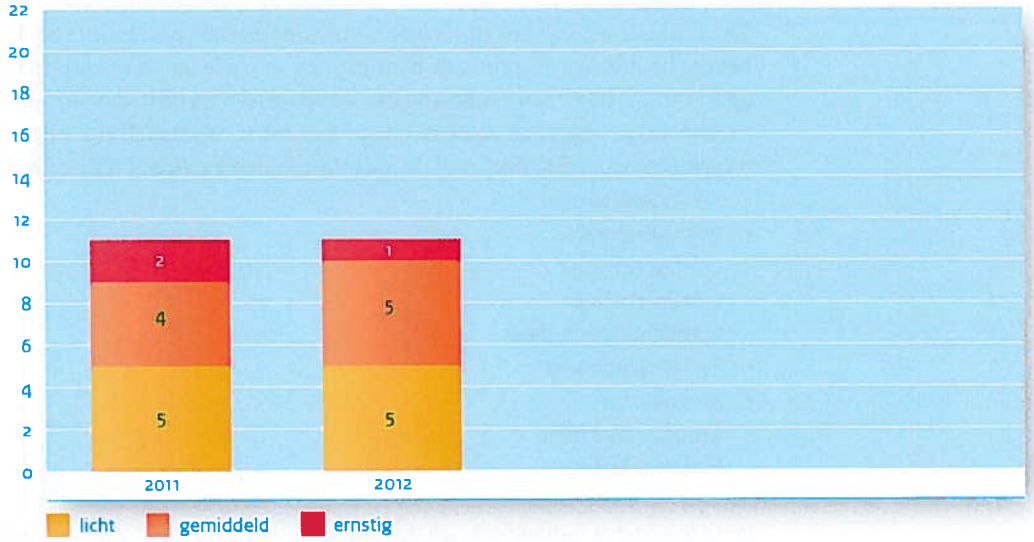
4.2 Bevindingen in 2012 op vergelijkbaar niveau met 2011

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



In 2012 is het aantal bevindingen op een vergelijkbaar niveau met 2011. In 2012 zijn drie bevindingen opgelost. Daartegenover zijn in 2012 drie nieuwe bevindingen geconstateerd. De bevindingen zijn toegelicht in paragraaf 4.3 respectievelijk 4.4.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Het aantal bevindingen mag stabiel zijn, toch blijkt uit de impact van de bevindingen een verbetering. De acties in 2012 hebben er toe geleid dat de ernstige bevindingen uit 2011 verbeterd zijn. Helaas is de situatie ten aanzien van het financieel beheer van de ILT in 2012 aanzienlijk verslechterd.
De bevindingen en hun impact zijn toegelicht in paragraaf 4.4.

4.3 Aantal hardnekkiger bevindingen in 2012 opgelost

Figuur 3: Gerealiseerde verbeteringen in 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2011	2012
Personeelsbeheer	IenM	■	√
Materieel beheer ILT	ILT	▲	√
Uitwijkvoorziening KNMI	KNMI	■	√

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig √ opgelost

4.3.1 *Resterende aandachtspunten personeelsbeheer zijn in 2012 opgelost*

HR-control op basis van de zogenoemde controlsheets is in de loop van 2011 geïmplementeerd en daarmee in 2012 structureel ingeregeld.
In 2012 is de zorg ten aanzien van de onderbouwing van reis- en verblijfkosten en declareren overige kosten door middel van bonnen weggenomen door de 100% controle op aanwezigheid bonnen en rappelleren vanuit de Shared Services organisatie (SSO) richting de managers.
Ook de volledigheid van de personeelsdossiers is voldoende geborgd.

4.3.2 *Materieel beheer ILT op orde*

De beheersing van de vaste kosten van het wagenpark is over 2011 versterkt door de toepassing van een standenregister. Sinds eind 2011 wordt ook het brandstofverbruik per voertuig door de ILT gemonitord.

4.3.3 *Borging continuïteit (ICT) dienstverlening KNMI met een uitwijkvoorziening geregeld*

Met de realisatie van de uitwijkvoorziening van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) in Woensdrecht is beoogd om de continuïteit van de ICT dienstverlening en daarmee de KNMI dienstverlening te borgen. De uitwijkvoorziening is in 2012 gereed gekomen en getest. Het gebruik van de uitwijkvoorziening zal in een calamiteitenoefening worden opgenomen.

4.4 Bevindingen concentreren zich rond een beperkt aantal processen

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2011	2012
Inkoopbeheer			
Inkoopproces beleidskern	Beleidskern/SSO	●	■
Procedure Light inkopen	Beleidskern/SSO, ILT, KNMI	▲	▲
Crediteurenstamgegevens	Beleidskern/SSO	▲	■
Informatie in Inkoopdossier	RWS		▲
Contractbeheer			
Contractbeheer met SCB	RWS	■	▲
Beheer DBFM contracten	RWS		■
Financieel beheer			
Financieel beheer ILT	ILT	▲	●
Bedrijfsvoering			
Beheersing EBF	IenM		■
Kennis SAP-autorisatiebeheer	IenM	▲	▲
Informatiebeveiliging	IenM	●	■
Materieelbeheer			
Materieelbeheer	RWS, KNMI	■	▲

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

4.4.1 *Inkoopproces Beleidskern: implementatie maatregelen moet snel worden afgerond*

