Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport

2013

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

Samenvattend auditrapport 2013

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

14 maart 2014

Kenmerk
ADR/2014/244

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1 **Samenvatting** 5
1.1 Controle financiële overzichten 5
1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer 5
1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering 6

2 **Inleiding** 8
2.1 Doel en doelgroepen 8
2.2 Wettelijke taak 8
2.3 Object van controle 8

3 **Controle financiële overzichten** 10
3.1 Inleiding 10
3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie 10
3.3 Paragraaf ter benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht 10

4 **Onderzoek financieel en materieelbeheer** 13
4.1 Inleiding 13
4.1.1 IenM heeft het goede niveau van voorgaande jaren vastgehouden 13
4.2 Aantal lichte bevindingen iets toegenomen 14
4.3 Bevindingen concentreren zich op dezelfde processen als voorgaande jaren 15
4.3.1 Herstel financieel beheer ILT in gang gezet, structurele verbeteringen hebben aandacht 15
4.3.2 Inkoopbeheer bij SSO-Inkoop geprofessionaliseerd, lijn moet nog volgen 16
4.3.3 Naleving (nationaal deel) Aanbestedingswet 2012 kent nog aanloopproblemen 17
4.3.4 Adequate werking procedure light-inkopen vergt blijvend managementaandacht 17
4.3.5 Structurele verbetermaatregelen beheer crediteurenstamgegevens geformuleerd, implementatie volgt nog 18
4.3.6 Informatie in Inkoopdossier is niet actueel en toegankelijk bij RWS 18
4.3.7 Contractbeheer GWW toereikend, verdere sturing op HRM noodzakelijk 19
4.3.8 Beheerssystematiek rond DBFM contracten is verbeterd, centrale regie nog wel noodzakelijk 19
4.3.9 Belang prestatieverklaring onvoldoende bekend bij prestatieverklaarder KNMI 20
4.3.10 Communicatie over regels voor correcte toepassing beloningsinstrumenten nodig 21
4.3.11 Kwaliteit beheersing elektronisch bestellen en factureren nog niet op orde 21
4.3.12 Gewijzigde rolverdeling DCI en nieuwe leverancier vereist verdere professionalisering SAP-autorisatiebeheer 21
4.3.13 Informatiebeveiliging verbeterd in 2013, maar nog niet aantoonbaar op orde 22
4.3.14 Materieelbeheer verbeterd, maar kent nog enkele aandachtspunten 23
4.4 Toekomstige ontwikkelingen vergen aandacht 24
4.4.1 Financieel en materieel beheer staat onder druk binnen IenM 24
4.4.2 Organisatiedynamiek, procesautomatisering en HNW vragen om gestructureerde dossiervorming 25
4.4.3 Voorschottenbeheer geüniformeerd, vaststelling oude regelingen vergt specifieke aandacht 26
4.4.4 Veel aandacht voor toekomstige activiteiten, regie op huidige concessie ook nodig 26
4.4.5 Verdere implementatie WNT vergt extra alertheid voor uitvoerbaarheid 27
4.5 Grote projecten worden separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd 27

5	**Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**	**29**
	5.1 Inleiding	29
	5.2 Proces totstandkoming indicatoren en kengetallen beperkt beheerst	29
	5.3 Proces totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende gestructureerd	30
Bijlage	**Controleverklaring van de onafhankelijke accountant**	**32**

1

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie
Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 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.

1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Goede niveau van voorgaande jaren vastgehouden
Het ministerie is ondanks ingrijpende organisatieveranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht in staat geweest om het financieel beheer nagenoeg op het goede niveau van voorgaande jaren te houden.
Op de bevindingen die wij over 2012 hebben gerapporteerd zijn vele acties in gang gezet of doorgezet. Deze acties hebben voor een deel ook al tot verbeteringen geleid.

Veel acties op bevindingen 2012 in gang gezet
Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zijn in de loop van 2013 veel maatregelen in gang gezet om het financieel beheer, dat in 2012 zwaar onder druk was komen te staan, weer te verbeteren. De positieve effecten daarvan begonnen eind 2013 langzaam zichtbaar te worden. Het komend jaar zal moeten blijken of de ingezette maatregelen ook structureel effectief zijn, daar veel acties met behulp van interim managers en tijdelijke krachten zijn uitgevoerd (zie paragraaf 4.3.1).

Bij de inkoopafdeling van de Shared Services organisatie (SSO-Inkoop) is hard gewerkt om de bevindingen met betrekking tot het inkoopbeheer bij de Beleidskern op te lossen. Wij constateren een toegenomen professionalisering van het inkoopproces bij SSO-Inkoop. Dit heeft geleid tot een betere naleving van de Europese aanbestedingsregels.
Verdere verbetering is nog nodig, ondermeer omdat de lijn nog te vaak opdrachten in de markt zet zonder SSO-Inkoop daarbij vooraf te betrekken, maar ook omdat de beheersprocessen bij SSO-Inkoop zich voor een deel nog in een groeifase bevinden. Aanvullend probleem is dat interdepartementaal samenwerken in de overgangsperiode naar gemeenschappelijke overeenkomsten tot meer onrechtmatige verlengingen van overeenkomsten van IenM kan leiden (paragraaf 4.3.2).
Ministeriebreed kent de naleving van het nationale deel van de Aanbestedingswet 2012 nog aanloopproblemen, met name ten aanzien van de kwaliteit van de motivering voor de gekozen wijze van aanbesteding die in het inkoopdossier wordt vastgelegd (paragraaf 4.3.3).

Informatiebeveiliging heeft zowel binnen de Beleidskern als bij RWS veel aandacht gekregen in 2013. Bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en de ILT is de aandacht beperkt geweest. De implementatie van de baseline informatiebeveiliging rijksdienst (BIR) is echter een tijdrovende klus, die noopt tot prioriteitstelling. Dit betekent dat de informatiebeveiliging nog niet op het gewenste niveau is. Ook de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) was in 2013 nog niet inzichtelijk genoeg. Wel zijn eind 2013 een aantal verbeteringen doorgevoerd (paragraaf 4.4.13).

Ondanks de grote organisatieveranderingen, waarbij ook in het primaire proces veel personele wijzigingen zijn doorgevoerd, is Rijkswaterstaat (RWS) er in geslaagd om het contractbeheer op voldoende niveau te houden. De contractbeheersing is in control, maar vergt blijvende aandacht. Dit betreft bij de GWW[1] contracten onder systeemgerichte contractbeheersing (SCB) de ontwikkeling van de competenties van de toetsers. Daarnaast verdient het verbeteren van de rol van de manager projectbeheersing binnen projecten aandacht gezien het belang van deze rol voor de monitoring op de contractbeheersing (zie paragraaf 4.3.7).
Ook DBFM-contracten krijgen permanente aandacht van het management, mede gezien de complexiteit van deze contractvorm (paragraaf 4.3.8).

De naleving van de procedure light-inkopen blijft een gevoelig proces, waarbij permanente managementaandacht nodig is om te borgen dat de autorisatie van light-rapportages wordt uitgevoerd, met name in situaties waar organisaties anders worden ingericht (paragraaf 4.3.4).

Daarnaast zijn er een aantal onderwerpen die nog niet voldoende zijn opgelost in 2013. Dit betreft het proces van elektronisch bestellen en factureren (EBF), het beheer van crediteurenstamgegevens, SAP-autorisatiebeheer, de actualiteit, volledigheid en toegankelijkheid van de informatie in het inkoopdossier bij RWS en materieelbeheer. Deze lichte bevindingen hebben de aandacht van het ministerie.

Toekomstige ontwikkelingen vergen aandacht
Als gevolg van verdergaande taakstellingen maken wij ons wel zorgen of de organisatie in staat blijft om het financieel en materieelbeheer op niveau te houden. Met name capaciteitsproblemen en het verdwijnen van dossierkennis hebben invloed op het vermogen van de organisatie om om te gaan met politieke druk en zich aan te passen aan wijzigende omstandigheden (zie paragraaf 4.4).

1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Proces totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende gestructureerd
Het proces met betrekking tot de bedrijfsvoeringsparagraaf is voldoende gestructureerd (paragraaf 5.3).

Proces totstandkoming indicatoren en kengetallen beperkt beheerst
Het proces totstandkoming indicatoren en kengetallen is nog beperkt beheerst. Procesbeschrijvingen ontbreken veelal en in de meeste gevallen is geen sprake van een dossier waarin het totstandkomingsproces van een indicator of kengetal van bron tot jaarverslag kan worden gevolgd (paragraaf 5.2).

1 Grond, Weg en Waterbouw

2

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2013 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 2013 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);
- de controleverklaring (bijlage).

