

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van IenW. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. **Onze conclusies | 5**
2. **Feiten en cijfers | 7**
3. **Financiële informatie | 10**
 - 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12
 - 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13
4. **Bedrijfsvoering | 17**
 - 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 17
 - 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18
 - 4.3 Onvolkomenheden | 19
 - 4.3.1 Informatiebeveiliging | 19
 - 4.3.2 Verplichtingenbeheer lenW is arbeidsintensief en foutgevoelig | 21
 - 4.3.3 Geen verbetering in naleving aanbestedingsregels kerndepartement | 22
 - 4.3.4 Rijkswaterstaat leeft aanbestedingsregels niet goed genoeg na | 22
 - 4.3.5 Prestatieverklaren is een terugkerend probleem | 23
 - 4.3.6 Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap | 24
 - 4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 26
 - 4.4.1 Kleine inkopen Rijkswaterstaat | 26
 - 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 26
 - 4.5.1 Specifieke uitkeringen | 26
 - 4.5.2 Prestatieverklaren Rijkswaterstaat | 26
 - 4.6 Lifecyclemanagement CBR | 27
 - 4.7 oezicht ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater | 29
 - 4.8 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 30
5. **Beleidsresultaten | 31**
 - 5.1 De aanpak van de droogtebestrijding van lenW | 31
 - 5.1.1 Inleiding | 31
 - 5.1.2 Droogte komt steeds vaker voor in Nederland maar de problematiek verschilt per regio | 32
 - 5.1.3 De verantwoordelijkheden van de minister van lenW bij de aanpak van droogte | 34
 - 5.1.4 Het beleid van de minister van lenW voor de aanpak van droogte | 37
 - 5.1.5 Conclusie en aanbevelingen | 40

5.2 Forse opgave voor instandhouding van de netwerken | 41

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 43

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

6.1 Reactie minister van IenW | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 46

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW 2020 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 52

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Onze conclusies

In Nederland is steeds vaker sprake van droogte. Dat leidt tot schade aan de natuur en landbouw en vergroot het risico op natuurbranden. Er ontstaan watertekorten die de industrie en de drinkwaterbedrijven raken. Een lage waterstand in de rivieren hindert de scheepvaart en een tekort aan grondwater kan leiden tot bodeminstabiliteit en paalrot bij funderingen. De bestrijding van droogte valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

De minister van IenW heeft in 2019 veel gedaan om de bedrijfsvoering te verbeteren, maar deze stijgende lijn zien we helaas niet terug in 2020. Er worden nog te veel (incidentele) fouten gemaakt. In de context van de coronacrisis is de stagnatie deels wel verklaarbaar.

Droogtebestrijding in grondwater-afhankelijke gebieden vraagt om andere aanpak

Verantwoordelijkheden voor de aanpak van droogte zijn verdeeld tussen het Rijk en decentrale overheden. De minister IenW is verantwoordelijk voor de nationale zoetwatervoorziening en de bestrijding van droogte in het *hoofdwatersysteem* – de grote rivieren en meren in ons land. Provincies, waterschappen en gemeenten hebben verantwoordelijkheden voor de aanpak van droogte in het *regionale watersysteem* – de regionale oppervlaktewateren en het grondwater. De minister van IenW pakt droogtebestrijding voor een belangrijk deel aan met het Deltaprogramma Zoetwater. Dit is goed georganiseerd en werkt effectief voor de bestrijding van droogte in het *hoofdwatersysteem*. Waar droogte optreedt in het *grondwatersysteem* (de Hoge Zandgronden, stedelijk gebied), zijn ruimtelijke maatregelen zoals ander landgebruik belangrijker. Daar ontbreken centrale coördinatie en inhoudelijke monitoring door de minister van IenW. Voor een effectievere aanpak van droogte in heel Nederland is naar onze mening meer samenhang nodig tussen maatregelen voor het zoetwatersysteem en voor ruimtelijke adaptatie.