De kwaliteit van het aanbestedingsproces was gedurende een groot deel van 2012 nog onvoldoende om de juiste toepassing van Europese aanbestedingsregels te waarborgen. Wel zijn in de tweede helft van het jaar een aantal goede maatregelen getroffen die onrechtmatige opdrachtverleningen moeten voorkomen. Dit betreft ondermeer:

1 het opstellen van een strategische inkoopplanning ten behoeve van tijdige identificatie en planning van aankomende aanbestedingstrajecten (nieuwe opdrachten en verlengingen);
2 het implementeren van maatregelen in het opdrachtverleningsproces ten behoeve van identificatie en juiste afhandeling van aanbestedingsplichtige opdrachten en ter waarborging van overeengekomen concurrentiestelling in de uitvoering van bestaande raam-overeenkomsten;
3 het periodiek uitvoeren van spend-analyses ter identificatie van mogelijk 'geknipte opdrachten' en ter evaluatie van de effectiviteit van voornoemde maatregelen.

Begin 2013 zijn nog niet al deze maatregelen in voldoende mate geïmplementeerd.
Daar waar de politieke druk hoog is, de relatie met stakeholders zeer precair is, of zeer specifieke kennis of netwerken van een externe nichepartij benodigd waren, zijn ook in 2012 weer een relevant aantal opdrachten gegund waarbij EU-aanbestedingsbepalingen niet zijn gevolgd. Ook in 2013 zal de deze situatie zich voor doen. In sommige gevallen had wellicht een gegrond beroep kunnen worden gedaan op uitzonderingsgronden van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO). In het Inkoopdossier ontbreekt echter stelselmatig documentatie waaruit de overweging van de (juridisch) adviseur blijkt.
Wij wijzen er op dat instemming met uitzonderingsgevallen door de departementsleiding alleen leidt tot rechtmatige opdrachtverlening, als daarbij een onderbouwd beroep wordt gedaan op concreet benoemde BAO-uitzonderingsgronden.

SSO heeft in de tweede helft van 2012 forse verbeteringen doorgevoerd door de implementatie van een inkoopmonitor. De dossiervorming bij inkoopaanvragen en bij de monitor ten aanzien van de gehanteerde uitzonderingsgronden zal moeten worden verbeterd, zodat de betrouwbaarheid van de monitor-rapportage beter is vast te stellen.

De reorganisatie van SSO medio 2012 is een oorzaak voor het pas laat in 2012 starten met de implementatie van maatregelen. Ook de monitoring vanuit FMC op de voortgang en de kwaliteit van de implementatie van de maatregelen had meer structureel ingevuld mogen worden.

Wij adviseren de implementatie van de reeds geformuleerde maatregelen met kracht door te zetten.
Daarnaast **adviseren wij** om de waarde van de geïmplementeerde monitor te verhogen door de kwalificatie van uitzonderingen voor derden navolgbaar te maken en met verwijzing naar de BAO juridisch zo concreet mogelijk te onderbouwen in het inkoopdossier.
Verder **adviseren wij** te onderzoeken of er op het gebied van softcontrols (communicatie, coaching, cultuur) nog extra maatregelen nodig zijn, daar het opvalt dat de (al dan niet bewuste) afwijkingen van de aanbestedingsregels zich vooral voordoen binnen het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid.
Tenslotte **adviseren wij FMC** om de verwachtingen ten aanzien van de rol en taken van SSO expliciet te maken en monitoring op de invulling hiervan structureel in te regelen, zodat vertragingen in het oppakken van acties tijdig gesignaleerd worden.

4.4.2 *Procedure light-inkopen blijft lastig in de praktijk*

Bij veel dienstonderdelen constateren wij in meer of mindere mate problemen met het toezenden van overzichten van light-inkopen aan de budgethouders ter analyse en mandatering achteraf. Het risico bestaat dat er light-rapportages ongeautoriseerd blijven en derhalve de rechtmatigheid van de betreffende inkopen niet is geborgd.
Het vergt steeds de nodige communicatie om de betreffende budgethouders zo ver te krijgen deze analyse en goedkeuring ook daadwerkelijk uit te voeren en de geaccordeerde overzichten weer terug te sturen naar de administratie.

Bij SSO zijn hierop in de loop van 2012 acties ondernomen waardoor binnen de beleidskern de procedure eind 2012 redelijk verloopt. Bij het KNMI zijn de light-rapportages voor een aantal maanden naar aanleiding van onze controle alsnog verzonden aan de desbetreffende budgethouders. Ook bij de ILT doen zich vergelijkbare problemen voor. Bij RWS worden deze problemen voorkomen door continue monitoring (als onderdeel van het Draaiboek Periodieke Controles).
Oorzaak voor de problemen is onzes inziens dat er verschil van verwachting is tussen het beeld dat light-inkopen makkelijk te beheersen en financieel niet materieel zouden zijn en de controle-inspanning die, mede gezien de niet onaanzienlijke omvang, toch gevraagd wordt.

Wij adviseren om binnen het ministerie duidelijk te maken wat de bedoeling was bij het introduceren van light-inkopen en welke minimum beheersmaatregelen noodzakelijk zijn voor een acceptabele beheersing van deze inkopen.
Verder **adviseren wij** om te bekijken of de beheersing van light-inkopen verder zou kunnen worden verbeterd door automatisering van de mandatering achteraf in een workflow (bijvoorbeeld conform het procesmodel 'reisdeclaraties binnenland' in P-Direkt).