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) kent drie begrotingen:
Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting (XII), het Infrastructuurfonds (A) en het Deltafonds (J).
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.
Het gedeelte van de uitvoering dat betrekking heeft op projecten die bijdragen aan waterveiligheid en zoetwatervoorziening wordt gerealiseerd binnen het Deltafonds. Van het Deltafonds 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.

2.3 Object van controle

De in 2013 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 9.857 mln. (2012: € 10.504 mln.), aangegane verplichtingen € 9.624 mln. (2012: € 10.046 mln.) en ontvangsten € 221 mln. (2012: € 98 mln.). Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.

3

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het departementale jaarverslag 2013.

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 2014. In onze controleverklaring, die is opgenomen in de bijlage van dit rapport, worden de door ons gecontroleerde financiële overzichten nader gespecificeerd.

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

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.

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 2013 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.

3.3 Paragraaf ter benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht

In onze controleverklaring is een paragraaf opgenomen waarin wij de aandacht vestigen op de toelichting bij het WNT[2]-overzicht. Het gaat hier om een onzekerheid in de verantwoording die verband houdt met het voorschrift uit de WNT dat onder meer de gegevens moeten worden vermeld over personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen als niet-topfunctionaris (externe niet-topfunctionarissen). De WNT kent geen uurtarief, maar een maximaal bezoldigingsbedrag per kalenderjaar. De minister van BZK heeft aangegeven geen universeel toepasbare omrekenformule te kunnen bepalen die de gedeclareerde uren van externe niet-topfunctionarissen vertaalt naar de WNT-bezoldigingsnorm. Daarom stelt de minister van BZK voor het verslagjaar 2013 als gedragslijn voor dat niet volledig aan de verplichting tot openbaarmaking kan en hoeft te worden voldaan.

2 Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

Het ministerie van IenM heeft overeenkomstig deze door de minister van BZK voorgestelde gedragslijn uitvoering gegeven aan de WNT en heeft in de toelichting bij het WNT-overzicht aangegeven dat vanwege het ontbreken van een praktisch toepasbare normstelling voor externe niet-topfunctionarissen sprake is van een onzekerheid in de verantwoording. Dit geldt uitsluitend voor het achterwege laten van de vermelding van de gegevens over externe niet-topfunctionarissen, niet voor de overige gegevens in het WNT-overzicht.

Voorts wijzen wij erop dat wij ingevolge de mededeling van de minister van BZK van 12 februari 2014 de WNT hebben gehanteerd als ware het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot aanpassing van de WNT in werking getreden. Het normenkader dat wij hebben gehanteerd bij onze controle op de naleving van de WNT is beschreven in de bijlage bij het besluit van de minister van BZK van 26 februari 2014 houdende vaststelling van beleidsregels inzake de toepassing van de WNT.

4

4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Ondanks organisatieveranderingen en taakstellingen is het financieel en materieelbeheer nagenoeg op hetzelfde goede niveau als in voorgaande jaren gebleven.
Op de bevindingen die wij over 2012 hebben gerapporteerd zijn vele acties in gang gezet of doorgezet. Deze acties hebben voor een deel ook tot verbeteringen geleid, echter de verbeteringen waren nog niet zodanig structureel dat daarmee bevindingen zijn opgelost.

Wij maken ons wel zorgen of de organisatie in staat zal blijven om het financieel en materieelbeheer op niveau te houden gezien de verdergaande taakstellingen.

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 2013 bij de organisatieonderdelen van IenM (inclusief de baten-lastenagentschappen RWS, ILT, KNMI en NEa) geselecteerd:

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

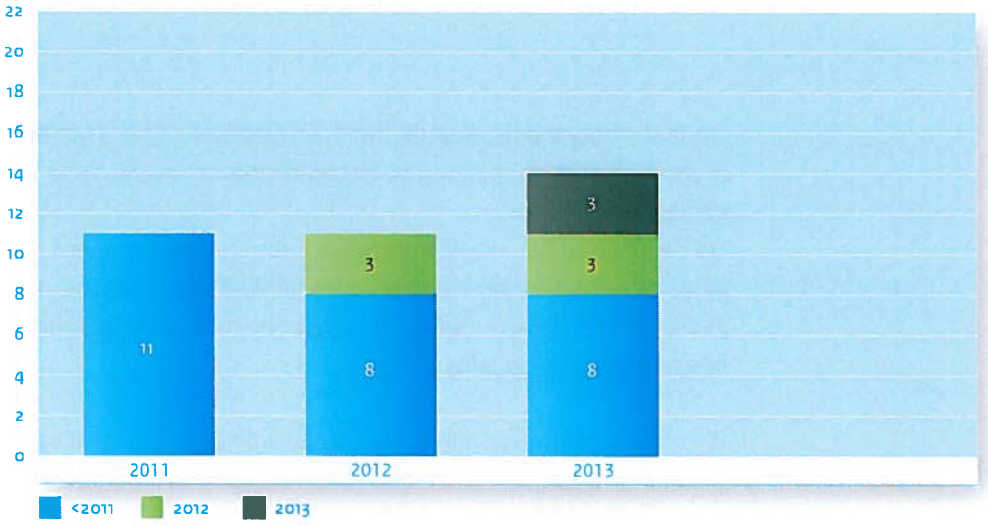
In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

4.1.1 *IenM heeft het goede niveau van voorgaande jaren vastgehouden*

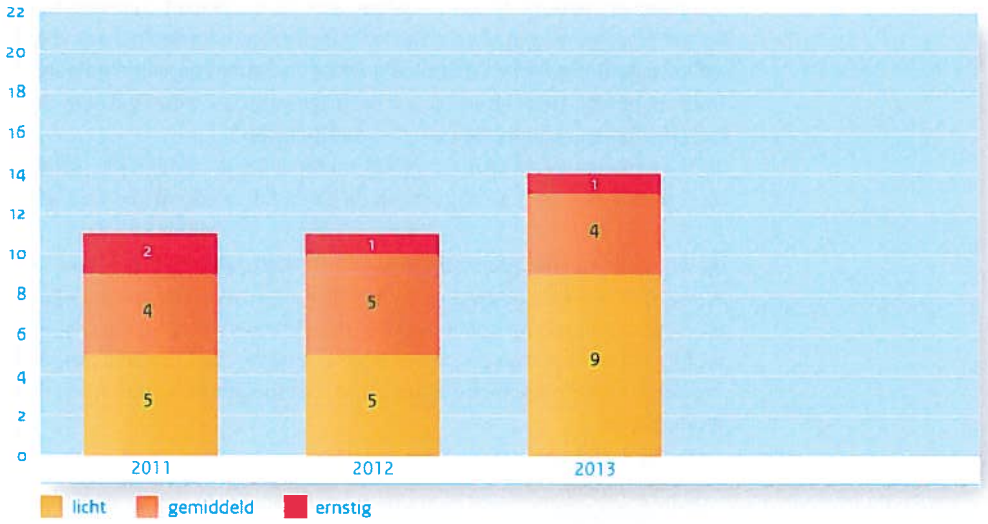
Het ministerie is ondanks organisatieveranderingen veranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht over het algemeen in staat is geweest om het financieel beheer op het goede niveau van voorgaande jaren te houden.
Dit blijkt ook uit het feit dat wij bij het grootste deel van de door ons gecontroleerde processen geen bevindingen hebben die in dit samenvattend rapport moeten worden vermeld. Dit geldt ondermeer voor de processen inzake subsidiebeheer, verplichtingenbeheer en opbrengstbeheer en voor het betaalproces.

4.2 Aantal lichte bevindingen iets toegenomen

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



In 2013 is het aantal lichte bevindingen toegenomen ten opzichte van 2012. Er zijn wel verbeteringen geconstateerd in 2013, maar die zijn nog niet zodanig dat de impact van de bevindingen uit voorgaande jaren lager is geworden of bevindingen als opgelost kunnen worden aangemerkt.
De bevindingen en hun impact zijn toegelicht in paragraaf 4.3.