CBR heeft inzicht in IT-landschap, maar geen lifecyclemanagement

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) beoordeelt rijvaardigheid en controleert of bestuurders medisch geschikt zijn om te rijden. IT, ook de IT die het CBR voor deze taken gebruikt, veroudert en moet daarom periodiek worden vervangen. Het is belangrijk dat het CBR weet wanneer dit moet gebeuren. Met zogenoemd lifecyclemanagement kan dat inzicht ontstaan, maar dat is door het CBR niet als proces ingericht. Het CBR zorgt wel op andere manieren dat het inzicht heeft in het IT-landschap. In de komende jaren zal duidelijk worden of dat voldoende is voor een toekomstbestendig IT-landschap. De minister van IenW heeft geen directe taak in het IT-onderhoud; het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan. Maar als de continuïteit van de wettelijke taakuitvoering in het geding dreigt te komen, moet de minister zich hier via adequaat toezicht wel mee bemoeien.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van IenW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van IenW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de samenvattende staat van baten- lastenagenschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van IenW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	
2. Aanbestedingen kerndepartement		✗	✗	✗	
3. Lifecyclemanagement			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
4. Aanbestedingen Rijkswaterstaat				✗	
5. Prestatieverklaren IenW	✗	✗		✗	
6. Verplichtingenbeheer IenW				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
7. Kleine inkopen Rijkswaterstaat			✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van IenW is verantwoordelijk voor verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht, bescherming tegen wateroverlast en bevordering van de kwaliteit van lucht en water.

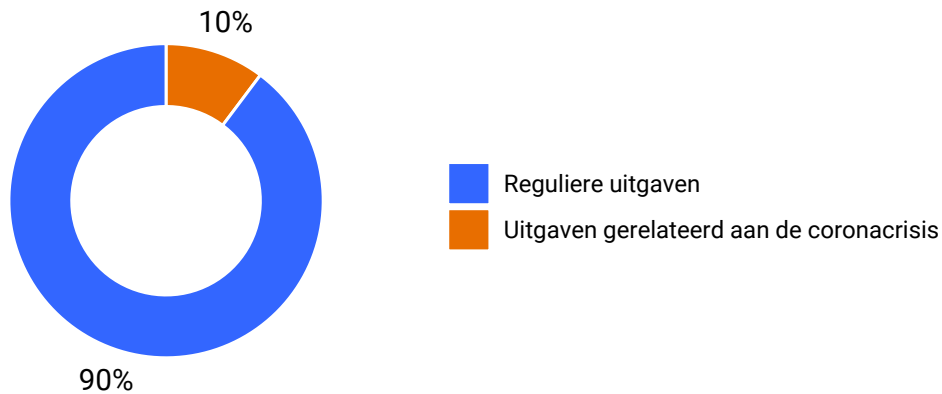
Het Ministerie van IenW heeft in 2020 € 9.461 miljoen uitgegeven. Dit is 3,3% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 9.911 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 29 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van IenW (XII) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2018	2019	2020
Verplichtingen	8.196	8.105	9.911
Uitgaven	8.199	8.005	9.461
Ontvangsten	29	52	29
Fte's	12.259	12.826	13.655

Figuur 1 Percentage uitgaven van het Ministerie van IenW aan de coronacrisis

Van de uitgaven van de minister van IenW was € 969 miljoen (10%) gerelateerd aan de coronacrisis



Om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, hebben de ov-partijen financiële steun gekregen. Het gaat om een zogenoemde beschikbaarheidsvergoeding om de dienstregeling in stand te houden. Om de vergoeding aan vervoerders te verstrekken, heeft de minister van IenW vanwege staatssteunaspecten toestemming van de Europese Commissie nodig. De minister kreeg op 3 november 2020 goedkeuring voor het steunpakket. Het gaat om een pakket van in totaal € 2,3 miljard, waarvan € 1.550 miljoen voor 2020 en € 740 miljoen voor de eerste helft van 2021.

Het maximumbedrag van € 1.550 miljoen is gesplitst in 2 onderdelen, met een maximumbudget van € 900 miljoen voor de NS en € 650 miljoen voor regionale ov-concessies. De NS krijgt het bedrag in de vorm van een incidentele subsidie. Voor de toekenning aan de regionale vervoerders is de Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies 2020 opgesteld. De decentrale overheden verlenen de regionale concessies aan openbaarvervoerbedrijven.

