
Vergaderjaar 2011–2012

33 240 XII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Infrastructuur en Milieu 2011**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE
VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u aan het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoorden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en zekerheid geven over de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoet aan de eisen.

Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen voor het jaarverslag 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Op onze website www.rekenkamer.nl staat het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van IenM (van 23 april 2012).

In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte's van het ministerie opgenomen.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu in cijfers	2011
Verplichtingen (€ miljoen)	10 923,6
Uitgaven (€ miljoen)	11 209,0
Ontvangsten (€ miljoen)	69,9
Fte's	13 112

BELEIDSINFORMATIE

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

Luchtvaart

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

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

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

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

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

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

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

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

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

Informatie over aansluiting internationale luchtvaartnet kan beter

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

Aandachtspunt: informatie over concurrentiepositie Schiphol verdwijnt uit begroting vanaf 2013

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

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

In recent onderzoek wordt voorzien dat Schiphol relatief meer passagiers zal verliezen dan de gemiddelde Europese luchthaven als gevolg van het onderbrengen van de luchtvaart in het Europese emissiehandelsstelsel voor CO₂. Dit komt doordat Schiphol een relatief groot aandeel transferpassagiers heeft die gevoeliger zijn voor prijsverhogingen dan passagiers uit de thuismarkt (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, maart 2012).¹

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Het aantal bestemmingen waarnaar geregeld wordt gevlogen, in vergelijking met de luchthavens Frankfurt, Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle en Brussel.	Deze informatie geeft een beeld van de concurrentiepositie van Schiphol. De informatie is minder geschikt om aan te geven in hoeverre Nederland is aangesloten op het internationale luchtvaartnet.
Informatie over met welke landen nieuwe verdragen zijn afgesloten.	Dit is relevante informatie over wat de minister heeft gedaan om de aansluiting op het internationale luchtvaartnet te versterken.
Een verwijzing naar de monitor netwerk-kwaliteit en staatsgaranties 2009–2011 van het SEO Economisch Onderzoek (2011).	Dit is relevante informatie over de mate waarin Nederland op het internationale luchtvaartnet is aangesloten.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

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

¹ J. Kolkman, S. Moorman & J. de Wit (2012). *De luchtvaart in het EU emissiehandelsstelsel; Gevolgen voor de luchtvaartsector, consumenten en het milieu*. Den Haag: Ministerie van IenM/Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over de gerealiseerde capaciteit van Lelystad (nul).	De minister maakt hierbij niet duidelijk dat het gaat om extra, door de overheid gerealiseerde capaciteit. ²
Informatie over het aantal gerealiseerde vliegbewegingen op luchthaven Eindhoven.	De minister maakt hierbij niet duidelijk dat het gaat om het aantal gerealiseerde vliegbewegingen, deze cijfers staan namelijk in de tabel «gerealiseerde capaciteit». ²

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

² Zie ook ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het achtergronddocument bij dit rapport.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend? ¹
Informatie over het aantal vliegbewegingen luchthaven Lelystad.	Over 2011 hebben wij geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag is opgenomen.
Informatie over de extra, door de overheid gerealiseerde capaciteit op luchthaven Eindhoven.	In de tabel waar wel de gerealiseerde capaciteit Lelystad staat vermeld, is voor Eindhoven het aantal gerealiseerde vliegbewegingen opgenomen. De gerealiseerde capaciteit door de overheid is in 2011 nul, conform de streefwaarde.

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit beschikbaar is.

Duurzaam produceren

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

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

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

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

- de hoeveelheid afvalstoffen, de wijze van verwerking en de milieubelasting in de hele keten van grondstof tot afvalstof;
- wat de minister heeft gedaan om het afvalbeheer goed te organiseren en het integraal ketenbeheer te bevorderen;
- de mate van duurzaam beheer en gebruik van ecosystemendiensten en natuurlijke hulpbronnen en duurzame landbouw;
- wat de minister heeft gedaan om het beheer en gebruik van ecosystemendiensten en natuurlijke hulpbronnen en de landbouw duurzamer te maken;
- de begrote en bestede middelen die met de prestaties gemoeid zijn en een toelichting op eventuele verschillen tussen begroting en jaarverslag.

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

Informatie over effecten beleid op afvalhoeveelheid kan beter

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

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
<p>Informatie over inzet minister om het afvalbeheer goed te organiseren en om de landbouw te verduurzamen. Voorbeelden hiervan zijn de onderhandelingen over een nieuw verpakkingenconvenant, de publicatie van de regeling Bouwbesluit 2012 met voorschriften voor afvalscheiding en een onderzoek naar de economische situatie van de stortsector.</p>	<p>Dit is relevante informatie over activiteiten die de minister onderneemt om haar doel te bereiken.</p>
<p>Een verwijzing naar de afvalbrief over het ketenprogramma voor verduurzaming waarin de minister uitgebreid ingaat op hoeveelheden, hergebruik en verwerking van afval.</p>	<p>Dit is relevante informatie. De informatie is echter gedateerd (2002–2008).</p>
<p>Informatie over de activiteiten van de minister in 2011 gericht op verduurzaming van de landbouw. Bijvoorbeeld een vergunningsprocedure voor varkens- en pluimveebedrijven en het testen van een methodiek om gewasbeschermingsmiddelen te toetsen.</p>	<p>Dit is relevante informatie over activiteiten die de minister onderneemt om haar doel te bereiken.</p>
<p>Informatie over behaalde resultaten bij onder meer: – Gewasbeschermingsmiddelen: procentuele vermindering van de milieubelasting ten opzichte van 1998. Telers hebben deze milieubelasting niet weten terug te dringen met de beoogde 95%, maar met ongeveer 85%. – Normoverschrijdingen fijnstof: 0% veehouderijbedrijven. Nu resteren er nog 60 van de 145 knelpunten. 85 knelpunten zijn dus opgelost. Streven is dat de resterende knelpunten in 2013 zijn opgelost.</p>	<p>Dit is relevante informatie over in hoeverre de doelen van de minister op het gebied van duurzaam beheer en gebruik van ecosysteemdiensten en natuurlijke hulpbronnen en duurzame landbouw, zijn bereikt.</p>

¹ Zie ook ons oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het achtergronddocument bij dit rapport.