4.4.3 *Belang controle op invoer crediteurenstamgegevens mag niet onderschat worden*

Geconstateerd is dat met name in de tweede helft van 2012 sprake is van een toename van het aantal foutief in SAP vastgelegde crediteurenstamgegevens. Daarnaast is gebleken dat de SAP-controle op dubbele KVK-nummers[3] niet werkt en er daardoor crediteuren dubbel in het systeem zijn ingevoerd. Het risico bestaat dat hierdoor betalingen of informatie aan een verkeerde derde wordt verstuurd.
De oorzaak is dat in de betreffende periode, mogelijk als gevolg van het grotere aantal mutaties in verband met het opnemen van de gegevens van het Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) in SAP, onvoldoende nauwkeurige controle is geweest op de juiste invoer van nieuwe crediteurenstamgegevens en de wijzigingen in dit bestand.

Wij adviseren het belang van een goede controle op de invoer van stamgegevens hernieuwd onder de aandacht te brengen van de betreffende medewerkers en vooralsnog hier in 2013 extra controles op te laten uitvoeren door de afdeling SSO-IC. Daarnaast **adviseren wij** het crediteurenstambestand te schonen voor dubbele KVK-nummers.

4.4.4 *Bronsystemen RWS op orde, informatie in inkoopdossier niet volledig*

Binnen RWS is in 2012 veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van de bronsystemen. Binnen het contractbeheer speelt het inkoopdossier een belangrijke rol. Het inkoopdossier is het document management systeem waarin alle formele documentatie met betrekking tot alle fasen van een inkoop worden opgenomen.
De informatie in het inkoopdossier is nog niet volledig en/of niet toegankelijk. Veelal is deze informatie buiten het inkoopdossier gearchiveerd. Dit kan een efficiënte bedrijfsvoering belemmeren. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat de centrale richtlijnen niet altijd worden nageleefd. Dit is intern niet geconstateerd doordat de monitoring op de inhoudelijke kwaliteit van het inkoopdossier niet is vormgegeven.

Wij adviseren om de inhoudelijke monitoring op het inkoopdossier in het draaiboek periodieke controles op te nemen en waar nodig het inkoopdossier op orde te brengen.

3 Kamer van Koophandel

4.4.5 *Contractbeheer RWS verbeterd; aandacht HRM blijft noodzakelijk*

In het samenvattend auditrapport over 2011 hebben wij aangegeven dat een verhoogd risico voor het contractbeheer bestaat als gevolg van de combinatie van organisatieverandering en het doorvoeren van de werkwijze van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Dit risico is ook onderkend door het bestuur van RWS. Het bestuur van RWS heeft in 2012 maatregelen getroffen die hebben geleid tot een grote inspanning van opdrachtgevers en projectteams om de werkwijze van SCB verder te verbeteren. Voorts zijn – in aanvulling op de werkwijze SCB – extra maatregelen getroffen op de onderbouwing van de rechtmatigheid van de betalingen. Deze extra maatregelen hebben ertoe geleid dat het contractbeheer in 2012 verder is verbeterd en dat de rechtmatigheid van de uitgaven alsnog is geborgd.

SCB functioneert nog niet toereikend. Belangrijke verbeterpunten in het functioneren van SCB zijn de diepgang van de uitgevoerde toetsen op het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer en de expliciete evaluatie van dit kwaliteitssysteem. In tegenstelling tot de aanlegprojecten is bij de onderhoudsprojecten het risicogestuurd toetsen van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer een belangrijk aandachtspunt.
Hierdoor blijft het niveau van het contractbeheer afhankelijk van de extra maatregelen.
Er lijkt sprake te zijn van een afnemende meeropbrengst van de inspanningen door RWS in relatie tot de geboekte vooruitgang in het functioneren van SCB. Het toepassen van SCB vraagt een veranderingstraject waarin medewerkers bereid en in staat zijn een andere houding en gedrag aan te nemen en waarbij medewerkers andere competenties en vaardigheden nodig hebben. Het bestuur van RWS heeft in het najaar 2011 besloten de HRM aspecten nadrukkelijk aandacht te geven door het opstellen en uitvoeren van een HRM paragraaf als onderdeel van het verankeringsplan SCB. De HRM-paragraaf is nog niet opgesteld. RWS geeft aan dat deze paragraaf zal worden opgesteld en uitgevoerd bij de in 2013 te vormen nieuwe realisatiediensten Grote Projecten en Onderhoud (GPO) en Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO).

Aangezien het veranderingstraject een langere doorlooptijd vergt, **adviseren wij** op korte termijn een kwaliteitsimpuls van de projectteams te realiseren. Daarbij kan als voorbeeld dienen de projecten waar SCB inmiddels toereikend functioneert. Door kruisbestuiving kan de kennis en vaardigheden van projectteams worden vergroot. Het management dient hierbij wel de keuze te maken dat de ervaren projectmedewerkers niet alleen werkzaamheden verrichtten bij complexe/risicovolle projecten maar ook een deel van hun tijd besteden aan coaching van minder ervaren projectmedewerkers.
Verder **is het van belang** de managementaandacht onverminderd vast te houden en de extra maatregelen op de onderbouwing van de rechtmatigheid van de betalingen te handhaven.