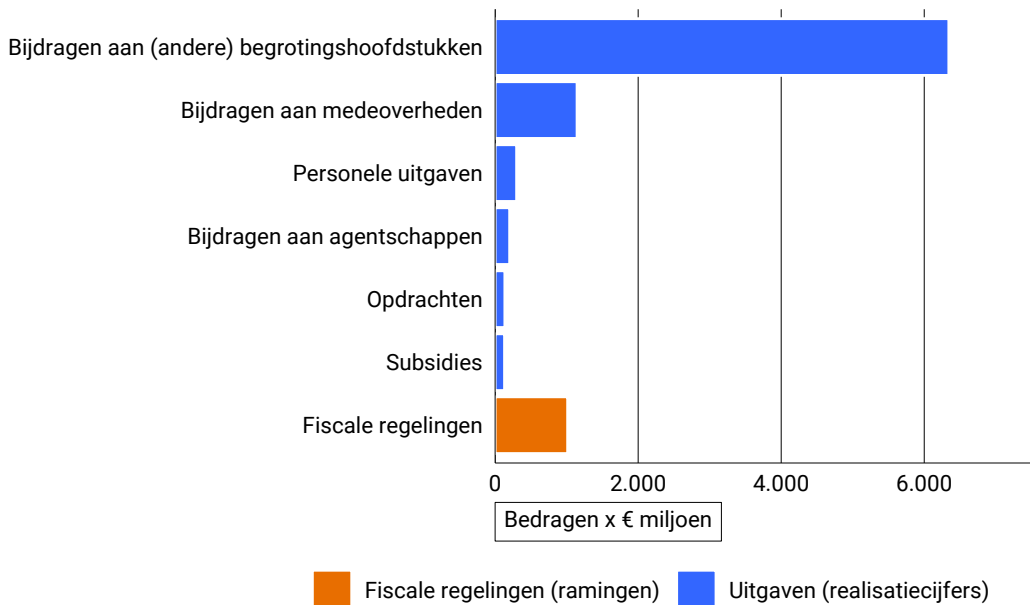
De minister heeft deze regeling in werking laten treden voordat zij het formele besluit van de Europese Commissie had ontvangen. In het besluit van de Europese Commissie staat een andere ingangsdatum dan in de regeling. Daarnaast zijn zowel in de regeling als in de incidentele subsidie voor de NS niet alle voorwaarden opgenomen die de Europese Commissie heeft gesteld.

De minister heeft over alle aanvragen van de beschikbaarheidsvergoeding in 2020 een besluit genomen. Er is voor ongeveer € 1,2 miljard aangevraagd, waarvan in 2020 voor ongeveer € 1 miljard aan voorschotten is verstrekt. Vanaf 2021 vindt

de afrekening van deze voorschotten plaats¹. Het is van groot belang dat dan vastgesteld kan worden dat aan alle vereisten van de Europese Commissie wordt voldaan en dat de juiste ingangsdatum wordt gehanteerd.

Figuur 2 *Uitgaven Ministerie van IenW in 2020*

De minister van IenW geeft het meeste geld uit aan het Infrastructuurfonds



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Van de € 9.461 miljoen aan uitgaven van de minister van IenW vloeit € 5.509 miljoen naar het Infrastructuurfonds en € 834 miljoen naar het Deltafonds. Uit deze fondsen worden de aanleg, het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het spoor en het hoofdwatersysteem. De minister van IenW is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze uitgaven. Een andere grote uitgavenpost van de minister van IenW is de bijdrage aan de Metro-poolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam. Het gaat om een bedrag van € 953 miljoen dat is uitgekeerd voor verkeer- en vervoeraangelegenheden.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