4.3 Bevindingen concentreren zich op dezelfde processen als voorgaande jaren

Figuur 3: Bevindingen in het beheer 2013

	Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2011	2012	2013
	Financieel beheer				
1	Financieel beheer ILT	ILT	▲	●	●
	Inkoopbeheer				
2	Inkoopproces beleidskern	Beleidskern	●	■	▲
3	Inkoopproces aanbestedingswet 2012	IenM			■
4	Procedure Light inkopen	IenM	▲	▲	▲
5	Crediteurenstamgegevens	SSO	▲	■	▲
6	Informatie in Inkoopdossier	RWS		▲	▲
	Contractbeheer				
7	Contractbeheer met SCB	RWS	■	▲	▲
8	Beheer DBFM contracten	RWS		■	■
9	Belang prestatieverklaring onvoldoende bekend	KNMI			▲
	Personeelsbeheer				
10	Beloningsbeslissingen obv onjuiste artikelen ARAR/BBRA	IenM			▲
	Bedrijfsvoering				
11	Beheersing EBF	FMC, RWS		■	■
12	SAP-autorisatiebeheer en autorisaties	DCI	▲	▲	▲
13	Informatiebeveiliging	IenM	●	■	■
	Materieelbeheer				
14	Materieelbeheer	RWS, KNMI, ILT	■	▲	▲

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

4.3.1 *Herstel financieel beheer ILT in gang gezet, structurele verbeteringen hebben aandacht*

Over 2012 is het financieel beheer van de ILT vanwege de geconstateerde gebreken als een ernstige bevinding aangemerkt. In de loop van 2013 heeft de ILT diverse maatregelen in gang gezet om het financieel beheer te verbeteren. De positieve effecten van deze maatregelen zijn in het laatste kwartaal van 2013 op onderdelen zichtbaar geworden. Wij noemen in dit verband light-inkopen en de functiescheiding bij enkele opbrengstsoorten. Ook is in 2013 veel aandacht besteed aan het op orde brengen van de administratie en het herschrijven van procedures. Hiermee is een basis gelegd voor verdere verbeteringen.

Ondanks de gerealiseerde verbeteringen constateren wij dat over 2013 als geheel de kwaliteit van het financieel beheer bij ILT nog belangrijke gebreken vertoonde.
Als gevolg van deze gebreken in het financieel beheer heeft de ILT ook in 2013 nog risico's gelopen ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven, de volledigheid en juistheid van een deel van de opbrengsten derden en de sturing op de financiën. Daarom wordt de bevinding ook over 2013 als ernstig aan gemerkt.

Om deze risico's te ondervangen heeft de ILT in de loop van het jaar een scala aan maatregelen getroffen om verbeteringen door te voeren. Veel van deze maatregelen zijn en worden uitgevoerd met behulp van interim managers en andere tijdelijke krachten. Het komende jaar zal moeten blijken of de ingezette verbetermaatregelen structureel effectief zijn.

De directie bedrijfsvoering van de ILT geeft aan alles in het werk te stellen om in de periode 2014-2017 de processen rond met name het financieel beheer op orde te hebben. Hiertoe is een programmaorganisatie ingericht die inmiddels drie verbeterplannen op het gebied van financieel beheer heeft opgeleverd.

Wij adviseren om bij het uitvoeren van de verbeterplannen er met name op te letten dat onderkende risico's en oorzaken structureel en ILT breed worden beheerst.

4.3.2 *Inkoopbeheer bij SSO-Inkoop geprofessionaliseerd, lijn moet nog volgen*

De kwaliteit van het aanbestedingsproces was binnen de Beleidskern gedurende een groot deel van 2012 nog onvoldoende om de juiste toepassing van Europese aanbestedingsregels te waarborgen, maar in de tweede helft van 2012 waren al een aantal goede maatregelen getroffen die onrechtmatige opdrachtverleningen moeten voorkomen. In 2013 heeft SSO-Inkoop de in 2012 in gang gezette implementatie van verbetermaatregelen op het aanbestedingsproces doorgezet. Hierbij zijn tevens extra maatregelen meegenomen naar aanleiding van de Aanbestedingswet 2012 die op 1 april 2013 van kracht is geworden. De verbeteringen hebben er toe geleid dat door ons de impact van de bevinding van gemiddeld naar licht kan worden bijgesteld.

De geïmplementeerde verbetermaatregelen zijn:

- Een aangepaste verantwoordelijkheidverdeling en wijze van communiceren, tussen opdrachtgevers uit de lijn enerzijds en SSO-Inkoop anderzijds met een hierop aangepast proces voor opdrachtverlening en een nieuw accountmodel binnen SSO-Inkoop;
- Het opzetten van structureel periodiek uit te voeren spendanalyses ex-ante en ex-post (implementatie hiervan loopt door in 2014);
- Expliciete terugkoppeling per kwartaal over de naleving van aanbestedingsregels door SSO aan de DG's en directeuren uit de lijn.

Zoals af te leiden uit de Inkoopmonitorrapportage, hebben deze acties gedurende 2013 geleid tot een afnemend aantal afwijkingen van EU-Aanbestedingsregelgeving (EU-A), maar deze komen bij opdrachten vanuit Beleid nog steeds voor.

Deze afwijkingen hebben (conform de interne afspraken) beargumenteerd en met goedkeuring van het management plaatsgevonden. Echter: ook na beargumentering en managementgoedkeuring blijven aangegane verplichtingen bij afwijking van EU-A regelgeving en de Aanbestedingswet 2012 in de meeste gevallen formeel onrechtmatig. Dit moet derhalve zo veel mogelijk worden voorkomen.

Waar het opdrachtverlening vanuit de lijn betreft is ons beeld dat het aantal afwijkingen nog sterk kan verminderen. Dit door een betere planning, het sluiten van passende Raamovereenkomsten en het vanaf het begin van het opdrachtverleningsproces (nog voor de keuze marktbenadering) betrekken van SSO-Inkoop (of DCI bij automatiseringscontracten). Bij de tijdige planning van aanbesteding van inkoopopdrachten is ons beeld dat nog teveel sprake is van een 'pull' vanuit SSO-Inkoop en te weinig van een 'push' vanuit Beleid.
Tevens zien wij de regierol vanuit FMC nog niet neerslaan in een duidelijke voorstellen voor een inkoopstrategie voor IenM (aansluitend op Rijksbreed categoriemanagement) en instructies voor aan te leveren spendanalyses en inkoopplanningen door SSO-Inkoop en de lijn.

Voor wat betreft de inkoopplanning van komende opdrachten vanuit beleid zijn de accounthouders van SSO-Inkoop vanaf eind 2013 aangehaakt bij de totstandkoming van de meerjarige activiteitenbegrotingen van de (beleids-)directies (traject ontwerpbegroting-voorjaarsnota). Tezamen met spendanalyses ex-post moet dit leiden tot passende raamcontracten voor beleid en het tijdig opstarten van aanbesteding van opdrachten.
Daarnaast is SSO-inkoop een onderzoek gestart naar de mogelijke oorzaken of redenen van het niet tijdig inschakelen van SSO-Inkoop door de lijn. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal SSO samen met de beleidsdirecties bekijken hoe eventuele beletselen kunnen worden weggenomen.

Wij adviseren SSO-Inkoop deze activiteiten met kracht door te zetten en FMC hiervoor blijvende aandacht vanuit de lijn te borgen.

Invoering van interdepartementaal samenwerken kan in de overgangsperiode naar gemeenschappelijke overeenkomsten tot meer onrechtmatige verlengingen leiden
Een deel van de afwijkingen van de aanbestedingsregelgeving vloeit voort uit het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Dit programma streeft doelmatigheid na door het Rijksbreed delen van automatiseringsoplossingen en Raamcontracten.
In een aantal gevallen zijn Rijksbrede oplossingen of –contracten later beschikbaar dan de uiterste geldigheidsdatum van departementale (IT-beheer) contracten. In die gevallen moet een periode overbrugd worden, hetgeen veelal middels een formeel niet meer toegestane verlenging van het aflopende contract gebeurt.
Ook in de komende twee jaar zal IenM nog veelvuldig de afweging moeten maken tussen rechtmatigheid enerzijds en doelmatigheid/doeltreffendheid anderzijds.
SSO-Inkoop heeft voor wat betreft de route naar een Compacte Rijksdienst aangegeven voor deze periode de geplande beschikbaarheidsdata van nieuw aan te besteden Rijksbrede contracten en uiterste expiratiedata van lopende IenM-overeenkomsten goed tegen elkaar te zullen afzetten. Daar waar tijdelijke overbrugging nodig blijkt zal men hiervoor in overleg met de opdrachtgevende directies zoveel mogelijk een rechtmatige oplossing zoeken. Wij ondersteunen dit initiatief.

Wij adviseren FMC deze analyse IenM-breed te trekken en tijdig overbruggingsmaatregelen te laten voorbereiden.

4.3.3 *Naleving (nationaal deel) Aanbestedingswet 2012 kent nog aanloopproblemen*
Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht geworden. Belangrijk aspect van deze wet is dat de delen 1 en 4 ook voor nationale aanbestedingen gelden. Dit betekent dat met ingang van dat moment ook de inkopen met een geraamde waarde die ligt onder de Europese aanbestedingsdrempels moeten voldoen aan de wet.
De Aanbestedingswet 2012 zelf kent geen grensbedragen en daarmee verband houdende bepalingen aangaande de procedurekeuze; deze zijn nader uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit (en voor het Rijk nader uitgewerkt in de circulaire grensbedragen van DGOBR). Gezien de impact van de nieuwe aanbestedingsregels, is het van belang dat er heldere en concrete afspraken worden gemaakt over wanneer - en over de inhoudelijke motivering in de memo's waarmee - toestemming wordt gevraagd aan de DG's c.q. Hoofdingenieur-directeuren bij afwijkingen, en dat de toetsende rol van te onderscheiden Inkoop(expertise)afdelingen expliciet zichtbaar wordt gemaakt. Binnen de verschillende organisatieonderdelen zijn in 2013 de nodige acties in gang gezet om hier invulling aan te geven.