Welke informatie ontbreekt?

Informatie over de totale hoeveelheid afvalstoffen en de milieubelasting in de hele keten van grondstof tot afvalstof in 2011. Er wordt ook niet verwezen naar informatie elders.

Wat is er bekend?¹

Over 2011 hebben wij geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag is opgenomen. Het CBS meldt dat er in 2010, met uitzondering van de bedrijfstak Energievoorziening, sprake is van een stijging van de hoeveelheid bedrijfsafvalstoffen ten opzichte van 2009 (bron: www.cbs.nl, geraadpleegd in 2012).²

Uit de Monitor verpakkingsafval blijkt dat in 2010 74% van alle verpakkingsafval is hergebruikt, en 85% nuttig is toegepast (bron: Nedvang, 2011).³

¹ Bij wijze van voorbeeld laten wij hier zien wat voor informatie wij over dit onderwerp hebben kunnen vinden. Wij benadrukken dat dit geen compleet overzicht is van informatie die over dit onderwerp beschikbaar is.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van deze informatie.

³ *Monitoring verpakkingen; Resultaten 2010*. Rotterdam: Stichting Nedvang. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van deze informatie.

Bevat het jaarverslag goede informatie over bereikbaarheid?

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

Bevat het jaarverslag goede informatie over duurzaamheid?

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

Reactie van de minister

De minister van IenM schrijft in haar reactie dat in het licht van Verantwoord begroten de beschikbaarheid van informatie verder zal worden verbeterd. Zij gaat daarbij in op de verantwoordelijkheid van de minister en de daarbij horende prestatie-indicatoren en kengetallen.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

Een van de gevolgen van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen is dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en onderdelen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) moesten integreren tot het Ministerie van IenM. De politieke beslissing om het Ministerie van VROM op te delen bracht onrust teweeg. En het vervolgens samenvoegen van VenW- en VROM-onderdelen bleek geen geringe opgave.

Net als de overige departementen krijgt ook het Ministerie van IenM de komende periode te maken met een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling. Door de integratie moet IenM bovendien in 2015 een *extra* besparing hebben bereikt van € 146 miljoen op de apparaatsuitgaven. Om deze besparing te realiseren is een personele reductie nodig, die vanaf 2013 zal doorwerken in de organisatie.

We merken verder op dat de samenvoeging van twee ministeries in de eerstkomende jaren nog kosten met zich zal meebrengen, die bovenop de opgelegde bezuiniging komen. In tegenstelling tot het Ministerie van EL&I heeft het Ministerie van IenM geen centraal budget begroot voor deze incidentele transitiekosten. De decentrale diensten moeten dergelijke kosten opvangen in hun eigen apparaatsbudget.

Een belangrijk bedrijfsvoeringsproces dat gewoon door moest gaan was de jaarverantwoording. Ondanks een aantal problemen in het jaarverantwoordingproces (met name veroorzaakt door verschillen in werkwijzen tussen voormalig VROM en voormalig VenW) is het IenM gelukt om tijdig één geconsolideerd jaarverslag op te stellen.

Er is ons vorig jaar toegezegd dat de onvolkomenheden die wij toen constateerden bij het Ministerie van VROM, zouden worden opgelost bij de harmonisatie van procedures binnen het nieuwe ministerie (Algemene Rekenkamer, 2011).² Dat is niet gelukt bij het personeelsbeheer van het nieuwe Ministerie van IenM. De dossiers zijn nog steeds niet voldoende op orde, omdat er bijvoorbeeld bij IKAP nog vaak bewijsstukken ontbreken.

De bedrijfsvoering van het nieuwe ministerie laat een toename van onvolkomenheden zien. Het integratieproces zou een verklaring voor een toename van onvolkomenheden kunnen zijn. Maar we hebben geen direct verband tussen deze twee ontwikkelingen waargenomen.

Wat zijn de onvolkomenheden en belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering?

We hebben in 2011 vijf onvolkomenheden geconstateerd bij het Ministerie van IenM; zie het overzicht hieronder.

² Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het jaarverslag 2010 van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 710 XI, nr. 2.

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Onvolkomenheid bij informatiebeveiliging kerndepartement lenM	2011
Onvolkomenheid bij informatiebeveiliging Rijkswaterstaat	2011
Onvolkomenheid bij toezicht LVNL	2011
Onvolkomenheid bij personeelsbeheer	2010
Onvolkomenheid inkoopbeheer kerndepartement ¹	2011

¹ Deze onvolkomenheid heeft niet betrekking op de vereenvoudigde procedure voor inkopen onder een bepaalde grenswaarde (de zogenaamde light inkopen).

Wij vragen hierna specifieke aandacht voor de onvolkomenheden die mogelijk belangrijke maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.

Te weinig aandacht voor informatiebeveiliging

Het ministerie besteedt te weinig aandacht aan de bescherming van zijn informatiesystemen tegen inbraak, misbruik en uitval. Dit merken wij aan als onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bij de baten-lastendienst Rijkswaterstaat en de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC). De hoofddirectie FMC is verantwoordelijk voor kaderstelling en toezicht rond informatiebeveiliging. Voor veel informatiesystemen van het kernministerie en Rijkswaterstaat ontbreken risicoafwegingen, weet het ministerie niet of risicoafwegingen zijn uitgevoerd of zijn risicoafwegingen niet actueel of niet gedocumenteerd.

Wij bevelen de minister aan om voor alle informatiesystemen risicoafwegingen uit te voeren, omdat zij anders ofwel te veel ofwel te weinig doet aan de beveiliging van informatie, en daardoor ofwel tijd en geld verspilt ofwel ongewenst risico loopt. We hebben voor twee *kritische* systemen de praktijk onderzocht: het systeem Motorway Traffic Management (MTM) en Access Online, dat bij lenM wordt gebruikt voor elektronisch bankieren bij de Royal Bank of Scotland.