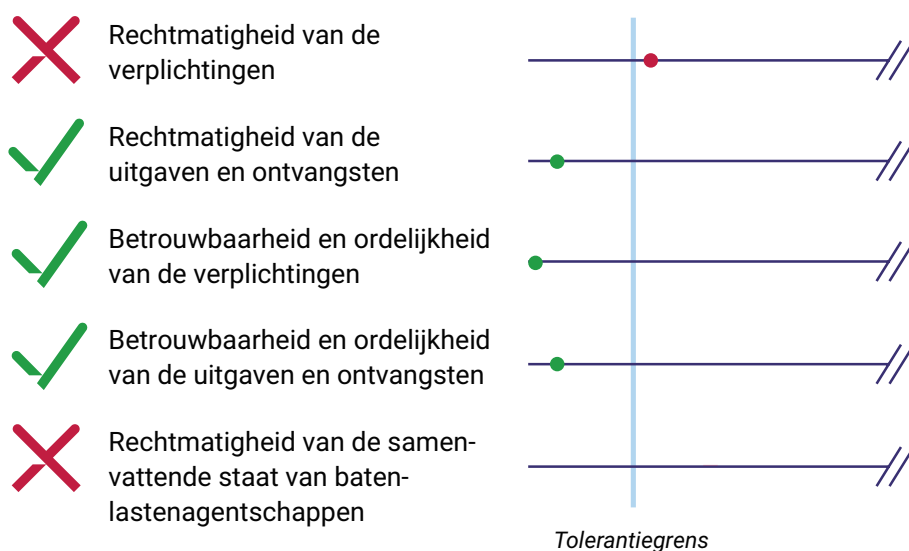
Figuur 3 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van IenW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van IenW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de samenvattende staat van baten- lastenagentschappen.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- Artikelen 13, 14 en 17: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 196,2 miljoen.
- Artikelen 17, 97 en 98: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten € 27,5 miljoen.
- Artikelen 17, 97 en 98: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten € 27,5 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en de samenvattende staat van baten-lasten agentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (begrotingshoofdstuk XII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen

Het totaal van de aangegane verplichtingen bedraagt € 9.911 miljoen.

Het foutbedrag van € 225,8 miljoen en onzekerheden van € 0,9 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de verplichtingen van € 198,2 miljoen.

De fout bestaat grotendeels uit fouten op artikel 14 en artikel 17, respectievelijk € 42,5 miljoen en € 144,2 miljoen. De fouten op deze artikelen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende staat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens van € 64,8 miljoen voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de samenvattende staat van baten-lastenagentschappen is overschreden. Het betreft een fout van € 40,8 miljoen en onzekerheid van € 26,9 miljoen. De fouten zijn voor € 12,8 miljoen toe te wijzen aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), voor € 1,3 miljoen aan het KNMI en voor € 26,7 miljoen aan Rijkswaterstaat. De onzekerheden zijn voor € 5,4 miljoen toe te wijzen aan de ILT, voor € 0,6 miljoen aan het KNMI en voor € 20,8 miljoen aan Rijkswaterstaat.

De fouten bij de ILT betreffen inkoopfouten, waaronder € 7,5 miljoen door het gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten. De fouten van Rijkswaterstaat betreffen voor € 26,0 miljoen inkoopfouten, waaronder € 15,2 miljoen door het gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten en € 7,6 miljoen doordat gebruik is gemaakt van een ongeldige raamovereenkomst. De onzekerheden bij Rijkswaterstaat komen voor € 16,1 miljoen uit het inkoopproces voort, waaronder € 9,5 miljoen uit het proces voor kleine inkopen en € 3,1 miljoen uit vaststelling-tot-wijzigingovereenkomsten. De onzekerheid komt voor € 3 miljoen voort uit de prestatieverklaringen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgenomen omvat € 42,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 13, 17, 19, 21, 24 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat € 3,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 13, 19 en 24. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 13, 14 en 17. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden.
- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 17, 97 en 98. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 17, 97 en 98. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 13

Bodem en Ondergrond

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichting op artikel 13 is overschreden. Het betreft een fout van € 9,4 miljoen en een onzekerheid van € 0,1 miljoen. De fout van € 9,4 miljoen wordt veroorzaakt doordat onterecht het instrument specifieke uitkeringen is ingezet. Dit instrument mag alleen worden ingezet voor uitkeringen van € 10 miljoen of hoger. De minister van IenW is een aanzienlijk aantal verplichtingen aangegaan voor lagere bedragen en heeft hiermee gehandeld in strijd met de Financiële-verhoudingswet. Dit wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag verder toegelicht. De onzekerheid van € 0,1 miljoen komt voort uit het onjuist gebruik van het proces voor kleine inkopen bij Rijkswaterstaat.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 14