Als gevolg van aanloopproblemen vertoonde het aantal afwijkingen van de Aanbestedingswet 2012 voor wat betreft het deel onder de Europese aanbestedingsdrempels in de loop van 2013 echter nog een toename. Met name bij de Beleidskern komen onderhandse aanbestedingen relatief veel voor. Maar ook bij de andere organisatieonderdelen was in 2013 sprake van een aantal onderhandse aanbestedingen, waarvoor niet altijd de vereiste motivering in het inkoopdossier aanwezig bleek te zijn.

- **Wij adviseren** om de in gang gezette acties, die er op gericht zijn om de naleving van de Aanbestedingswet 2012 op het gewenste niveau te krijgen, door te zetten en daarbij aandacht te besteden aan de toereikendheid van de motivering voor de gekozen wijze van aanbesteding (procedurekeuze) die in het inkoopdossier wordt vastgelegd. Uitgangspunt bij de naleving van de Aanbestedingswet 2012 zou moeten zijn dat het aantal onderhandse aanbestedingen wordt teruggebracht tot een zeer beperkt aantal per jaar.

4.3.4 *Adequate werking procedure light-inkopen vergt blijvend managementaandacht*
In 2012 hebben wij aangegeven dat wij bij de dienstonderdelen in meer of mindere mate nog problemen constateerden met het toezenden van overzichten van light-inkopen aan de budgethouders ter analyse en mandatering achteraf. Ook in 2013 is dit het geval.

Hierdoor bestaat het risico 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.

Medio 2013 zijn bij de organisatieonderdelen die binnen het verzorgingsgebied van SSO vallen, opnieuw de kaders voor de procedure light-inkopen onder de aandacht gebracht. Hierbij is duidelijk gemaakt wat de bedoeling was bij het introduceren van light-inkopen en welke minimum beheersmaatregelen noodzakelijk zijn voor een acceptabele beheersing van deze inkopen. Dit heeft bij deze organisatieonderdelen geleid tot de benodigde verbetering van de naleving van de procedure.
Bij ILT waren over de eerste acht maanden herstelacties nodig voor de mandatering achteraf. In het laatste kwartaal 2013 was het ondertekenen van de maandlijsten belangrijk verbeterd.
Bij RWS hebben de organisatiewijzigingen per 1 april 2013 geleid tot problemen met het toezenden en autoriseren van de overzichten van light-inkopen. Na herstelwerkzaamheden door de Corporate Dienst van RWS verloopt de procedure eind 2013 weer redelijk.
Gezien deze ontwikkelingen blijven wij het beheer van light-inkopen als een lichte bevinding aanmerken.

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. Daarnaast blijkt het bij het doorvoeren van een organisatieverandering niet eenvoudig om administratief de light-rapportages te koppelen aan de juiste budgethouders

Wij adviseren dan ook blijvend managementaandacht te besteden aan de naleving van de procedures rond light-inkopen.

4.3.5 *Structurele verbetermaatregelen beheer crediteurenstamgegevens geformuleerd, implementatie volgt nog*
In 2012 hebben wij gemeld dat het bestand crediteurenstamgegevens relevante aantallen onvolledige of dubbele crediteuren bevat, hetgeen kan leiden tot onrechtmatige of dubbele betalingen.
Hierop zijn grotendeels te automatiseren verbetermaatregelen geformuleerd, waaronder het creëren van een 'vestigingsnummer' als uniek kenmerk. Daarnaast wordt een geautomatiseerde koppeling met de Kamer van Koophandel overwogen.
De implementatie van deze verbetermaatregelen is in 2013 niet gerealiseerd en zal – naar ons is meegedeeld - eerst in 2014 plaatshebben. Daarna zullen opschoningsacties worden opgestart.

In 2013 zijn vervangende maatregelen uitgevoerd, zoals gericht onderzoek naar mogelijke dubbele betalingen. Tevens heeft SSO onderzoek laten doen naar de juiste vulling van IBAN-bankrekeningnummer velden. De belangrijkste risico's zijn hiermee afgedekt.
Mede gezien de gevoeligheid van dit proces voor mogelijk misbruik handhaven wij deze bevinding toch als licht.

Wij adviseren te borgen dat DCI in 2014 afdoende prioriteit geeft aan het realiseren van de benodigde geautomatiseerde structurele verbetermaatregelen en dringen er op aan dat ook in 2014 vervangende maatregelen worden uitgevoerd zolang de structurele maatregelen nog niet zijn geïmplementeerd.

4.3.6 *Informatie in Inkoopdossier is niet actueel en toegankelijk bij RWS*
Het Inkoopdossier is het document managementsysteem[3], waarin alle formele documentatie met betrekking tot de verschillende fasen van een inkoop worden opgenomen.

3 opgenomen in het departementale ERP-systeem (SAP)

In onze rapportage over 2012 hebben wij aangegeven dat de informatie in het inkoopdossier bij RWS niet altijd actueel, volledig en/of toegankelijk is.
Dit kan een efficiënte bedrijfsvoering belemmeren en zorgt ervoor dat niet in alle gevallen kan worden aangetoond op welke wijze het inkoopproces is verlopen.
Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat de centrale richtlijnen niet altijd worden nageleefd en de veelheid aan ondersteunende IT-systemen waardoor in de beleving van de gebruikers, op meerdere plaatsen dezelfde informatie vastgelegd dient te worden. Dit bevordert niet het juiste gebruik van het inkoopdossier.
In 2013 hebben wij vastgesteld dat onvoldoende voortgang is geboekt om deze problematiek op te lossen, daarom handhaven wij onze lichte bevinding.

4.3.7 *Contractbeheer GWW toereikend, verdere sturing op HRM noodzakelijk*

Met Systeemgerichte contractbeheersing (SCB) werkt RWS toe naar een efficiënte contractbeheersing. De doelmatigheid van de contractbeheersing zou nog verder kunnen toenemen als de omvang van de aanvullende maatregelen, die onderdeel zijn van het kader SCB, op termijn verder worden afgebouwd. Voorwaardelijk daarvoor is dat de inrichting en kwaliteit van het samenstel van beheersmaatregelen onder het SCB-kader dat rechtvaardigt en dat onderwerp is van expliciete afweging.
Daarom handhaven wij onze lichte bevinding ten aanzien van het contractbeheer GWW[4], aangezien de werking van SCB nog niet geheel op orde is.

In 2013 is door RWS gestuurd op het verder verinnerlijken van de werkwijze SCB, waarbij de HRM aspecten een belangrijke plaats hebben ingenomen.
Zo hebben de contractmanagers en lead auditors een leertraject doorlopen en zijn coachingstrajecten gestart. Het contractbeheer is mede hierdoor verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

Naar onze mening is een belangrijke succesfactor voor het op orde krijgen van SCB, het verhogen van de kwaliteit van de uitgevoerde toetsen door de RWS toetsers. RWS heeft aangegeven dat in 2014 geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van de competenties van de RWS toetsers.

Wij adviseren de managementaandacht onverminderd op deze aspecten te continueren om de doelmatigheidswinst die SCB intrinsiek in zich heeft te effectueren.

Monitoring op werking contractbeheer GWW dient geüniformeerd en gestandaardiseerd te worden

Binnen de projectteams is de manager projectbeheersing verantwoordelijk voor een adequate inrichting van de interne kwaliteitsborging van het contractbeheer Daarnaast worden binnen RWS verschillende instrumenten ingezet als onderdeel van de PDCA-cyclus (selfassesments, audits etc.) om de werking van het contractbeheer GWW te monitoren.
Wij merken op dat monitoring nog niet automatisch een versterking van de interne kwaliteitsborging betekent. Daarnaast is de effectiviteit beperkt omdat de monitoring slechts een momentopname is c.q. slechts een beperkt gedeelte van het jaar omvat. Naar onze mening moeten de monitoringsactiviteiten nog meer worden gericht op het verbeteren van de rol van de manager projectbeheersing binnen het project.

Wij adviseren om de monitoring op de werking van het contractbeheer GWW te standaardiseren en daarbij met name aandacht te besteden aan de effectiviteit van de werking van de ingebouwde beheersmaatregelen door de manager projectbeheersing.