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

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

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

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

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

Toezicht op LVNL onvoldoende

Bij het directoraat-generaal Bereikbaarheid is sprake van een onvolkomenheid in het toezicht op LVNL en een aandachtspunt in het toezicht op NS. De minister heeft onvoldoende grip op de afspraken die zij met deze instellingen heeft gemaakt over de te leveren prestaties. Bij zowel Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als NS laat de minister toe dat de instellingen de invulling van de afspraken naar eigen inzicht of behoefte aanpassen.

Voor LVNL had de minister in 2009 de maximaal toelaatbare aantallen voorvallen met risico voor de veiligheid geformuleerd. Daarop was vanaf 1998 gewacht. LVNL is echter in 2011 overgestapt op een eigen kwalificatiesysteem van voorvallen rond veiligheid en rapporteert op basis daarvan aan het ministerie. Hiervoor zijn geen maximaal toelaatbare aantallen geformuleerd en de registratie volgens dit nieuwe systeem is ook niet herleidbaar tot de afgesproken kwalificatie. De minister kan hierdoor niet langer vaststellen of LVNL binnen de nationaal bepaalde grenswaarden voor veiligheid is gebleven en hierover de Tweede Kamer informeren.

Ook bij NS signaleren we dat de instelling de invulling van de afspraken naar eigen inzicht aanpast zonder dat de minister hier grip op houdt. Hierdoor biedt NS sinds 2010 niet langer een redelijke kans op een zitplaats, waarvoor de Tweede Kamer in 2002 bij amendement op de Wet personenvervoer garanties had verlangd, maar nog slechts op een vervoerplaats, omdat anders de introductie van de nieuwe sprinters problematisch zou zijn. Hoewel de minister strak handhaaft op de afgesproken indicatoren, menen we dat deze indicatoren ver af zijn komen te staan van wat de wet beoogde. Een klantenoordeel is geen garantie en een vervoerplaats is geen zitplaats.

We vinden dat de minister zelf goed grip moet houden op de gemaakte afspraken. We bevelen aan dat de minister nagaat of het kwalificatiesysteem van LVNL bruikbaar is voor het vaststellen van de stand van zaken op het gebied van luchtvaartveiligheid en, indien dit zo is, grenswaarden voor de uitkomsten hiervan met LVNL afsprekt en hierover aan de Tweede Kamer rapporteert. Voorts bevelen we aan dat de minister met NS afspraken maakt die beter passen binnen de in de wet bedoelde procentuele beschikbaarheidsgarantie op een zitplaats.

Bedrijfsvoeringsparagraaf: informatie over open standaarden en opensourcesoftware

In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient op verzoek van de Tweede Kamer expliciet vermeld te worden of afgeweken is van het uitgangspunt dat bij aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van open standaarden en opensourcesoftware. De minister vermeldt hierover niets in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Reactie van de minister

De minister schrijft in haar reactie dat onze bevindingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de vorming van het nieuwe Ministerie van IenM. Zij meldt dat het haar is gelukt de organisatie te verbouwen en tegelijk open te houden. Er is daarbij prioriteit gegeven aan de harmoni-

satie van bedrijfsprocessen en aan het waarborgen van de ongestoorde beschikbaarheid van systemen en voortgang in processen, met erkenning van (eerder) gesignaleerde onvolkomenheden.

De situatie heeft de minister gedwongen keuzes te maken. Onze aanbevelingen bij de gesignaleerde onvolkomenheden zal de minister betrekken bij de verdere professionalisering van de bedrijfsvoering van IenM en het toezicht op zelfstandige organisaties. In haar reactie op het achtergronddocument gaat ze nader in op de gesignaleerde onvolkomenheden. Ten slotte geeft de minister aan dat ze de rapportage over het gebruik van open standaarden – die volgens haar het resultaat moet zijn van een zakelijke afweging - zal verbeteren.

De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

FINANCIËLE INFORMATIE

De verplichtingen van het Ministerie van IenM bedroegen in 2011 € 10 923,6 miljoen, de uitgaven € 11 209,0 miljoen en de ontvangsten € 69,9 miljoen.

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?

De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn, met uitzondering van de fouten en onzekerheden zoals vermeld in de tabel onder «onze oordelen».

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

Reactie van de minister

De minister van IenM onderschrijft onze constatering dat de onzekerheid van € 253 miljoen in de afgerekende voorschotten in de toelichting bij de saldibalans, te maken heeft met de methodiek van sisa. Zij wijst daarbij op het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties systeemverantwoordelijk is. Ook geeft zij aan dat er verbetermaatregelen zijn ingezet.

De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM (30 van de 152 – zie bijlage in het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl) zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van:

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

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM voldeden in 2011 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

1. informatiebeveiliging bij het kerndepartement IenM (sinds 2011);
2. informatiebeveiliging bij Rijkswaterstaat (sinds 2011);
3. toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) (sinds 2011);
4. personeelsbeheer (sinds 2010);
5. inkoopbeheer kerndepartement (2011)

In het overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient op verzoek van de Tweede Kamer expliciet vermeld te worden of afgeweken is van het uitgangspunt dat bij aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van open standaarden en open source software. De minister vermeldt hierover niets in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij hebben verricht. De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat:

- de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de in de financiële voorschriften opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen, met uitzondering van een bedrag van € 252,8 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten in de toelichting bij de saldibalans. Deze onzekerheden overschrijden de tolerantiegrens van de jaarrekening.

Belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau

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

Toelichting onzekerheid afgerkende voorschotten

In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister melding gemaakt van een niet goed functionerend systeem van verantwoorden en controle van specifieke uitkeringen (sisa). Hiertegen hebben wij bezwaar gemaakt, als bedoeld in artikel 88 lid 1 van de Comptabiliteitswet, bij de minister van BZK. In het plan van aanpak van de minister van BZK van 27 april 2012 zien wij voldoende aanknopingspunten voor de verbetering van de opzet en werking van het sisa-systeem. Dit heeft ons doen besluiten het bezwaar niet te handhaven. Het niet handhaven van het bezwaar laat onverlet dat wij het niet goed functionerende sisa-systeem als een ernstige onvolkomenheid betitelen, die de komende tijd de nodige aandacht van de minister van BZK en andere betrokken ministers zal vragen. Het plan van aanpak en onze reactie hierop hebben wij integraal opgenomen op onze website www.rekenkamer.nl.