Wegen en Verkeersveiligheid

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichting op artikel 14 is overschreden. Het betreft 3 fouten van in totaal € 42,5 miljoen. De eerste fout van € 27,0 miljoen betreft nieuwe garantieverplichtingen aan een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) van het Ministerie van IenW die niet tijdig zijn gemeld aan het parlement. De tweede fout van € 15,3 miljoen in de jaarrekening van de minister betreft de keuze voor een specifieke uitkering, terwijl dit in strijd is met de Financiële-verhoudingswet. Zie ook § 4.5.1. De derde fout van € 0,2 miljoen betreft inkoopfouten door het niet of niet juist toepassen van raamovereenkomsten en het gebruik maken van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten, zie ook § 4.3.3.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid verplichtingen van begrotingsartikel

17 Luchtvaart

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichting op artikel 17 is overschreden. Het betreft 4 fouten van in totaal € 144,2 miljoen. Deze eerste fout van € 140,7 miljoen betreft nieuwe garantieverplichtingen aan rwt's die niet tijdig zijn gemeld aan het parlement. Verder betreft het voor

€ 3,1 miljoen aan inkoopfouten en een fout van € 0,5 miljoen vanwege de keuze voor een specifieke uitkering, terwijl dit in strijd is met de Financiële-verhoudingswet.

De fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid én betrouwbaarheid en ordelijkheid van ontvangsten en uitgaven betreffen geëxtrapoleerde fouten en onzekerheden, deze veroorzaken de artikeltolerantie overschrijding voor artikel 97 en 98.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid uitgaven van begrotingsartikel 17

Luchtvaart

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 17 is overschreden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 4,6 miljoen. De fout wordt veroorzaakt door uitbetaalde reiskosten die niet in rekening gebracht hadden mogen worden en een inkoop die niet volgens de regels is verlopen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende onderbouwd zijn met schriftelijke bewijsstukken. Zo was er sprake van onduidelijke bewijsvoering voor levering van goederen, onvoldoende bewijsvoering dat gefactureerde mensuren daadwerkelijk zijn gemaakt of het ontbreken van een goede aansluiting tussen de factuur en de contractueel afgesproken tarieven.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 97

Algemeen Departement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97 is overschreden. De meest waarschijnlijke onzekerheid is € 3,4 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd. In de opdrachtbrief en het contract is niet duidelijk opgenomen waaraan het (deel)product dient te voldoen, terwijl in de opdrachtbrief wel staat dat betaald wordt op basis van het opgeleverde deelproduct.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 98

Apparaatsuitgaven kerndepartement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 19,2 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd. Zo ontbreken bijvoorbeeld getekende urenstaten, een gebruikersovereenkomst en is tussentijds betaald terwijl is afgesproken te betalen als het eindproduct is opgeleverd.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikel 17 Luchtvaart

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 17 is overschreden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,2 miljoen, de meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 4,6 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd. Zie voor verdere toelichting onder het kopje *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 17 Luchtvaart*.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikel 97 Algemeen departement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 97 is overschreden. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 3,4 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd. Zie voor verdere toelichting onder het kopje *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 97 Algemeen departement*.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikel 98 Apparaatsuitgaven kerndepartement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 98 is overschreden. De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 19,1 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd. Zie voor verdere toelichting onder het kopje *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 98 Apparaatsuitgaven kerndepartement*.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van IenW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.8).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In het verantwoordingsonderzoek van 2019 constateerden we dat de minister van IenW veel had bereikt op het gebied van bedrijfsvoering. Die positieve ontwikkeling is helaas niet doorgezet. Er zijn in 2020 maatregelen genomen om op centraal niveau beter te kunnen sturen op IT en om het financieel beheer te versterken. Over de hele linie worden echter nog te veel incidentele fouten gemaakt. Dat leidt tot het overkoepelende beeld dat in de hele bedrijfsvoering kwaliteitsverbeteringen nodig zijn. We moeten daarbij wel rekening houden met de bijzondere omstandigheden van het afgelopen jaar. Hierdoor is minder voortgang geboekt dan was gepland.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