4.3.8 *Beheerssystematiek rond DBFM contracten is verbeterd, centrale regie nog wel noodzakelijk*

In ons samenvattende rapport over 2012 hebben wij over de beheerssystematiek rond DBFM contracten van RWS het volgende opgemerkt:

1 Bij eventuele omissies in de contractbeheersing wordt onvoldoende nagegaan wat hiervan de gevolgen zijn voor het afgeven van de beschikbaarheidcertificaten en

4 Grond, Weg en Waterbouw

2 een eenduidige beheerssystematiek is beperkt vormgegeven en is nog niet voldoende ingebed in de werkwijze.

Op basis daarvan hebben wij het beheer van DBFM contracten over 2012 als een gemiddelde bevinding aangemerkt. De ontwikkelingen in 2013 geven nog geen aanleiding om ons oordeel aan te passen.

De stand van zaken met betrekking tot voorgenoemde punten in 2013 kan als volgt worden weergegeven:

Ad 1
In 2013 zijn bij in uitvoering zijnde DBFM contracten beschikbaarheids- en/of voltooiing-certificaten afgeven voor het gereedkomen van de nieuwe infrastructuur. Deze certificaten kunnen worden afgegeven nadat de opdrachtnemer heeft aangetoond dat hij aan omvangrijke en (soms zeer veel) gedetailleerde eisen uit de vraagspecificaties van het contract heeft voldaan. Met het tijdig afgeven van deze certificaten (van ca. €100 mln. tot enkele honderden miljoenen euro's per certificaat) staan er zowel voor de opdrachtnemer als voor RWS forse belangen op het spel.
Gebleken is dat RWS tijdig maatregelen heeft getroffen om eventuele omissies in de contract-beheersing te analyseren en dat compenserende maatregelen zijn genomen om deze omissies weg te nemen.

Daarnaast is gebleken dat bij dit type contracten de opdrachtnemer niet altijd in staat is om (tijdig) aan te tonen dat hij aan alle eisen van een certificaat heeft voldaan. In deze situaties zijn, in overleg tussen de opdrachtnemer en RWS, de eisen in het contract zodanig aangepast dat toch tot afgifte van het certificaten en de daarbij behorende betalingen kon worden over-gegaan.
Mede gezien deze werkwijze **adviseren wij** om de DBFM contractvorm sterk te vereenvoudigen door meer functioneel te specificeren en de gedetailleerde technische eisen sterk te beperken. Hierdoor kan het mogelijk worden dat minder inspanningen noodzakelijk zijn door zowel de opdrachtnemer als door RWS om aan te tonen dat aan de eisen van een certificaat is voldaan.

Ad 2
De centrale regie op de inbedding bij DBFM (het standaardiseren van werkwijze en hulp-middelen) was in 2012 nog niet voldoende vormgegeven binnen de bedrijfsvoering van RWS, waardoor een eenduidige beheerssystematiek voor deze contractvorm ontbrak. In de loop van 2013 is de taak tot het standaardiseren van uitvraag, werkwijze en hulpmiddelen eenduidig belegd binnen RWS bij de Directeur Inkoop en Contract Management.
Verder worden acties ondernomen welke onder meer betrekking hebben op het vereen-voudigen van de DBFM-standaard voor contractering om de beheerslast te verminderen.
Uit de praktijk blijkt echter dat de projectteams nog moeite hebben met het bepalen van de gevolgen van deze nieuwe contractvorm voor de wijze van beheersing en dat dit leidt tot projectteamafhankelijke oplossingen.

Wij adviseren daarom de in gang gezette acties met kracht door te zetten.

4.3.9 *Belang prestatieverklaring onvoldoende bekend bij prestatieverklaarder KNMI*
Bij het KNMI bleek in 2013 de informatie in de contractdossiers niet altijd volledig. De dossiers konden in de meeste gevallen op ons verzoek worden gecompleteerd, maar de organisatie loopt hierdoor het risico dat onterecht een prestatieverklaring wordt geven, omdat niet kan worden vastgesteld of de in rekening gebrachte tarieven en geleverde prestaties in overeen-stemming zijn met het contract. In enkele gevallen hebben wij feitelijk de rechtmatigheid van de betaling niet met zekerheid kunnen vaststellen. Om deze reden hebben wij dit als een lichte bevinding aangemerkt.

Wij adviseren het proces voor het afgeven van de prestatieverklaring beter te verankeren in de organisatie door betere aansturing en monitoring van de prestatieverklaarders vanuit de lijn.

4.3.10 *Communicatie over regels voor correcte toepassing beloningsinstrumenten nodig*

Tijdens de controle van de personele kosten over 2013 hebben wij geconstateerd dat beloningsinstrumenten (zoals bevorderingen, extra beloningen en toelagen) niet altijd correct worden toegepast. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat er verschillen zijn tussen persoonlijke schalen en formatieve schalen.
Het ARAR en BBRA kennen diverse mogelijkheden om beloningsinstrumenten toe te passen, maar die mogelijkheden kennen ieder hun afzonderlijke voorwaarden. Wanneer beloningsinstrumenten niet met juiste toepassing van de artikelen van het ARAR en BBRA worden toegekend kan dit gevolg hebben dat niet of niet correct aan relevante voorwaarden wordt voldaan. Dit kan leiden onduidelijkheden en fouten in de rechtspositie van betrokken medewerkers en soms tot onrechtmatigheden in de uitgaven.
Gezien de gevolgen voor de rechtspositie hebben wij dit als een lichte bevinding aangemerkt, ondanks dat het effect op de financiële verantwoording minimaal is.

Uit interviews met leidinggevenden en antwoorden op vragen die wij gesteld hebben blijkt dat leidinggevenden niet altijd voldoende op de hoogte zijn van de relevante regels op het gebied van beloningsbeslissingen. Tevens is niet altijd duidelijk welke formulieren in het P-Direkt-portaal op welke wijze moeten worden toegepast.
Voorts blijken verschillen tussen persoonlijke schalen en formatieve schalen regelmatig een gevolg te zijn van achterstanden in het bijwerken van de formatieboekhouding.

Wij adviseren om binnen IenM eenduidige regels over het toepassen van beloningsinstrumenten te communiceren in de richting van leidinggevenden.
Voorts **adviseren wij** te borgen dat achterstanden in de formatieboekhouding zoveel mogelijk worden voorkomen.

4.3.11 *Kwaliteit beheersing elektronisch bestellen en factureren nog niet op orde*

In 2012 hebben wij gerapporteerd dat er de afgelopen jaren geen onderzoeken zijn uitgevoerd naar de opzet, bestaan en werking van de change en security management processen bij de (externe) leverancier die de 'Electronisch Bestellen en Factureren' (EBF) applicatie heeft ontwikkeld en beheerd. Hierdoor bestond er geen inzicht in de kwaliteit van het gevoerde beheer, waardoor het risico bestond op onrechtmatige betalingen.
De CIO IenM heeft bovengenoemde problemen onderkend en heeft het project 'EBF op Orde' opgezet onder regie van de programmamanager DigiInkoop IenM. Zo is een plan opgesteld gericht op de beheersing van deze IT risico's. Wij vinden dit plan in opzet toereikend om de IT risico's te beheersen.
De maatregelen uit dit plan zijn in 2013 echter nog niet uitgevoerd, waardoor de kwaliteit van het gevoerde beheer in 2013 nog niet afdoende is verbeterd. Gezien de financiële omvang van deze betalingen hebben wij deze bevinding net als over 2012 als gemiddeld aangemerkt.

In 2013 hebben wij geconstateerd dat de autorisaties (autorisatiebeheer), manual controls (invoercontroles op variabele gegevens in het systeem, zoals de prijs) en de application controls bij het EBF onvoldoende zijn vormgegeven.

Wij adviseren deze beheersingsaspecten en de monitoring daarvan vorm te geven in de bedrijfsvoering.

4.3.12 *Gewijzigde rolverdeling DCI en nieuwe leverancier vereist verdere professionalisering SAP-autorisatiebeheer*

In 2012 hebben wij er op gewezen dat, door de overgang eind februari 2013 van de dienstverlening met betrekking tot de IenM-bedrijfvoeringssystemen van IBM naar Atos, sprake is van een veranderde verdeling van taken en bevoegdheden tussen IenM en de externe dienstverlener. Hierdoor is inmiddels een aantal complexe onderwerpen, zoals het autorisatiebeheer op gebruikersniveau, belegd binnen de IenM-organisatie waar dit voorheen bij IBM lag.
We hebben geconstateerd dat IenM deze taak voortvarend heeft opgepakt.

Ons beeld is tot op heden dat er binnen DCI slechts een beperkt aantal sleutelfunctionarissen kennis van de (technische) autorisatie-inrichting heeft en de huidige aan de DCI-medewerkers

ter beschikking staande tooling niet voldoende ondersteuning biedt om aan alle aspecten van het autorisatiebeheer een toereikende invulling te kunnen geven.
Er is door DCI weliswaar in 2013 onderzoek verricht naar beschikbare tooling op de markt, maar deze is nog niet gekozen, aangeschaft en geïmplementeerd. Daarom blijven wij autorisatiebeheer als een gemiddelde bevinding aanmerken.