Deze problematiek heeft gevolgen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen die in 2010 en eerder zijn verstrekt aan medeoverheden. Hiermee is niet het totale bedrag aan eerder verstrekte specifieke uitkeringen gemoeid. De minister heeft namelijk andere informatie kunnen overleggen op grond waarvan de rechtmatigheid kan worden vastgesteld. Wij kunnen voor de vaststellingen van eerder verstrekte specifieke uitkeringen veelal steunen op deze aanvullende informatie en werkzaamheden. Gelet op het voorgaande hebben wij onvoldoende zekerheid over de vaststellingen van verstrekte specifieke uitkeringen uit 2010 en eerder voor een bedrag van € 252,8 miljoen.³

OVERZICHT BEDRIJFSVOERING MINISTERIE VAN IenM

We onderscheiden 117 beheerdomeinen⁴ in de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenM waarvan zijn 92 relevant en 25 kritisch voor het goed functioneren van het ministerie. De vijf onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd hebben betrekking op vijf van de 117 relevante en kritische beheerdomeinen (= 4%).

³ Voor nadere informatie over de problematiek rondom het sisa-systeem verwijzen wij naar ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2011* en het *Rapport bij het Jaarverslag 2011 BZK*.

⁴ In het overzicht bedrijfsvoering (zie volgende bladzijde) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van IenM (XII)

- Onvolkomenheid
- Ernstige onvolkomenheid
- Onvolkomenheid heeft gevolgen voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

- Marginaal beheerdomein of n.v.t.
- Relevant beheerdomein
- Kritisch beheerdomein

- Extra aandacht aan besteed door:
- auditdienst
 - Algemene Rekenkamer
 - Algemene Rekenkamer en auditdienst

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolsysteem	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)													
SG/pSG (10 onderdelen)													
DG Mobiliteit (5 onderdelen)													
DG Luchtvaart en Maritieme Zaken (4 onderdelen)													
DG Water (5 onderdelen)													
DG Ruimte (4 onderdelen)													

Personeelsbeheer Inkoopbeheer kerndeptement

Informatiebeveiliging kerndeptement

Toezicht LVNL

(vervolg bedrijfsvoering Ministerie van IenM)

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolestelsel	Administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	
Directoraten-generaal/clusters (aantal organisatieonderdelen)													
DG Milieu (5 onderdelen)	■	■	■								■	■	
	■	■									■	■	
	■	■									■	■	
	■	■									■	■	
	■	■									■	■	
VROM-inspectie				■	■			■	■		■	■	■
Baten-lastendiensten (4 onderdelen)	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■
	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■
	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■
	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■
Onvolkomenheid niet toegeedeeld aan organisatieonderdeel													

Informatiebeveiliging
Rijkswaterstaat

Totaal: 117 relevante en kritische beheerdomeinen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

THEMA'S DUURZAAMHEID EN BEREIKBAARHEID

In de begroting 2011 staan een aantal beleidsprioriteiten op het gebied van duurzaamheid en bereikbaarheid. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in het regeerakkoord van 2010 voor deze gebieden nog een aantal specifieke activiteiten benoemd. Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij kan zien in hoeverre er op deze prioriteiten vooruitgang wordt geboekt. Wij zijn daarom nagegaan of deze beleidsprioriteiten op een herkenbare manier terugkomen in de Jaarverslagen 2011 van de ministers van IenM en EL&I. Dat blijkt niet in alle gevallen zo te zijn. Vaak is de betreffende informatie echter wel beschikbaar, zo hebben wij geconstateerd.

In deze bijlage brengen we voor een aantal aspecten van de thema's duurzaamheid en bereikbaarheid beknopt in kaart welke informatie er beschikbaar is over de geleverde prestaties, de bereikte resultaten en de gemaakte kosten.