4.4.6 *Eenduidigheid in de beheerssystematiek rond DBFM contracten is noodzakelijk*

De Publiek Private Samenwerking (PPS) tussen de overheid en de markt krijgt binnen RWS vorm door Design Build Finance Maintain (DBFM) contracten.

Bij DBFM contracten is sprake van zowel periodieke betalingen van beschikbaarheidvergoedingen voor het in stand houden van de bestaande infrastructuur alsmede eenmalige betalingen na het gereedkomen van de nieuwe infrastructuur die zijn gekoppeld aan een beschikbaarheidcertificaat. Voordat het beschikbaarheidcertificaat kan worden afgegeven dient de opdrachtnemer aan te tonen dat voldaan is aan de gestelde contractuele eisen. RWS stelt de betrouwbaarheid van deze informatie vast door middel van SCB. Aangezien achteraf niet altijd kan worden vastgesteld dat aan deze eisen is voldaan, is het noodzakelijk dat het toezicht met SCB tijdens het bouwproces al plaatsvindt. De onderbouwing van deze betalingen heeft betrekking op de gehele periode vanaf de start van de werkzaamheden tot de openstelling van de nieuwe infrastructuur.
Indien de onderbouwing ontoereikend is, kan dit, naast risico's voor de beschikbaarheid, tot risico's voor de rechtmatigheid van de betaling leiden.
Een eenduidige beheerssystematiek voor deze contracten is binnen RWS beperkt vormgegeven en is beperkt ingebed in de werkwijze van RWS.

Dit wordt ondermeer veroorzaakt door het ontbreken van centrale regie op de inbedding in de werkwijze van RWS. Uit de praktijk blijkt dat de contracten complex zijn en relatief veel gedetailleerde eisen bevatten. De projectteams hebben moeite met het bepalen van de gevolgen van deze nieuwe contractvorm voor de wijze van beheersing en leiden tot teamafhankelijke oplossingen.

Wij hebben geconstateerd dat de periodieke betalingen bij deze contracten niet voldoende zijn beheerst.
Bij één project heeft een eenmalige betaling van € 70 mln (exclusief BTW) plaatsgevonden met betrekking tot het afgeven van het beschikbaarheidcertificaat. Bij de start van het bouwproces in 2010 van dit project is geconstateerd dat zowel SCB als het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer nog niet toereikend functioneerden. RWS heeft de gevolgen hiervan niet voldoende onderkend waardoor niet tijdig toereikende maatregelen zijn getroffen om deze omissies te ondervangen.
In 2012 heeft het projectteam, bij het afgeven van het beschikbaarheidcertificaat, achteraf maatregelen getroffen om de omissies uit voorafgaande jaren te compenseren. Het projectteam heeft voor een groot deel van de contractuele eisen alsnog kunnen vaststellen dat hieraan is voldaan. Bij een beperkt aantal eisen met een langere levensduur dan de looptijd van het contract was het echter niet meer mogelijk aan te tonen dat aan de eisen van het contract is voldaan.
Het aantal DBFM contracten en eenmalige betalingen neemt toe en daarmee de vorenvermelde risico's.

Wij adviseren de consequenties van de gewijzigde contractvorm voor de werkwijze van RWS centraal binnen RWS uit te werken. Daarnaast is het van belang voor reeds in uitvoering zijnde projecten tijdig te analyseren welke omissies in de contractbeheersing bestaan en wat hiervan de gevolgen zijn voor het afgeven van de beschikbaarheidcertificaten.

4.4.7 *Financieel beheer ILT in 2012 ontoereikend, structurele maatregelen nodig*

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is op 1 januari 2012 ontstaan uit de fusie tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM Inspectie (VI). Deze fusie is sinds begin 2011 in gang gezet en op 1 januari 2012 effectief geworden. In het proces naar het ontstaan van de ILT en ook gedurende 2012 hebben belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de personele bezetting.
Bij de totstandkoming van de ILT zijn procedures en werkwijzen van voormalig IVW grotendeels overgenomen.

Wij constateren dat in 2012 de kwaliteit van het financieel beheer bij de ILT op de hieronder genoemde onderdelen belangrijke gebreken vertoonde. Hiermee is het financieel beheer ten opzichte van 2011 verslechterd. De gebreken zijn met name in de volgende processen geconstateerd: (light-) inkopen, prestatieverklaren, opbrengsten, grootboekbeheer en tussentijdse financiële informatievoorziening.
Wij merken hierbij op dat onze bevindingen met betrekking tot (light-)inkopen en prestatieverklaren alle domeinen en directies van de ILT raken.

Als gevolg van de gebreken in het financieel beheer heeft de ILT in 2012 risico's gelopen ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven, de volledigheid en juistheid van opbrengsten derden en de sturing op de financiën.
Binnen de directie Bedrijfsvoering en het domein Scheepvaart zijn eind 2012 en begin 2013 met veel extra inspanningen ad-hoc acties verricht om alsnog tot een getrouwe verantwoording over 2012 te komen. Wij merken daarbij op dat wij zelf nog aanvullende werkzaamheden hebben moeten uitvoeren.
Bij het domein Luchtvaart is eind 2011 geconstateerd dat de volledigheid van enkele opbrengstprocessen niet is gewaarborgd door het ontbreken van functiescheiding. In 2012 heeft het domein geen maatregelen getroffen deze functiescheidingen te herstellen.