In 2013 is wederom sprake geweest van een aantal ongewenste functievermengingen. Wanneer autorisaties in het systeem niet goed zijn ingeregeld, of de uitgifte daarvan aan gebruikers niet afdoende beheerst wordt, ontstaat in geval van te ruime bevoegdheden risico op onopzettelijke fouten, maar ook op opzettelijk misbruik (fraude). Uit aanvullende controles van ADR en SSO-IC is ons niet gebleken dat de betreffende gebruikers ook daadwerkelijk 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 zorg te dragen voor passende tooling om deze werkzaamheden op een toereikend niveau te kunnen uitvoeren en daarbij een effectief autorisatiebeheerproces in te richten.

4.3.13 *Informatiebeveiliging verbeterd in 2013, maar nog niet aantoonbaar op orde*
Op het gebied van het aantoonbaar op orde zijn van de Informatiebeveiliging heeft IenM voortgang geboekt, maar is er nog behoorlijk wat werk te doen. Het is van belang dat het stelsel van beveiligingsmaatregelen binnen geheel IenM uiteindelijk is afgestemd op de daadwerkelijke beveiligingsrisico's die gelopen worden en dat alle te nemen beveiligingsmaatregelen zijn getroffen en worden gemonitord en geëvalueerd. Adequate en op de organisatie afgestemde beveiligingsmaatregelen beperken de kans op beveiligingsincidenten, maar ook op dure, niet effectieve beveiligingsmaatregelen. De ontwikkelingen in 2013 zijn nog niet zodanig dat er aanleiding is om de bevinding gemiddeld te wijzigen.

De stand van zaken inzake informatiebeveiliging kan voor de verschillende IenM onderdelen als volgt worden weergegeven:

Beleidskern: DCI heeft voortgang geboekt, maar is er nog niet
De regievoerder over het beheer van de systemen van de bestuurskern (FMC/DCI) heeft tijdelijke, extra capaciteit aangetrokken om de organisatie van de informatiebeveiliging binnen DCI nader vorm te geven en enkele resterende risicoafwegingen te laten plaatsvinden/actualiseren. De implementatie van de baseline informatiebeveiliging rijksdienst (BIR) bij de bestuurkern is tijdrovend gebleken en eind 2013 was niet haalbaar. Daarom heeft DCI besloten om allereerst voor de 9 belangrijkste systemen de informatiebeveiliging op orde te brengen. Gestart is met een pilot.

Wij adviseren DCI om in 2014 voldoende capaciteit voor de implementatie van de BIR in te plannen.

RWS: heeft moeten prioriteren en is structureel bezig
RWS heeft zijn missiekritieke ketens en bijbehorende systemen geïnventariseerd. Voor al deze systemen zijn in 2013 risicoafwegingen en fit-gap analyses gemaakt, waarbij ook de eisen die de BIR stelt zijn meegenomen. Voor het hoofdwatersysteem (beweegbare keringen, stuwen en gemalen en de bediening hiervan) en de hieraan gerelateerde generieke processen, heeft RWS het principebesluit genomen om de geïnventariseerde beveiligingsmaatregelen in 2014 te nemen. Aanvullende beveiligingsmaatregelen inzake een belangrijk missiekritiek systeem in het hoofdwegennet, te weten MTM zijn al in 2013 grotendeels gerealiseerd.
De beheersing van de informatiebeveiliging bij RWS is gezien bovenstaande verbeterd, maar nog niet voor alle missiekritieke ketens op niveau.

Wij adviseren RWS om de vastgestelde aanpak ook toe te passen voor het hoofdvaarwegennet en het hoofdwegennet.

KNMI: onvoldoende aandacht voor risicomanagement in 2013
De KNMI beveiligingsorganisatie is op hoofdlijnen uitgewerkt in het integrale beveiligingsjaarplan KNMI 2013. In 2013 was er onderbezetting op de privacy functie. In het beveiligingsjaarplan staan de geplande beveiligingsactiviteiten voor het lopende jaar. Over de uitvoering van dit plan wordt viermaandelijks gerapporteerd aan het DT van het KNMI. Ook vind er een jaarevaluatie plaats.

Een separaat informatiebeveiligingsbeleid voor het KNMI en actuele risicoanalyses inzake informatiebeveiliging zijn echter niet voorhanden. Daarnaast is er geen (volledig) overzicht van binnen het KNMI gebruikte informatiesystemen. Tenslotte waren niet alle eisen uit de BIR eind 2013 gerealiseerd. Wel is er een implementatieplan BIR in ontwikkeling.

Wij adviseren het KNMI om voor de belangrijkste KNMI informatiesystemen een expliciete risico-afweging te maken en de gesignaleerde risico's te mitigeren.

ILT : Informatiebeveiliging niet op orde in 2013, implementatieplan BIR opgesteld
Eind 2013 voldeed de ILT niet aan alle eisen met betrekking tot informatiebeveiliging, zoals de implementatie van de BIR. Begin 2014 heeft de ILT een plan opgesteld om eind 2014 voor de meest risicovolle en vitale systemen te gaan voldoen aan de eisen van de BIR. Dit plan is onderdeel van het Integraal Beveiligingsplan 2014.

Wij adviseren het ILT om de uitvoering van het implementatieplan BIR op diverse momenten in 2014 te monitoren om een actueel inzicht te houden in de haalbaarheid van de doelstelling.

Naleving van de Wbp was niet inzichtelijk
Centraal is binnen IenM weinig inzicht in de daadwerkelijke naleving van de aandachtsgebieden van de Wbp. We hebben geen gestructureerde werkwijze van meting en rapportage aangetroffen. De oorzaak hiervan is te vinden in een combinatie van functiewisselingen en andere prioriteitstelling in 2013.
Het risico dat IenM loopt door niet aantoonbaar voldoen aan de Wbp is dat bij privacy-incidenten IenM imagoschade oploopt.
Lopende ons onderzoek eind 2013 is door de Functionaris Gegevensbescherming (FG) reeds een aantal verbeteringen doorgevoerd. Dit betreft bijvoorbeeld het intensiveren van het Privacy overleg (eens in de 6 weken) waarbij gezamenlijke, departementsbrede acties worden geformuleerd. Ook is een actie in gang gezet om de meldingen van persoonsverwerkingen te actualiseren. Daarnaast heeft de FG in het kader van het borgen van de naleving van de Wbp een visie geformuleerd, gebaseerd op de plan-do-check-act cyclus. Deze visie wordt door de FG in samenwerking met het team integrale beveiliging van FMC in 2014 verder uitgewerkt.
Een belangrijk uitgangspunt is dat de rapportage van de FG in de jaarrapportage integrale beveiliging doorgroeit naar een verantwoording over de naleving van de Wbp door IenM.

Wij adviseren om prioriteit te geven aan het controleerbaar naleven van de Wbp binnen het departement. Een aandachtspunt hierbij is dat het, gezien de complexiteit van deze materie, niet realistisch is dat dit binnen een korte tijd is geïmplementeerd. **Wij bevelen aan** om hiervoor een concrete, realistische planning (prioritering) te maken en de opvolging ervan te monitoren.

4.3.14 *Materieelbeheer verbeterd, maar kent nog enkele aandachtspunten*
Het materieelbeheer speelt binnen IenM bij een aantal organisatieonderdelen een rol. Over het algemeen krijgt het materieelbeheer voldoende aandacht, maar in enkele gevallen is verdere verbetering noodzakelijk. Wij handhaven daarom onze bevinding op gemiddeld.

RWS (CIV): beleg regierol configuratiemanagement en actualiseer risicobeleid
Het op voldoende niveau houden van het materieelbeheer van het domein Kantoorautomatisering binnen RWS is, door de overdracht van het beheer naar één eigen beheerpartij, lastig gebleken. RWS heeft het beheer van het configuratiemanagementdatabasesysteem (CMDB) voor het domein Kantoorautomatisering overgebracht van meerdere beheerpartijen naar één beheerpartij en tegelijkertijd heeft een migratie van alle werkplekken plaatsgevonden. Voor de overdracht van het beheer zijn deels inventarisaties uitgevoerd ter onderbouwing van de van de betrouwbaarheid van de overdracht van de CMDB-gegevens. De resultaten de uitgevoerde inventarisaties zijn als gevolg van de tijd die de uitvoer van de werkzaamheden opeiste, minder inzichtelijk vastgelegd. Hierdoor is maken van totaalaansluitingen achteraf niet of niet tijdig mogelijk. Eveneens is vanwege tijd die de overdracht in beslag nam de aansluiting tussen de financiële en operationele administratie niet gemaakt voor het domein Kantoorautomatisering. Het risico is dat de CMDB-gegevens niet juist en volledig zijn overgedragen naar de nieuwe beheerpartij, waardoor mogelijk niet voldaan wordt aan de norm voor de betrouwbaarheid van de CMDB.
Door de organisatiekanteling van RWS is de overall regie op het centrale configuratiemanagement nog niet belegd, waardoor mogelijk de sturing op de adequate administratieve vastlegging is verminderd. Zowel de uitvoering van het configuratiebeheer voor de KA-werkplekken bij de CD als de centrale regie (toezicht) voor het configuratiemanagement van alle IV-assets bij de CIV dienen nog geborgd te worden in de nieuwe organisatie.