1. THEMA DUURZAAMHEID

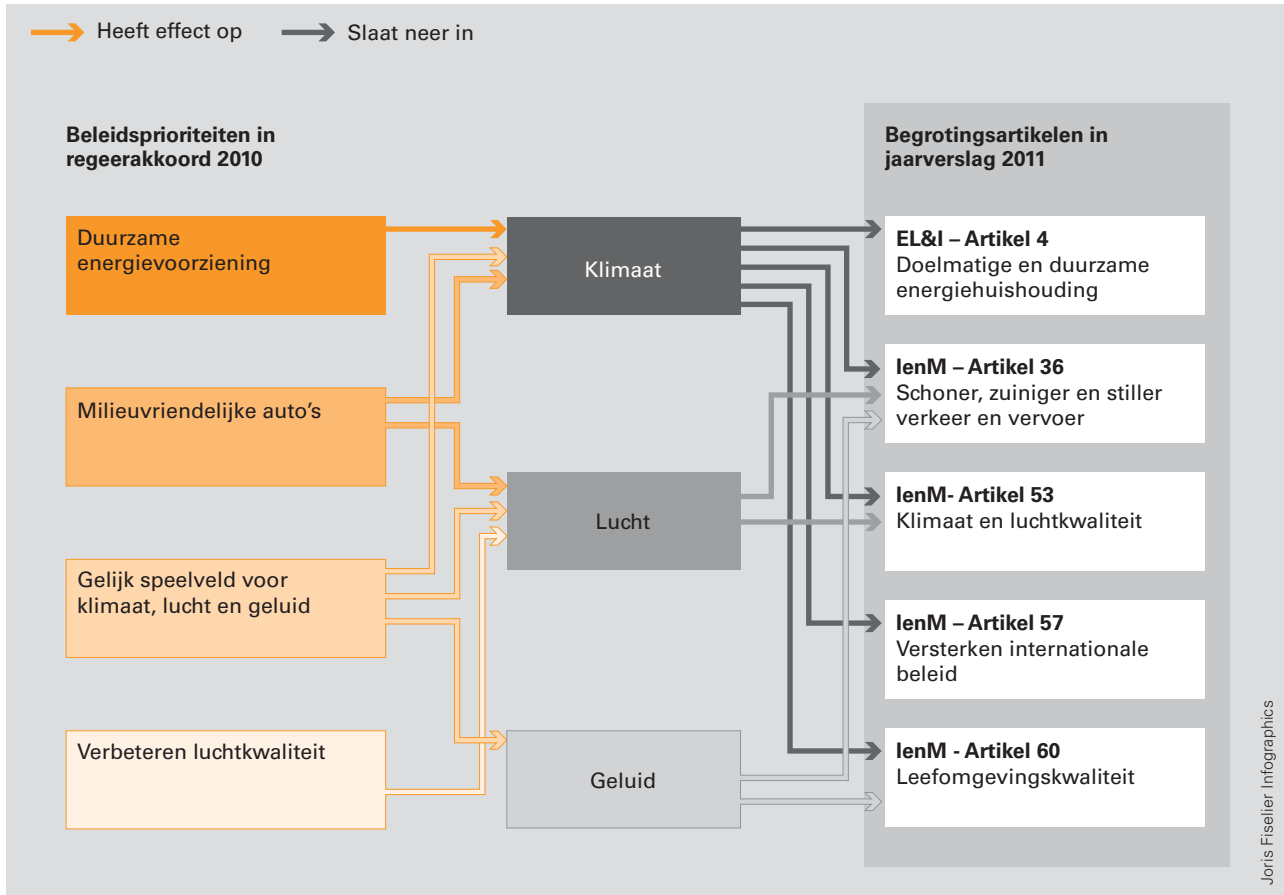
Beleidsprioriteiten 2011

Het regeerakkoord noemt op het gebied van klimaat, lucht en geluid de volgende prioriteiten:

- 20% CO₂-reductie en 14% duurzame energie in 2020, conform Europese doelen voor duurzame energievoorziening;
- fiscale stimulering van de aanschaf en het leasen van milieuvriendelijke auto's;
- een gelijk speelveld in Europa voor normen ten aanzien van klimaat, lucht en geluid om het woon- en leefmilieu minder te belasten;
- verbetering van de luchtkwaliteit door verdere uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

De figuur op de volgende bladzijde laat zien hoe de vier prioriteiten verbonden zijn met de begrotingsartikelen waarover de ministers van IenM en EL&I in hun jaarverslagen rapporteren. Doordat de beleidsprioriteiten van het kabinet veelal beoogde effecten hebben op meer dan één aspect van duurzaamheid (namelijk op klimaat, luchtkwaliteit en/of geluid), is de verantwoording over deze prioriteiten in verscheidene artikelen aan de orde.

Beleidsprioriteiten duurzaamheid



Overigens zullen in de nieuwe begrotingsindeling voor lenM van 2013 naar verwachting de drie aspecten van duurzaamheid in één begrotingsartikel worden ondergebracht.

Wat is er bereikt?

In haar jaarverslag gaat de minister van lenM vooral in op wat er is bereikt op het terrein van de klimaatdoelstellingen voor broeikasgassen en stikstofoxiden. Op de overige duurzaamheidsdoelstellingen gaat de minister niet in. Meer informatie over wat er is (c.q. kan worden) bereikt is echter wel beschikbaar. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in een aantal onderzoeken gekeken naar de voortgang en de haalbaarheid van de diverse beleidsdoelen (zie overzicht hierna).

Klimaat/energie

- Het aandeel hernieuwbare energie zal in 2020 maximaal 12% bedragen. Het in het regeerakkoord genoemde verhoogde budget voor hernieuwbare energie is mogelijk niet toereikend om aan de Europese verplichting voor hernieuwbare energie van 14% te voldoen.
- De reductie van broeikasgassen die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen ligt op koers.
- De uitstoot van broeikasgas in Nederland zal waarschijnlijk hoger uitvallen dan is afgesproken in het Kyoto-protocol. De verwachting is dat er voldoende buitenlandse emissierechten worden aangekocht door de rijksoverheid en bedrijven die onder de Europese CO₂-emissiehandel vallen om de overschrijding te compenseren en daarmee te kunnen voldoen aan het Kyoto-protocol.

Lucht

- De doelstellingen voor emissies naar lucht en de luchtkwaliteit liggen op koers.
- De verhoging van de maximumsnelheid kan leiden tot spanning met de Europese luchtkwaliteitseisen, met name rond de steden. De extra CO₂- en NO_x-emissies door deze snelheidsverhoging zijn wel beperkt.
- De uitstoot van stikstofoxiden ligt vanaf 2012 mogelijk (net) onder het Europese emissieplafond, maar de onzekerheid over de geraamde uitstoot is groot. De kans om dit doel te bereiken wordt voor 2012 geschat op 50%.

Geluid

- Van de voorgestelde nieuwe regelgeving voor geluid zijn tot 2020 vergelijkbare effecten te verwachten als van de huidige regelgeving. De kosten van de nieuwe regelgeving vallen lager uit.
- Het aantal mensen dat last heeft van geluidhinder kan toenemen door de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/uur.

Wat heeft de minister gedaan?

In het Jaarverslag 2011 noemt de minister van IenM de volgende prestaties die zijn geleverd op het terrein van klimaat, lucht en geluid.

Klimaat/energie

- De duurzaamheidsagenda is gepresenteerd.
- Door middel van het Clean Development Mechanism is eind 2011 in totaal voor circa 24,1 megaton aan emissiereductie gerealiseerd.
- De Klimaatbrief 2 050 is gepresenteerd.
- De Lokale Klimaatagenda 2011–2014 is opgesteld.
- De minister van IenM heeft zich in mondiaal verband ingezet voor (kosten)effectief klimaatbeleid en voor een gelijk speelveld. Nederland nam deel aan de klimaatop in Durban.
- De minister van EL&I heeft in 2011 88 Green Deals gesloten met de samenleving. Deze beperken zich niet alleen tot energie, maar omvatten ook duurzaamheid in den brede.