De risico's zijn ontstaan doordat:
- het binnen de domeinen en directies moeilijk is gebleken alle functies op adequate wijze kwalitatief en kwantitatief te bemensen vanwege de fusie en de taakstellingen;
- er binnen *alle* organisatieonderdelen van de ILT onvoldoende aandacht is geweest voor de internalisering van procedures en werkwijzen;
- de coördinatie en de afstemming van verantwoordelijkheden binnen en tussen de domeinen Luchtvaart, Scheepvaart en de directie Bedrijfsvoering is niet optimaal geweest.

Het is van groot belang dat de kwaliteit van het financieel beheer met structurele maatregelen weer op orde wordt gebracht.
Allereerst **dringen wij er op aan** om binnen alle domeinen en directies voor belangrijke functies op het gebied van financieel beheer heel kritisch te bezien hoe deze kwalitatief en kwantitatief zo adequaat mogelijk kunnen worden bezet.
Andere maatregelen voor verbetering zijn:
- het instrueren en opleiden van uitvoerend personeel;
- het maken van concrete afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen en tussen domeinen en directies.

Voorts **adviseren wij** om de uitvoering van de processen te bewaken en daartoe een mechanisme in te regelen dat de naleving van gemaakte afspraken waarborgt.

Wij willen benadrukken dat het ILT directie-team een cruciale rol speelt bij het inregelen en nakomen van gemaakte afspraken. Wij hebben vernomen dat hiertoe een aanzet wordt gemaakt met het afsluiten van de interne managementcontracten voor 2013.

4.4.8 *Kwaliteit beheersing EBF onvoldoende geborgd*

Als gevolg van eerdere vertragingen in de uitrol van DigiInkoop en uitblijven van de door IenM gewenste functionaliteit, is IenM tot op heden nog niet aangesloten op het rijksbrede systeem. In plaats daarvan wordt, onder regie van DCI, sinds 2007 gebruik gemaakt van EBF (Elektronisch bestellen en factureren), een door een externe leverancier ontwikkelde en beheerde applicatie. Er zijn de afgelopen jaren geen onderzoeken uitgevoerd naar de opzet, bestaan en werking van de change en security management processen bij/door de leverancier. Hierdoor bestaat geen inzicht in de kwaliteit van het gevoerde beheer, waardoor het risico bestaat op onrechtmatige betalingen. De waarde van de via EBF verwerkte facturen is in 2012 toegenomen tot circa € 180 mln (in 2010 ca € 28 mln).

Wij adviseren om, in samenwerking met de overige gebruikers van EBF, jaarlijks door de leverancier een ISAE3402 rapportage ter beschikking te laten stellen over het door deze organisatie gevoerde beheer in het kader van EBF danwel compenserende maatregelen van interne controle te treffen.

4.4.9 *Vergroten kennis van SAP-autorisatiebeheer nodig door transitie naar Atos*

Eind februari 2013 is de dienstverlening met betrekking tot de IenM-bedrijfvoeringssystemen van IBM overgegaan naar Atos. In het contract met Atos is sprake van een veranderde verdeling van taken en bevoegdheden tussen IenM en de externe dienstverlener. In de praktijk betekent dit dat nu een aantal complexe onderwerpen, zoals autorisatiebeheer op gebruikersniveau, zullen worden belegd binnen de IenM-organisatie in plaats van bij de externe dienstverlener. Onze mening is dat er op dit moment binnen DCI slechts een beperkt aantal sleutelfunctionarissen kennis van dit complexe onderwerp hebben. Te weinig om het autorisatiebeheer structureel en met voldoende diepgang invulling te kunnen geven. Ook de huidige aan de DCI-medewerkers ter beschikking staande tooling biedt niet voldoende ondersteuning aan alle aspecten van het autorisatiebeheer.
Wanneer autorisaties in het systeem niet goed zijn ingeregeld, of de uitgifte daarvan aan gebruikers niet afdoende beheerst wordt, ontstaat bij te ruime bevoegdheden risico op onopzettelijke fouten, maar ook op opzettelijk misbruik (fraude).
In 2012 is sprake geweest van een aantal ongewenste functievermengingen. Uit aanvullende controles is ons niet gebleken dat de betreffende gebruikers onrechtmatige handelingen in SAP hebben verricht.

Ter voorkoming van onrechtmatige handelingen is het van belang dat het aantal gebruikers, die onverenigbare handelingen in SAP kunnen uitvoeren, zoveel mogelijk wordt beperkt. Tevens zou regelmatig nagegaan dienen te worden wie die gebruikers zijn en of zij die rechten nog wel mogen bezitten.

Wij adviseren om binnen IenM het aantal medewerkers en de kennis van deze medewerkers over SAP-autorisatiebeheer te vergroten en ook zorg te dragen voor passende tooling om deze werkzaamheden op een toereikend niveau te kunnen uitvoeren.