Wij adviseren om de regierol voor het centrale configuratiemanagement adequaat te beleggen. Daarnaast **adviseren wij** het risicobeleid voor materieelbeheer te actualiseren, zodat eisen en uitgangspunten aan het configuratiebeheer voldoende worden onderbouwd.

ILT: zorg dat kwaliteit wagenparkbeheer structureel hersteld wordt
In 2012 was het beheer van de vaste kosten van het wagenpark toereikend mede dankzij de toepassing van een standenregister. Ook werd het brandstofverbruik gemonitord. Deze situatie is in 2013 niet voortgezet.
Het risico bestaat dat de rechtmatigheid van de kosten en de investering niet afdoende door de ILT wordt vastgesteld. Tevens bestaat het risico dat het werkelijk aanwezige materieel niet overeenstemt met de administratieve vastlegging daarvan.
Eind 2013 zijn de procedures voor het wagenparkbeheer herschreven en is het standenregister grotendeels hersteld.

Wij adviseren om er op toe te zien dat de kwaliteit van het wagenparkbeheer structureel hersteld wordt.

KNMI: veranker voorgeschreven inventarisaties in de organisatie
Door het ontbreken van duidelijke werkinstructies en aansturing door de verantwoordelijke medewerkers, zijn de door de directie voorgeschreven inventarisaties in 2013 niet adequaat uitgevoerd. Hierdoor loop het KNMI risico's bij het operationeel beheer van materiële vaste activa.

Wij dringen erop aan de voorgeschreven inventarisaties te verankeren in de organisatie met duidelijke aansturing en werkinstructies en de voorgeschreven inventarisaties voor 2013 (naast die voor 2014) alsnog uit voeren.

4.4 Toekomstige ontwikkelingen vergen aandacht

In deze paragraaf hebben wij een aantal aangelegenheden vermeld die nog niet hebben geleid tot bevindingen, maar wel aandacht verdienen in 2014.

4.4.1 *Financieel en materieel beheer staat onder druk binnen IenM*

Het financiële en materiële beheer bij IenM komt onder druk te staan. Dit blijkt uit de extra inspanningen die bij de verschillende organisatieonderdelen nodig is om de jaarafsluiting tot een goed einde te brengen. De organisatieveranderingen, taakstellingen en het vertrek/afwezigheid van sleutelfunctionarissen binnen de afdelingen bedrijfsvoering spelen hierbij

een belangrijke rol. Met name de inhoudelijke kennis van administratieve processen en het opstellen van verantwoordingen is bij een steeds beperktere groep medewerkers aanwezig.

Wij adviseren om bij organisatieveranderingen te zorgen voor specifieke aandacht voor deze kwetsbare kolom binnen IenM.

Bij de *Beleidskern* vragen wij aandacht voor het feit dat wij bij veel SSO-activiteiten als trekkers en/of uitvoerders steeds dezelfde namen van sleutelfunctionarissen horen noemen. Naast de negatieve effecten van een te hoge werkdruk voor deze medewerkers zelf, zien wij hier continuïteitsrisico's en risico op kennisverlies mochten deze functionarissen uitvallen.

Wij adviseren om voor bedoelde activiteiten ook andere medewerkers op te leiden en hieraan kennis over te dragen, zodat de werklast – zeker op piekmomenten – beter verdeeld kan worden en steeds vervanging beschikbaar is.

Ook bij *RWS* constateren wij dat de inhoudelijke kennis van administratieve processen en verantwoorden bij een steeds beperktere groep medewerkers aanwezig is en dit baart zorgen voor het financieel beheer op moment dat deze medewerkers wegvallen of elders binnen de organisatie gaan werken.

Wij adviseren hier bij het verder doorvoeren van de organisatieveranderingen expliciet rekening mee te houden.

Bij het *KNMI* is het financieel en materieel beheer onder druk komen te staan als gevolg vertrek en/of tijdelijke afwezigheid van enkele sleutelfunctionarissen binnen de afdeling Bedrijfsvoering. Dit heeft tijdens de jaarafsluiting 2013 effect gehad op de kwaliteit van het proces met betrekking tot de bepaling van de waarde van het onderhanden werk. Daarnaast kan de invoering van de nieuwe organisatie in de transitiefase een extra risico zijn voor de kwaliteit van het beheer in 2014.

Wij adviseren om in 2014 een op risico-inventarisatie gebaseerd activiteitenplan ten uitvoer te brengen, waarin relevante risico's in het beheer en daaraan gekoppelde concrete beheersingsmaatregelen zijn benoemd.

4.4.2 *Organisatiedynamiek, procesautomatisering en HNW vragen om gestructureerde dossiervorming*

In de procesinrichting bij IenM vindt in de keten vaak bij meerdere organisatie-onderdelen dossiervorming plaats. Binnen de Beleidskern vindt dit voor opdrachtverlening en subsidieverlening overwegend gestructureerd plaats in SAP-Inkoopdossier en SAP-subsidiedossier door het betreffende SSO-team.
Daar waar het doorlopende regelingen betreft heeft een beleidsdirectie soms een eigen systeem of heeft biedt SSO maatwerk ondersteuning. In veel andere gevallen is de kwaliteit van dossiervorming afhankelijk van hoe individuele directies of medewerkers hier mee om gaan.
In een tijd van organisatieverandering en actieve mobiliteit van medewerkers en invoering van Het Nieuwe Werken (HNW) worden individuele dossiers soms niet goed overgedragen of gefragmenteerd/verspreid over diverse systemen bewaard.
Hiervoor zijn de laatste jaren binnen IenM wel diverse goed bruikbare geautomatiseerde oplossingen beschikbaar gekomen (SAP, TRIM).

Bij de keuze voor een bepaald Beleidsinstrument worden het Integrale afwegingskader, Staatssteunoverwegingen en de risicoanalyse in het kader van het Uniform Subsidiekader (USK) veelal niet in het SAP-subsidiedossier of gestructureerd in TRIM vastgelegd. Ook is er geen actueel centraal MenO-register. Dit bemoeilijkt de aantoonbare naleving van wet- en regelgeving bij subsidieverlening en de (financiële) beheersbaarheid daarvan alsmede de herbruikbaarheid van deze stukken.

Wij adviseren ook de producten van deze processtappen op een gestructureerde wijze in het SAP-subsidiedossier (of gestructureerd in TRIM) op te slaan.

Ook bij opdrachten is de dossiervorming van de onderbouwing van afgeven prestatie-verklaringen (PV), die de basis vormen voor betalingen, decentraal belegd binnen de Beleids-kern. SAP biedt in de PV-workflow geen attachmentmogelijkheid voor deze documentatie. Wij hebben geconstateerd dat toereikende documentatie met moeite kan worden opgeleverd, soms niet past bij de gekozen contractvorm, niet dekkend is voor alle relevante PV-criteria of niet tijdig kan worden opgeleverd voor de deadlines voor onze controle. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de betreffende betaling als onzeker moet worden aangemerkt.

Wij adviseren ook de onderbouwing van afgegeven PV's op een gestructureerde wijze in TRIM of de SAP-PV-workflow te laten opslaan, en gebruikers hierbij te faciliteren met een beperkte dossierinstructie die de relevante criteria passend bij de gekozen contractopzet afdekt.

4.4.3 *Voorschottenbeheer geüniformeerd, vaststelling oude regelingen vergt specifieke aandacht*

De beheersing en wijze waarop voorschotten met betrekking tot langlopende subsidie-regelingen en opdrachten in de verantwoording werden verwerkt was binnen de voormalige fusiedepartementen verschillend ingericht. Na de fusie is er voor gekozen om deze werkwijze te uniformeren.
Hierbij is er voor gekozen om voor deze regelingen en opdrachten niet meerjarig voorschotten of termijnfacturen op de saldibalans te blijven activeren, die uiteindelijk in één keer aan het einde van de looptijd op basis van een eindverantwoording met accountantsverklaring moeten worden afgeboekt.
In plaats daarvan is er voor gekozen om op basis van jaarlijkse voortgangsrapportages of milestone rapportages (eventueel met accountantsverklaring) ook tussentijds voorschotten voorlopig vast te stellen. Voor opdrachten geldt facturatie op basis van geleverde prestatie danwel vaste prijs. Sindsdien worden alleen voor subsidieverleningen nog voorschotbetalingen op de saldibalans geactiveerd.