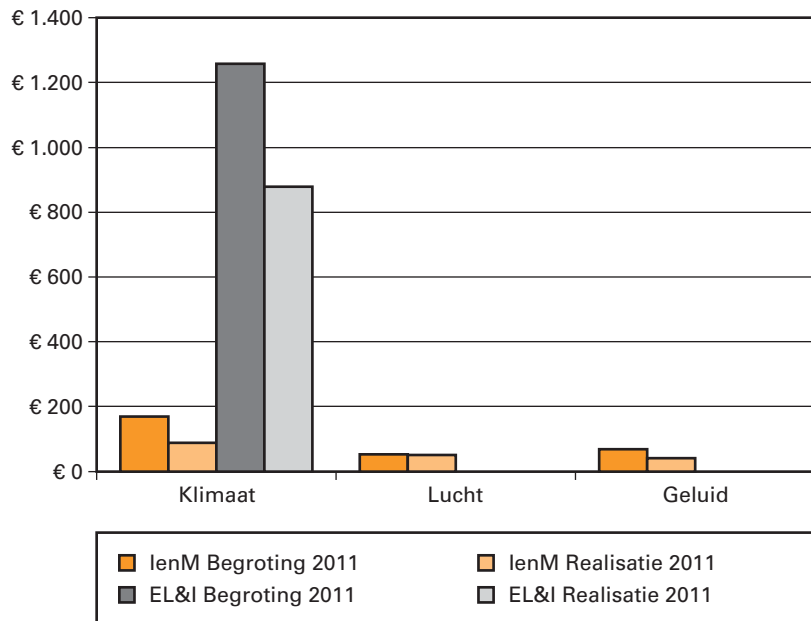
Lucht en geluid

- In 2011 heeft de nadruk gelegen op het optimaliseren van de uitvoering.
- De tweede monitoringrapportage NSL¹ is uitgebracht.
- Door het instellen van geluidsplafonds is een eerste stap gezet naar vereenvoudiging van de regelgeving voor geluid en betere bescherming van de burger beter tegen toenemende geluidsbelasting.

¹ NSL: Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de begrote en gerealiseerde uitgaven voor de duurzaamheidsthema's zoals vermeld in de jaarverslagen 2011 van lenM en van EL&I.⁵

Begrote en gerealiseerde uitgaven 2011 voor klimaat, lucht en geluid



Aandachtspunten

- Op het gebied van het klimaat zullen naar verwachting niet alle gestelde doelen worden bereikt. Dit geldt vooral voor het beoogde aandeel hernieuwbare energie. Het SDE+-budget dat hiervoor is uitgetrokken zal mogelijk niet toereikend zijn om te voldoen aan de Europese verplichting van 14% hernieuwbare energie in 2020. De ministers van lenM en EL&I gaan hier in hun jaarverslagen beperkt op in.
- De minister van lenM vermeldt in haar jaarverslag niet waaraan het geld voor de duurzaamheidsthema's specifiek is uitgegeven. Het is niet duidelijk of dit voornamelijk naar bijvoorbeeld subsidies, onderzoeken, conferenties of lobbywerkzaamheden is gegaan.
- In het jaarverslag staan bij de beleidsartikelen 36 en 53 tabellen met gegevens over emissies die niet met elkaar stroken. Omdat de gegevens afkomstig zijn van verschillende afdelingen binnen het departement, lijkt het erop dat er bij de informatieverzameling geen afstemming heeft plaatsgevonden. Een aandachtspunt is daarom betere samenwerking.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011 • Energiebesparing: ambities en resultaten

Gepland in 2012/2013 • Joint audit klimaatadaptatie
 • Milieubelastende subsidies en belastingvoordelen
 • Terugblik milieueffecten wegverkeer
 • Verhandelbare rechten

⁵ Overzicht van begrote en gerealiseerde uitgaven in miljoenen, zoals vermeld in de jaarverslagen 2011 van lenM en EL&I. De operationele doelstellingen (OD's) zijn hier ingedeeld per doel, anders dan de indeling per vervoersmodaliteit in de begroting van lenM. Lucht: OD's 36.01.04 en 53.14; Geluid: OD's 36.01.05, 36.02.02, 36.03.01/02/03/04/05/07/08 en 60.02; Klimaat: OD's 36.01.03, 53.08, 57.48, 57.50, en 60.03.

Reactie**Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer**

In reactie op het thema duurzaamheid schrijft de minister dat informatie over de resultaten op het terrein van duurzaamheid zal worden opgenomen in de rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze verschijnt elke twee jaar rond Prinsjesdag; daardoor is de informatie over 2011 volgens de minister nog niet beschikbaar. Ook schrijft zij dat de klimaatdoelstellingen volgens afspraak voor een deel in het buitenland worden gerealiseerd.

Verder merkt de minister op dat het thema «duurzaamheid» niet alleen klimaat lucht en geluid betreft, maar ook bijvoorbeeld bodemkwaliteit en afvalstoffen.

Nawoord

We realiseren ons dat de tweejaarlijkse rapportage van het PBL ertoe kan leiden dat bepaalde informatie over duurzaamheid niet tijdig voorhanden is. Tegelijkertijd geldt, zoals we in onze rapportage memoreren, dat het PBL een aantal onderzoeken heeft gepubliceerd met relevante informatie over de realisatie van diverse beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid.

THEMA BEREIKBAARHEID

Beleidsprioriteiten 2011

Voor het thema Bereikbaarheid hebben we twee operationele doelen van artikel 34 van de begroting 2011 van het Ministerie van IenM onder de loep genomen:

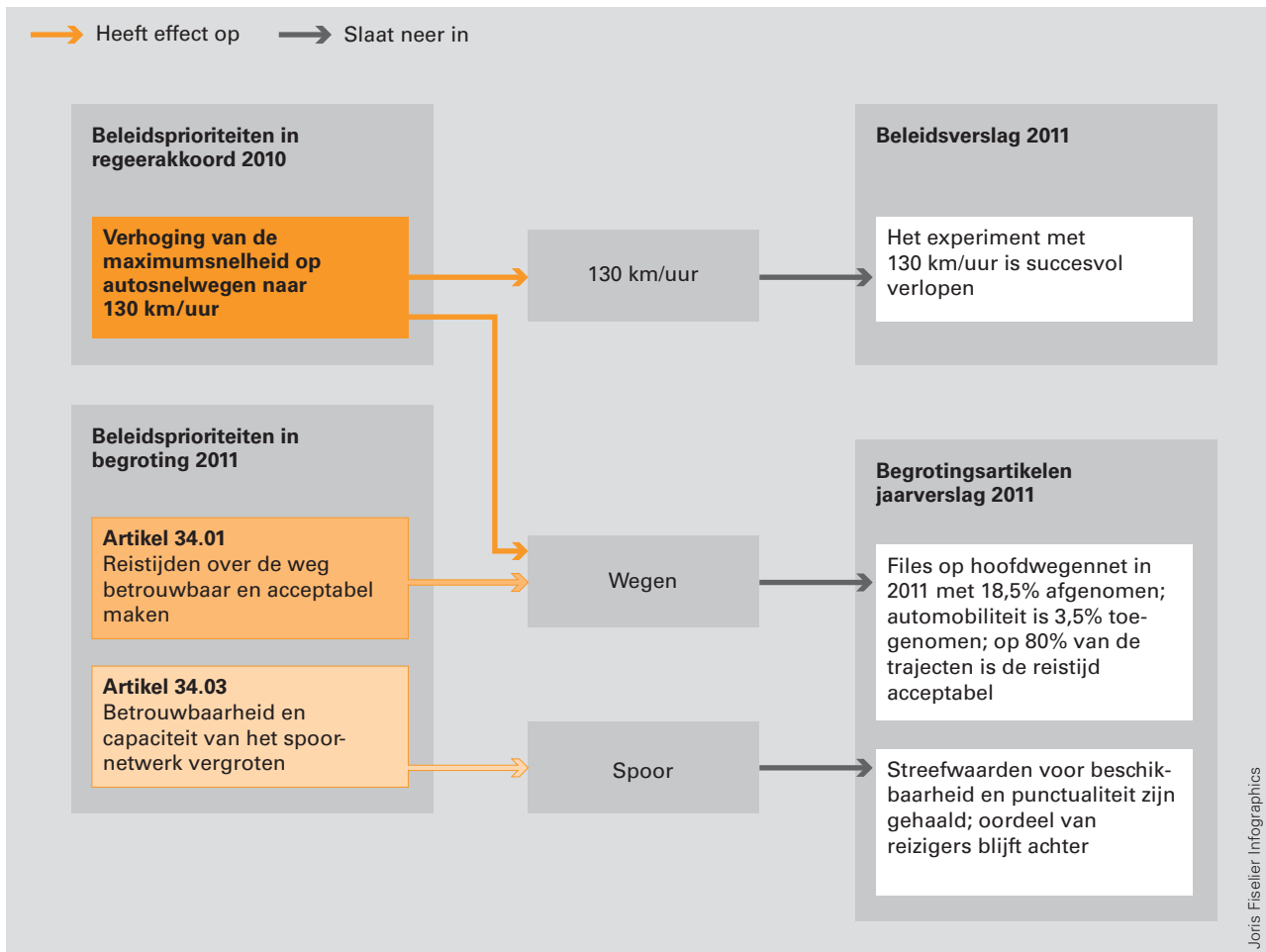
- reistijden over de weg betrouwbaar en acceptabel maken;
- betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk vergroten.

We hebben in dit kader tevens aandacht besteed aan een beleidsprioriteit, die niet in de begroting voor 2011 is vermeld, maar wel in het regeerakkoord van het kabinet Rutte staat:

- verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km/uur.

Onderstaande figuur toont hoe de drie prioriteiten verbonden zijn met de begrotingsartikelen waarover de minister van IenM in haar jaarverslag rapporteert.

Beleidsprioriteiten bereikbaarheid



Wat is er bereikt?

In het jaarverslag vermeldt de minister van IenM de volgende resultaten.

Maximum-snelheid	• Het experiment met 130 km/uur is succesvol verlopen.
Wegen	• De files op het hoofdwegenet zijn in 2011 met 18,5% gedaald (na een toename van 7% in 2010 en een afname van 12% in 2009), ondanks een toename van de automobiliteit op het hoofdwegenet met 3,5%. De files zijn vooral teruggedrongen op specifieke locaties waar projecten zijn gerealiseerd. Op andere locaties is de drukte licht toegenomen. Hierdoor is het percentage trajecten waar voldaan wordt aan de streefwaarde voor een acceptabele reistijd afgenomen van 83% in 2010 naar 80% in 2011.
Spoor	• De streefwaarden voor beschikbaarheid van het spoorwegenet (99,45%) ¹ en de reizigerspunctualiteit (90%) zijn in 2011 gehaald. Het oordeel van de klanten blijft daarbij achter. De helft van de reizigers geeft de NS een cijfer lager dan 7 voor het op tijd rijden.

¹ De definitieve streefwaarden zijn pas op 1 mei 2011 beschikbaar.

Wat heeft de minister gedaan?

In het Jaarverslag 2011 noemt de minister van IenM de volgende prestaties die zijn geleverd op het terrein van bereikbaarheid.

Maximum-snelheid	• De minister heeft in 2011 op ruim 300 kilometer autosnelweg geëxperimenteerd met een verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/uur. Er is onderzoek gedaan naar de effecten op de gereden snelheid. Ook is onderzocht wat de consequenties zijn voor luchtkwaliteit, geluidhinder en verkeersveiligheid. Er is een voorstel gemaakt voor landelijke uitrol vanaf medio 2012.
Wegen	• In 2011 is circa 289 kilometer aan nieuwe rijstroken opgeleverd. De voertuigverliesuren zijn vooral afgenomen op de A27 (openstelling spitsstrook Everdingen–Lunetten), de A12 (openstelling spitsstrook Nieuwerbrug), de A50 (Valburg–Grijsoord) en de A2 (Oudenrijn–Everdingen). • Uitvoeren van beheer en onderhoud van het hoofdwegenet (onder verwijzing naar toelichting artikel 12 Jaarverslag 2011 Infrastructuurfonds).
Spoor	• In 2011 is verdere uitvoering gegeven aan maatregelen ter verbetering van: de samenwerking tussen vervoerders en beheerders, de publieke sturing van ProRail en NS, de relatie decentrale overheden en regionale spoorvervoerders en de veiligheid en de wetgeving. Deze maatregelen vloeien voort uit de evaluatie van de spoorwetgeving in 2009. De minister geeft aan dat de uitvoering op schema ligt. • Subsidiëren van beheer van het spoorwegenet door ProRail volgens het beheerplan 2011 (onder verwijzing naar toelichting artikel 13 Jaarverslag 2011 Infrastructuurfonds).