4.4.10 *Informatiebeveiliging nog niet aantoonbaar overal op orde*

In de tweede helft van 2012 zijn in het kader van informatiebeveiliging veel activiteiten in gang zijn gezet, zoals het actualiseren van het integraal beveiligingsbeleid IenM en het opstellen van verbeterplannen door RWS en DCI.
Dit heeft geleid tot een beter inzicht in de risico's ten aanzien van de informatiebeveiliging. Momenteel is de informatiebeveiliging nog niet aantoonbaar overal op orde. Gezien de tijd die nodig bleek voor het opstellen van de verbeterplannen en de krappe bemensing van de beveiligingsorganisaties bij diverse IenM onderdelen blijft gerichte aandacht nodig. Hierbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de extra inspanningen die nodig zijn om de vernieuwde compliance-eisen inzake informatiebeveiliging (het BIR[4] en in de loop van 2013 ook het VIR-BI[5]) door te voeren.
Het is van belang dat het stelsel van beveiligingsmaatregelen uiteindelijk is afgestemd op de daadwerkelijke beveiligingsrisico's die IenM loopt. Adequate en afgestemde beveiligingsmaatregelen beperken de kans op beveiligingsincidenten, maar ook op dure, niet effectieve beveiligingsmaatregelen.

Wij dringen aan om in 2013 door te pakken op het gebied van informatiebeveiliging door als departementsleiding toe te zien op tijdige realisatie van de integrale beveiligingsplannen en de verbeterplannen, naast het monitoren van de going-concern activiteiten.
Daarnaast **adviseren wij** om de implementatie van de vernieuwde compliance-eisen inzake informatiebeveiliging vanuit de centrale IenM beveiligingsorganisatie effectief te ondersteunen in de vorm van:

- het coördineren van de decentrale initiatieven;
- het opstellen van implementatiekaders;
- en coördineren van tooling ter ondersteuning aan de implementatie.

4.4.11 *Materieelbeheer verbeterd, maar kent nog enkele aandachtspunten*

Structurele borging materieel beheer KA/RC is noodzakelijk door te werken onder kwaliteitsborging

Het door RWS op orde brengen van het materieel beheer van de domeinen kantoorautomatisering/rekencentra (KA/RC), netwerken en telefonie is als gevolg van het voortijdig beëindigen van het contract ten behoeve van de uitbesteding van de KA/RC, lastig gebleken. Een kritische succesfactor voor zowel het materieelbeheer als het contractbeheer, is de betrouwbaarheid van de informatie uit het configuratiemanagementdatabasesysteem (CMDB). Het beheer van het CMDB is deels uitbesteed. RWS heeft de processen bij de opdrachtnemer die de kwaliteit van deze CMDB waarborgen niet beoordeeld omdat de nulsituatie nog niet stabiel was. Om deze nulsituatie stabiel te kunnen maken is, conform de afspraken in de Roadmap, door het uitvoeren van arbeidsintensieve (compenserende) maatregelen alsnog zekerheid verkregen over de juistheid van de in operationele administraties opgenomen aantallen ICT-middelen. Deze maatregelen vormen de basis om een structurele borging van het materieel beheer KA/RC mogelijk te maken.

Wij adviseren een beheersstrategie op te stellen waarbij de beoordeling van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer centraal staat.

4 Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst

5 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie

Beheersing risico op onjuist gebruik voertuigen behoeft verbetering
Op basis van het eind 2011 geïmplementeerde rittenregistratiesysteem zijn in 2012 door RWS meerdere analyses uitgevoerd die gericht zijn op het juiste gebruik van het wagenpark. Deze analyses dragen bij aan de verdere verbetering van de beheersing van de kosten. Deze analyses zijn voorgelegd aan de verantwoordelijke managers van de desbetreffende medewerkers.

Binnen RWS ontbreekt echter centraal inzicht in hoeverre de managers daadwerkelijk het gesprek hierover zijn aangegaan met de desbetreffende medewerkers. Hierdoor bestaat in deze gevallen onduidelijkheid over het juiste gebruik van de bedrijfsmiddelen. Dit wordt veroorzaakt doordat de monitorende rol niet is belegd.

Wij adviseren de monitorende rol op de afwikkeling van de analyses corporate te beleggen, zodat centraal inzicht bestaat in het juiste gebruik van het wagenpark.

Onvoldoende oppakken verantwoordelijkheden leidt tot niet bijwerken activa-administratie
De voor 2012 door KNMI geplande inventarisaties zijn uitgevoerd. De op basis hiervan geconstateerde verschillen moesten begin 2013 nog worden doorgevoerd in de activa-administratie. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de betrokken medewerkers hun verantwoordelijkheden onvoldoende oppakken en hierop ook onvoldoende worden aangesproken door het management.

Wij adviseren het management om zijn verantwoordelijkheid in deze te nemen en indien nodig, hun medewerkers op hun verantwoordelijkheden aan te spreken.

5

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

De kwaliteit van de processen inzake de totstandkoming van beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie is afhankelijk van de wijze waarop de verschillende schakels in de keten hun rol invullen. Bij het proces met betrekking tot beleidsinformatie hebben wij onduidelijkheid geconstateerd ten aanzien van de rol- en taakverdeling en de wijze waarop de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie kan worden beoordeeld. Bij het proces met betrekking tot de bedrijfsvoeringsparagraaf is dit duidelijker.