Voor een beperkt aantal oude subsidieregelingen geldt dat op de saldibalans nog geaccu-muleerde voorschotbedragen van vele jaren terug zijn opgenomen. Door personeelsverloop en het decentraliseren van regelingen gaan kennis en opgebouwde dossiers hierover soms verloren. Daarnaast hebben bij verhuizingen en invoering van Het Nieuwe Werken ingrijpende opruimacties plaatsgevonden. Voorgaande kan een toereikende onderbouwing ten behoeve van het uiteindelijk vaststellen van de subsidiebetalingen in de weg staan, hetgeen kan leiden tot financiële onzekerheden. De financiële omvang van nog openstaande voorschotten met betrekking tot bedoelde regelingen/verleningen is significant.

Wij adviseren dat Beleid in samenspraak met FMC en SSO een plan van aanpak opstelt voor de bedoelde oude subsidieregelingen waarop nog relevante voorschotten openstaan waarin is aangegeven hoe de vaststelling toereikend kan worden onderbouwd en welke extra maat-regelen nodig zijn om eventueel niet op orde zijnde dossiervorming te compenseren. Op basis van dit plan kan vervolgens worden bepaald wat de omvang is van de mogelijke onzekerheid uit hoofde van ontoereikende onderbouwing van de vaststelling die moet worden geaccepteerd.

Bij de vaststelling op specifieke regeling[5] is interdepartementale afstemming nodig.
Wij adviseren deze afstemming op toereikend ambtelijk niveau te laten plaatsvinden.

4.4.4 *Veel aandacht voor toekomstige activiteiten, regie op huidige concessie ook nodig*

Evenals in 2012 lijkt de agendadruk bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) onverminderd hoog. Naast de nodige inspanning van de beleidsdirectie zelf, heeft men ten behoeve van de voorbereiding van de parlementaire enquête naar de Fyra en ook voor het opstellen van een aantal belangrijks visiedocumenten een beroep moeten doen op externe inzet en deskundigheid.

5 Bufferzones

Hoewel de overleggen met uitvoeringsorganisaties als ProRail weer frequenter hebben plaatsgevonden dan in voorgaande jaren, staat de regie op de uitvoering door bijvoorbeeld ProRail nog altijd onder druk. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat OVS medio december een aanvullende subsidie heeft verleend aan ProRail voor de activiteiten in het kader van de beheerconcessie. De aanvraag voor de *aanvullende* subsidie (deels overbesteding door overprogrammering, deels als gevolg van nieuwe activiteiten) kwam voor IenM onverwacht. Opvallend hierbij is dat enige weken later bleek dat slechts iets meer dan de helft van de extra toekenning ook in 2013 kon worden aangewend door ProRail. Mogelijke oorzaak hiervan is de reorganisatie van de financiële kolom bij ProRail, die najaar 2013 is afgerond.
Zonder een adequaat en tijdig proces van informatievoorziening richting IenM stokt ook een effectieve aansturing vanuit het departement.

Wij adviseren voldoende aandacht te houden voor een adequate en gestructureerde invulling van de regierol op de voortgang en kwaliteit van de uitvoering.

Naast de voorbereiding van de Fyra/HSL-enquête wordt door OVS terecht veel aandacht besteed aan de voorbereiding van de nieuwe concessies HoofdRailNet en Beheer en Instandhouding, met als kapstok de Lange termijn spooragenda en het te actualiseren sturingsarrangement. NS en ProRail staan voor de uitdaging om in de toekomst met minder financiële middelen de huidige prestaties te verbeteren.
In het verlengde van de nieuwe concessies is het van belang dat IenM, NS en ProRail passende indicatoren formuleren die aansluiten bij zowel de ambities van IenM, NS als ProRail. Dit om ook in de toekomst een stevige regierol te kunnen blijven invullen.

Wij benadrukken het belang van een tijdige en adequate informatievoorziening vanuit ProRail aan IenM met het oog op een effectieve monitoring en vergelijking in de toekomst.

4.4.5 *Verdere implementatie WNT vergt extra alertheid voor uitvoerbaarheid*

In 2013 is de totstandkoming van het overzicht dat op grond van de WNT in het jaarverslag moet worden opgenomen (WNT-overzicht) een lastig proces gebleken, met name als gevolg van onduidelijkheid over de toepassing van de wet ten aanzien van externe functionarissen. De vakdepartementen hadden de verwachting dat het ministerie van BZK in de loop van 2013 aanwijzingen zou geven hoe invulling te geven aan de toepassing van deze nieuwe wet. Pas in een zeer laat stadium heeft het ministerie van BZK aangegeven dat externe niet-topfunctionarissen niet in het WNT-overzicht kunnen en hoeven te worden opgenomen, waarmee de onduidelijkheid werd weggenomen over het al dan niet voor de toepassing van de WNT kunnen hanteren van het maximumuurtarief van € 225 uit de motie-De Pater.

Gezien de complexiteit van deze wet, de nog te verwachten wijzigingen daarop en de mogelijke gevolgen voor de inrichting van de administratie en verslaggeving van de eisen van de WNT adviseren wij het ministerie om alert te zijn op ontwikkelingen rond deze wet en pro-actief actie te ondernemen richting het ministerie van BZK als blijkt dat (delen van) de wet niet uitvoerbaar zijn.

4.5 Grote projecten worden separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd

In 2013 zijn rapporten uitgebracht bij de voortgangsrapportages van de projecten Zandmaas en Grensmaas, Ruimte voor de Rivier, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Rijk-Regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM), het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2) en HSL-Zuid.

5

5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Het proces totstandkoming indicatoren en kengetallen is nog beperkt beheerst. Procesbeschrijvingen ontbreken veelal en in de meeste gevallen is geen sprake van dossier waarin het totstandkomingsproces van een indicator of kengetal van bron tot jaarverslag kan worden gevolgd.
Het proces met betrekking tot de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-paragraaf is voldoende gestructureerd.

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 2014.

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 2013 geselecteerd:

- Totstandkomingproces beleidsinformatie;
- Totstandkomingproces bedrijfsvoeringsparagraaf.

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

5.2 Proces totstandkoming indicatoren en kengetallen beperkt beheerst

In 2012 hebben wij geadviseerd om Structurele Aanschrijving aan te vullen met de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen FMC, de SSO en de budgetverantwoordelijken (voorheen regievoerders genoemd).
Dit advies is in 2013 opgevolgd. Hierbij is tevens aandacht besteed aan het benoemen van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een inhoudelijke toets op de beleidsinformatie in het begrotings- en verantwoordingsproces. Deze is bij de budgetverantwoordelijken gelegd.

Verder hebben wij in 2012 geadviseerd om richtlijnen op te stellen aan de hand waarvan de budgetverantwoordelijke 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. Dit advies is in 2013 nog niet opgevolgd.

Voor de budgetverantwoordelijken en de gegevensleveranciers zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de meeste gevallen helder. In de meeste gevallen ontbreekt een integrale beschrijving op hoofdlijnen van het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie van de bron tot en met de opname in het departementale jaarverslag. In voorkomende gevallen zijn wel beschrijvingen van delen van het proces aanwezig.
De budgetverantwoordelijken geven aan op welke wijze de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie, die zij van de gegevensleveranciers ontvangen, is gewaarborgd. In de meeste gevallen blijkt dit echter niet uit de beleidsdossiers. Verder kan in veel gevallen uit de dossiers niet zelfstandig een integrale 'trail' worden gevolgd van de bron naar de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie.

Wij adviseren om per prestatie-indicator en kengetal een integrale beschrijving op te stellen van het proces van de bron tot en met de opname in het departementale jaarverslag. Verder **adviseren wij** om per indicator en kengetal een beleidsdossier aan te leggen waarin de totstandkoming van de informatie in het jaarverslag vanaf de bron kan worden gevolgd.

5.3 Proces totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf voldoende gestructureerd

De bedrijfsvoeringsparagraaf is op voldoende gestructureerde wijze tot stand gekomen.

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 2013 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2013 betreffende de baten-lastenagentschappen voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2013 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 2013;
- de overzichten met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

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 2013 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Benadrukking van de onzekerheid in het WNT-overzicht

Wij vestigen de aandacht op de toelichting die is opgenomen bij het WNT-overzicht, waarin de onzekerheid is uiteengezet die bestaat ten aanzien van de vermelding van de gegevens over personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen als niet-topfunctionaris. Deze situatie doet geen afbreuk aan ons oordeel.

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, 14 maart 2014

Auditdienst Rijk

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