Figuur 4 Onvolkomenheden bij het Ministerie van IenW

Onvolkomenheden bij Ministerie van IenW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	
2. Aanbestedingen kerndepartement		✗	✗	✗	
3. Lifecyclemanagement			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
4. Aanbestedingen Rijkswaterstaat				✗	
5. Prestatieverklaren IenW	✗	✗		✗	
6. Verplichtingenbeheer IenW				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
7. Kleine inkopen Rijkswaterstaat			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen

Bij het Ministerie van IenW concludeerden we in het verantwoordingsonderzoek 2019 dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging nog onvoldoende beheerst werden. We koppelden hieraan een onvolkomenheid en deden 2 aanbevelingen aan de minister van IenW. Beide aanbevelingen zijn in 2020 nog niet opgevolgd. Om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de chief information security officer (CISO) te verduidelijken, wachtte het Ministerie van IenW in 2020 op het rijksbrede CISO-profiel als basis. Om beter zicht te hebben op de informatiebeveiligingsrisico's bij de decentrale onderdelen, zoals wij al meerdere jaren aanbevelen, was de CISO van het Ministerie van IenW van plan om eind 2020 te starten met viermaandelijke gesprekken over risico's met Rijkswaterstaat. De risicogesprekken hebben in 2020 echter niet plaatsgevonden. Het kerndepartement kan nog onvoldoende bewaken dat de informatiebeveiligingsrisico's op decentraal niveau voldoende worden beheerst.

Voor videovergaderen maakte het Ministerie van IenW in 2020 gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van nieuwe applicaties moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Het Ministerie

van lenW heeft WebEx in 2020 gebruikt zonder een dergelijke expliciete risicoafweging. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee afnemers risico's af konden wegen. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de omstandigheden waaronder WebEx in gebruik is genomen. Tegelijkertijd wijzen wij op de verantwoordelijkheid van de vakministers voor informatiebeveiliging op het eigen departement. Individuele afnemers van WebEx moeten de mogelijke risico's expliciet wegen conform de BIO, ook al betreft het een gemeenschappelijke dienst. Bij uitblijven van een risicoanalyse van CIO Rijk als basis voor die afweging had het Ministerie van lenW de risico's voor gebruik expliciet moeten accepteren, op basis van voorlopige of onvolledige informatie. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

Ook voor WhatsApp heeft het Ministerie van lenW geen eigen risicoafweging gemaakt. Gebruik van WhatsApp wordt door het Ministerie van lenW toegestaan, mits medewerkers de gebruikersvoorschriften volgen. Zo mag er geen gevoelige informatie worden gedeeld en gelden er eisen aan archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie. Het Ministerie van lenW brengt medewerkers via *awareness*-campagnes, intranetberichten en e-mails op de hoogte van de risico's en richtlijnen voor veilig gebruik van berichtenapps en applicaties voor videovergaderen. Een voorbeeld hiervan is een bericht over het risico op overname van WhatsApp-accounts. In het kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-SMS naar dat nummer. De aanvaller probeert het slachtoffer deze code te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Doordat de aanvaller zich hierbij voordoet als een bekende, is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

In 2020 is het WhatsApp-account van een medewerker van het Ministerie van IenW overgenomen. Het ministerie heeft dit incident adequaat opgelost en andere departementen gewaarschuwd voor deze vorm van fraude. Het viel ons op dat de ICT-dienstverlener SSC-ICT de medewerker in eerste instantie een onjuist advies gaf: namelijk om zijn telefoon uit te schakelen. Het is juist in een dergelijke situatie van belang om telefonisch bereikbaar te zijn. Slachtoffers die een verzoek om geld van een aanvaller krijgen uit naam van een bekende, zullen immers willen controleren of dit wel klopt. Dit onderstreept het belang van een adequaat kennisniveau over alle vormen van digitale aanvallen bij ICT-dienstverleners.