5.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is afhankelijk van het belang van de desbetreffende informatie en de omvang van de risico's die worden onderkend in het proces van totstandkoming van deze informatie. Op grond van deze risicoafweging hebben wij de volgende totstandkomingsprocessen voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd:

- Totstandkomingsproces beleidsinformatie;
- Totstandkomingsproces bedrijfsvoeringsparagraaf.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

5.2 Proces totstandkoming beleidsinformatie beperkt beheerst

Ons onderzoek naar het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie heeft geresulteerd in de volgende twee hoofdbevindingen:

Over het totstandkomingsproces en de precieze verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen FMC, de SSO en de regievoerders blijken onduidelijkheden te bestaan. De taakverdeling staat niet in de Structurele Aanschrijving 2013.
De onduidelijkheden betreffen in het bijzonder de vraag wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een inhoudelijke toets op de beleidsinformatie en de vraag wie verantwoordelijk is voor welk deel van de dossiervorming. FMC en de SSO voeren een zogenoemde 'plausibiliteittoets' en een volledigheidstoets uit op de informatie die zij van de regievoerders ontvangen. Zij voeren hier geen inhoudelijke toets op uit vanuit de gedachte dat deze toets door de regievoerder moet worden uitgevoerd.

Wij adviseren om de Structurele Aanschrijving op dit punt aan te vullen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het benoemen van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een inhoudelijke toets op de beleidsinformatie in het begrotings- en verantwoordingsproces.

De informatie inzake een prestatie-indicator maakt in de meeste gevallen deel uit van een algemeen beleidsdossier bij de regievoerder. Uit dit dossier blijkt over het algemeen echter niet expliciet op welke wijze de betrouwbaarheid van de informatie is gewaarborgd. In de meeste gevallen wordt de informatie, die is gegenereerd binnen IenM, niet door de regievoerder op betrouwbaarheid beoordeeld. De regievoerder gaat ervan uit dat deze informatie betrouwbaar is.

Wij adviseren om richtlijnen op te stellen aan de hand waarvan de regievoerder expliciet kan vaststellen op welke wijze de betrouwbaarheid van de informatie is gewaarborgd en het resultaat van de betrouwbaarheidstoets vast te leggen in het beleidsdossier. De kern van deze richtlijnen zou moeten zijn dat de regievoerder kennis heeft van het totstandkomingsproces vanaf de bron – inclusief de waarborgen voor de betrouwbaarheid van de informatie – en nagaat of proces loopt zoals is beoogd.

5.3 Proces totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende gestructureerd

In de Structurele aanschrijving 2013 zijn de verantwoordelijkheden beschreven voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.
FMC is verantwoordelijk voor de kaderstelling en de coördinatie. De BeleidsDG's, de IG, de DG RWS, de Hoofddirecteur KNMI en het bestuur van de NEa zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van deze informatie.

In juni 2012 zijn door de hoofddirecteur FMC de topprioriteiten benoemd waarvan elk audit committee de stand van zaken is gemeld. Daarnaast zijn alle verbeterpunten uit de rapportages van Algemene Rekenkamer en Auditdienst over 2011 geïnventariseerd. Hiervan is in juni en december 2012 de voortgang nagevraagd bij de betreffende actiehouders. Dit proces kan nog beter worden gestructureerd.

Eind 2012 zijn door FMC de relevante rapportagepunten bepaald op basis van de verplichte onderwerpen volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 en een selectie op basis van professional judgement van de bedrijfsvoeringsinformatie die gedurende het jaar vanuit de organisatie is ontvangen. Dit is aangevuld met enkele onderwerpen op departementaal niveau en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en van de Auditdienst. De te rapporteren onderwerpen zijn in het audit committee van eind 2012 vastgesteld.

De BeleidsDG's worden bij het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf ondersteund door de SSO.
Bij de andere diensten zijn met name de stafafdelingen Control betrokken bij het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Afhankelijk van de situatie bij de betreffende dienst worden hier in meer of mindere mate proceseigenaren en inhoudelijk deskundigen bij betrokken.
Bij RWS is de selectie van de onderwerpen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf gekoppeld aan de beleidsprioriteiten en speerpunten die aan het begin van het jaar door het Bestuur benoemd waren. De informatie met betrekking tot het financieel en materieel beheer is in belangrijke mate gebaseerd op de audits die gedurende het jaar op verzoek van RWS zijn uitgevoerd.

6

6 Overige onderwerpen

Evenals in voorgaande jaren hebben wij ook in 2012 aandacht besteed aan een aantal zaken die voor de (nabije) toekomst van belang zijn. In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal onderwerpen waar wij de aandacht voor willen vragen.