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

- Vooraf zijn de kosten van het experimenteren met de verhoging van de maximumsnelheid ingeschat op circa € 1 miljoen. Het jaarverslag bevat hierover geen informatie.
- Het is niet goed mogelijk aan te geven wat er in 2011 is uitgegeven aan het realiseren van betrouwbare reistijden over de weg. Het leeuwendeel van de uitgaven loopt namelijk via het Infrastructuurfonds (artikel 12) en daarin worden alle uitgaven voor het hoofdwegenet geaggregeerd. Bovendien heeft dat artikel weer relaties met verscheidene beleidsartikelen van de begroting van IenM. In 2011 is in totaal € 2,7 miljard uitgegeven via artikel 12 van het Infrastructuurfonds.

- Het is evenmin goed mogelijk om aan te geven wat in 2011 is uitgegeven aan het vergroten van de betrouwbaarheid en de capaciteit van het spoorwegnet. Ook van deze uitgaven loopt het leeuwendeel via het Infrastructuurfonds (artikel 13) en daarin worden alle uitgaven voor het spoorwegnet geaggregeerd. En ook dat artikel heeft relaties met verscheidene beleidsartikelen van de begroting van IenM. In 2011 is in totaal € 2,7 miljard uitgegeven via artikel 13 van het Infrastructuurfonds.

Aandachtspunten

Maximumsnelheid

- Uit onderzoek van Rijkswaterstaat (in november 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer) naar het experiment met snelheidsverhoging komt naar voren dat er per saldo sprake zal zijn van reistijdwinsten van 1% op het gehele netwerk. Deze reistijdwinst van 1% is aanzienlijk minder dan de maximaal 8% die de minister in februari 2011 verwachtte. Dit aspect komt niet aan de orde het jaarverslag. Een toelichting of verklaring zou op zijn plaats zijn.
- Uit onderzoek blijkt dat op veel trajecten aan de randvoorwaarden voor het verhogen van de maximumsnelheid zal worden voldaan. Het gaat daarbij veelal over berekeningen en (in)schattingen en minder over daadwerkelijke uitkomsten.

Wegen

- De invloed van de economische groei (1,2% in 2011) op de ontwikkeling van files wordt op verschillende plaatsen opgevoerd in het jaarverslag; de mate waarin is niet duidelijk. Zo heeft de economische groei in 2011 «een beperkte rol gespeeld», maar ook geleid tot een «toename van de automobiliteit van 3,5%» waardoor het percentage trajecten waar voldaan wordt aan de streefwaarde voor een acceptabele reistijd is afgenomen.
- Volgens de Mobiliteitsbalans 2011 waren er in 2011 minder files, mede door uitbreiding van de wegcapaciteit. Er wordt echter ook gesteld dat het verband tussen de hoeveelheid verkeer op het hoofdwegennet en de files de laatste jaren niet stabiel blijkt te zijn.

Spoor

- De informatie in het jaarverslag over de beoordeling van de prestaties van de NS is lastig met elkaar te rijmen. Enerzijds is er een positief oordeel vanwege de positieve ontwikkeling van de reizigerspunctualiteit anderzijds een negatief oordeel omdat de grenswaarden uit Vervoerplan 2011 voor zes van de veertien prestatie-indicatoren niet worden gehaald (uitvoering Concessiewet), waarvoor voorlopige boetes zijn opgelegd.
- Over de indicatoren voor de betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk is discussie mogelijk. De minister constateert in het jaarverslag «dat de goede prestaties niet tot een hoger klantoordeel leiden, etc.» Dat zou een reden kunnen zijn om de set van indicatoren voor de prestaties van ProRail en NS nog eens kritisch te bezien.

Wegen en spoor

- Doordat de uitgaven voor wegen en spoor via het Infrastructuurfonds lopen, krijgt de Tweede Kamer vooral informatie over de voorgenomen besteding van budgetten en geen verantwoording hierover achteraf. Wij hebben dit probleem ook al gesignaleerd in ons onderzoek uit 2011 naar de besteding van spoorbudgetten door ProRail.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011 • Besteding van spoorbudgetten door ProRail

Gepland in 2012/2013 • Follow-up Besteding van spoorbudgetten door ProRail (Verantwoordingsonderzoek 2011)
• Beheer en onderhoud rijkswegen
• Terugblik Milieueffecten wegverkeer

Reactie

Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer

In reactie op het thema bereikbaarheid stelt de minister dat het realiseren van betrouwbare reistijden ook van andere zaken afhankelijk is, zoals weersomstandigheden en economische ontwikkelingen. Daarnaast verwijst de minister naar andere maatregelen die effect hebben op betrouwbare reistijden en die op andere artikelen in het jaarverslag worden verantwoord.

Verder schrijft de minister dat ze de Tweede Kamer in november 2011 heeft geïnformeerd over de maximaal te verwachten reistijdwinst door verhoging van de maximumsnelheid tot 130 km/uur. Ze benadrukt dat ze de verhoging van de maximumsnelheid zodanig heeft vormgegeven dat op alle trajecten wordt voldaan aan de randvoorwaarden. In de toekomst zal zij via de monitoring van NSL, Swung en verkeersveiligheid bewaken dat blijvend aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

Nawoord

Wat de bereikbaarheid betreft onderkennen wij dat behalve beleid ook andere factoren van invloed zijn op het realiseren van betrouwbare reistijden. Juist daarom vinden we het van belang dat de minister in het jaarverslag aangeeft hoe zij haar doelen op dit terrein realiseert. Gezien het accent dat de verwachte reistijdwinst van 8% kreeg in de onderbouwing van de voorstellen van de minister aan de Tweede Kamer om te experimenteren met de verhoging van de maximumsnelheid, hadden wij verwacht dat de resultaten op dit punt in het beleidsverslag 2011 zouden zijn opgenomen.