Conclusie en aanbevelingen

De minister van IenW heeft de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 niet opgevolgd. We concluderen dat de risico's van informatiebeveiliging nog onvoldoende worden beheerst door IenW. We handhaven daarom de onvolkomenheid en herhalen de aanbevelingen van vorig jaar aan de minister van IenW. Dit zijn:

- Zorg ervoor dat de verantwoordelijkheden en taken van de CISO als afzonderlijke functie worden onderkend in de organisatie.
- Zorg vanuit het kerndepartement voor inrichting, monitoring en sturing op het risicomanagementproces van de decentrale onderdelen.

4.3.2 Verplichtingenbeheer IenW is arbeidsintensief en foutgevoelig

Met de saldibalanspost 'openstaande verplichtingen' in de jaarrekening laat de minister zien hoeveel zij nog moet betalen op al aangegane contracten. Voor het parlement is het van belang te weten voor welk bedrag er verplichtingen zijn aangegaan, waaruit dit bedrag is opgebouwd en welk beslag de verplichtingen leggen op de ruimte die er is om andere verplichtingen aan te gaan. Immers, dat bepaalt de mate waarin de uitgaven reeds bestemd zijn.

Het heeft de minister van IenW veel moeite gekost om aan het einde van het jaar 2020 de openstaande verplichtingen goed te onderbouwen. Ook resteert een onzekerheid omdat betrouwbare rapportages uit het administratief systeem ontbreken. Wij merken het verplichtingenbeheer daarom aan als een onvolkomenheid.

Het Ministerie van IenW maakt voor het beheer van verplichtingen gebruik van een handmatige verwerking buiten het financieel administratief systeem SAP. Deze werkwijze is foutgevoelig en zeer arbeidsintensief. Het op orde hebben van het verplichtingenbeheer is een basisvoorwaarde voor een goede financiële administratie. We vinden daarom dat het ministerie in staat moet zijn om dit proces zo te organiseren

dat het niveau constant is en niet afhankelijk is van periodieke herstelacties. Gezien de omvang en de meerjarige looptijd van openstaande verplichtingen en de foutgevoeligheid van het huidige proces, is het van belang het verplichtingenbeheer te verbeteren.

4.3.3 Geen verbetering in naleving aanbestedingsregels kerndepartement

De afgelopen 2 jaar merkten we de naleving van de aanbestedingsregels aan als een onvolkomenheid. In die naleving werden veel fouten gemaakt en de sturingsinformatie was kwalitatief onvoldoende. Dit jaar is het aantal fouten niet verminderd. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Het inkoopproces biedt in opzet voldoende waarborgen voor de rechtmatigheid van inkopen. De naleving en effectieve werking blijken in de praktijk weerbarstig te zijn. We constateren bijvoorbeeld fouten in het toepassen van de juiste aanbestedingsprocedure. De onderbouwing van de financiële omvang van een gunning is vaak onvoldoende, deze financiële omvang bepaalt de aanbestedingsprocedure. Ook legt het kerndepartement de overwegingen om af te wijken van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen onvoldoende vast. Daarnaast zien we dat niet of niet op de juiste manier gebruik wordt gemaakt van raamovereenkomsten. De inkoopdossiers zijn ook in 2020 niet altijd volledig, de stukken konden bij navraag wel opgeleverd worden.

In 2020 heeft de minister van IenW ook onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten moeten afsluiten. De oude contracten waren verlopen en de aanbesteding van nieuwe contracten liep vertraging op door bezwaren van marktpartijen. Zowel het Ministerie van IenW als andere ministeries maken gebruik van deze contracten. Uit het oogpunt van continuïteit heeft de minister daarom overbruggingsovereenkomsten afgesloten.

Het ministerie gaat een plan van aanpak opstellen om het inkoopbeheer te versterken. We onderschrijven het belang hiervan.

4.3.4 Rijkswaterstaat leeft aanbestedingsregels niet goed genoeg na

Ook Rijkswaterstaat leeft de aanbestedingsregels onvoldoende na. Het aantal fouten bij Rijkswaterstaat is toegenomen.