6.1 Structurele capaciteit directie OVS niet ruim gezien de beleidsdruk

Binnen de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) zijn, naast de reguliere werkzaamheden met betrekking tot beleidsvorming en sturing en toezicht in het kader van de beheer- en vervoersconcessie, in 2012 een tweetal grote programma's gestart. Daarnaast lopen nog een aantal specifieke programma's en vergt de communicatie met de Tweede kamer en burgers naar aanleiding van problemen op en discussies over het spoor veel inspanning.
Met de vorming van IenM en de taakstellingen heeft de verantwoordelijke directie een groter werkpakket gekregen. Dit lijkt tot agendadruk te leiden waardoor reguliere overleggen met uitvoeringsorganisaties minder frequent plaats vinden dan onzes inziens voor een goede sturing en beheersing gewenst is.
Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ten aanzien van scopewijzigingen in aanlegprojecten het departement door ProRail soms te laat geïnformeerd wordt om hierop feitelijk nog te kunnen (bij-)sturen. Er lijkt te weinig ruimte te zijn op de periodieke overlegagenda om dit probleem op het juiste managementniveau bij ProRail onder de aandacht te brengen.
Verder moet voor het uitvoeren van beleidswerkzaamheden binnen de beleidsdirectie regelmatig een beroep worden gedaan op externe inzet en deskundigheid.
Bij uitval van sleutelfunctionarissen kunnen direct continuïteitsproblemen ontstaan. Door gebrek aan capaciteit kunnen ad-hoc oplossingen voorrang krijgen boven structurele oplossingen. Werkdruk kan tot gevolg hebben dat er eerder fouten gemaakt worden of suboptimale beslissingen genomen worden, en kan er toe leiden dat de regie op de uitvoering door bijvoorbeeld ProRail of NS verslapt.

Wij adviseren ook in de toekomst een zodanige personele capaciteit voor de betreffende directie te waarborgen dat de daaraan toebedeelde werkzaamheden op een gestructureerde wijze kunnen worden opgepakt en uitgevoerd en daarbij op essentiële kennisintensieve onderwerpen in huis kennis op te bouwen en beleid te ontwikkelen.

6.2 KNMI: monitoring kwaliteit bedrijfsvoering in 2013 nodig

Het jaar 2013 zal in het teken staan van het treffen van alle voorbereidende werkzaamheden om per 1 oktober 2013 als nieuwe organisatie van start te kunnen gaan. Dit betekent dat mensen van positie zullen wisselen en verantwoordelijkheden zullen veranderen door de vorming van vakgroepen en productgroepen. Goede bemensing en een adequate invulling van de verantwoordelijkheden bepalen tevens het niveau van de bedrijfsvoering.
Wij adviseren concrete afspraken te maken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen en tussen vakgroepen en productgroepen.

De veranderingen in de organisatie vragen veel energie van het KNMI. Wij merken op dat, door deze focus op de toekomst, de aandacht voor de bedrijfsvoering mogelijk onder druk komt te staan en het huidige niveau van het financieel en materieel beheer niet zonder meer kan worden vastgehouden. **Wij adviseren** ook gedurende 2013 aandacht te houden voor een goede monitoring van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

6.3 Werkkostenregeling: implementatie nog niet zonder zorgen

De werkkostenregeling (hierna WKR) is op 1 januari 2013 rijksbreed geïmplementeerd. Binnen IenM is het rekeningschema aangepast, is er een helpdesk ingericht en is er informatie verstrekt aan de dienstonderdelen. Hiermee is nog niet gewaarborgd dat voor de WKR relevante uitgaven correct worden verantwoord.
Het risico bestaat dat IenM om te voldoen aan de WKR diverse uitgaven achteraf verder moet uitsplitsen in de kostensoorten van de WKR. Dit vergt veelt tijd van medewerkers en het risico op onjuistheden is groot. Het risico bestaat verder dat IenM niet of te laat opmerkt dat kosten ten onrechte niet onder het forfait van onbelaste vergoedingen worden gebracht, of dat het forfait wordt overschreden.
De oorzaak is dat IenM nog niet alle maatregelen heeft geïmplementeerd die nodig zijn om de betrouwbaarheid van de brongegevens voor de WKR rapportages te waarborgen.
In de komende periode zal door FMC/HRM een risicoanalyse worden uitgevoerd, om te bezien welke maatregelen nog getroffen moeten worden om te komen tot betrouwbare WKR-rapportages.

Wij adviseren om deze actie op zeer korte termijn uit te voeren, om te voorkomen dat later in 2013 tijdrovende herstelacties moeten plaatsvinden.

6.4 Transparantie begroting toegenomen, navolgbaarheid mutaties volgt nog

Discussies met de Tweede Kamer over de Spoorbudgetten hebben in 2012 geleid tot het opnemen van extra overzichten in (suppletoire) begrotingen en jaarverantwoording. Hiermee wordt richting Tweede Kamer meer inzicht gegeven in de aard van begrotingsmutaties.
Eind 2012 is binnen FMC een project gestart om ook de navolgbaarheid en documentatie te verbeteren van mutaties die in de Interne BegrotingsAdministratie (IBA) zijn doorgevoerd.
Wij onderschrijven het belang van het lopende programma ter verbetering van de transparantie van IBA en **adviseren** zo spoedig mogelijk concreet invulling te geven aan de hieruit voortvloeiende acties.

6.5 Grote projecten worden separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd

In 2012 zijn rapporten uitgebracht bij de voortgangsrapportages van de projecten Zandmaas en Grensmaas, Ruimte voor de Rivier, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Rijk-Regio-programma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM), het Hoogwaterbeschermings-programma (HWBP2) en HSL-Zuid.

Bijlage

Bijlage

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan: de minister van Infrastructuur en Milieu

Verklaring betreffende de in het departementale jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het departementale jaarverslag 2012 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Oordeel

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen

Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het departementale jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 15 maart 2013

Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00