De beheersmaatregelen om de rechtmatigheid van inkopen te waarborgen, zijn in de inkoopprocessen van Rijkswaterstaat op hoofdlijnen afdoende beschreven. Deze maatregelen worden in de praktijk echter onvoldoende nageleefd. Zo zijn bijvoorbeeld

de zogenoemde vaststelling-tot-wijzigingovereenkomsten foutgevoelig. Bovendien maakt Rijkswaterstaat fouten in het toepassen van de juiste aanbestedingsprocedure en schiet de onderbouwing van de financiële omvang en de toepassing van de gunningscriteria vaak tekort. Net als vorig jaar zien we ook dit jaar weer onrechtmatige verleningen van inhuuropdrachten via UBR/Inhuurdesk.

Rijkswaterstaat kent een vereenvoudigd proces voor inkopen met een gering financieel belang. Het is bedoeld voor inkopen tot een bedrag van € 15.000. In dit vereenvoudigde proces zijn minder controlemaatregelen ingebouwd. Doel hiervan is om de administratieve lasten te beperken. We zien dat dit proces oneigenlijk gebruikt wordt, bijvoorbeeld om buiten de raamovereenkomsten in te kopen of door inkopen van boven de € 15.000 te knippen in meerdere kleinere inkopen. Ook voor Rijkswaterstaat geldt dat de inkoopdossiers niet altijd volledig en daardoor moeilijk navolgbaar zijn.

Het Ministerie van IenW controleert met behulp van de inkoopmonitor een aantal aspecten van inkopen, waaronder de naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen. Vorig jaar constateerden we dat de inkoopmonitor van Rijkswaterstaat op onderdelen onvolledig is. Dit jaar is de monitor uitgebreid met de wijzigings- en verlengingscontracten, nadere overeenkomsten onder raamcontracten en 'light'-inkopen en is voor inhuurcontracten een afzonderlijke inkoopmonitor gemaakt. Rijkswaterstaat gebruikt de inkoopmonitor echter nog onvoldoende om het inkoopproces waar nodig bij te sturen.

4.3.5 Prestatieverklaren is een terugkerend probleem

Met een prestatieverklaring geeft de ontvanger van de levering aan dat de levering aan de eisen voldoet en dat de prijs op de factuur conform afspraak is. Een factuur mag pas betaald worden nadat is verklaard dat de gefactureerde prestatie is geleverd. Dit wordt een prestatieverklaring genoemd. Over 2020 zijn er 3 overschrijdingen van de artikeltolerantie die (deels) het gevolg zijn van ontoereikende prestatieverklaringen. We merken het prestatieverklaren daarom aan als onvolkomenheid.

In 2017 en 2018 merkten we het prestatieverklaren van het Ministerie van IenW als onvolkomenheid aan. In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 schreven wij dat het ministerie de onvolkomenheid had opgelost doordat het vergaande maatregelen genomen had om de kwaliteit van de prestatieverklaringen te verbeteren. Zo werd sinds september 2019 de kwaliteit van de prestatieverklaring tijdelijk extra getoetst, voordat tot betaling werd overgegaan. Daardoor was de kwaliteit van de prestatieverklaringen sterk verbeterd. Wij hebben aanbevolen de extra toets pas op te heffen

als voldoende gewaarborgd is dat de beleidsdirecties goede prestatieverklaringen blijven opstellen. Het Ministerie van IenW is met deze maatregel gestopt na het eerste halfjaar van 2020.

Wij benadrukken, evenals in 2018, het belang van concreet geformuleerde leverings- en betalingsvoorwaarden en om hier al bij het opstellen van een contract aandacht voor te hebben. Zo kan het Ministerie van IenW betekenisvolle prestatieverklaringen afgeven.

4.3.6 Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap

Het beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap wordt ook wel lifecyclemanagement genoemd. Een goed ingericht lifecyclemanagementproces² verkleint het risico dat niet-functionerende IT-systemen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verstoren. Afgelopen jaar werd de waarde van IT-systemen zichtbaarder dan ooit. Dankzij snelle aanpassingen van IT-systemen konden financiële steunmaatregelen voor burgers en bedrijven snel worden opgezet en uitgevoerd. Dankzij een robuuste IT-infrastructuur en toepassingen konden tienduizenden ambtenaren van de ene op de andere dag vanuit huis hun werk voortzetten. Juist in tijden van crisis is het belangrijk dat IT-systemen snel en gemakkelijk aangepast kunnen worden aan een nieuwe realiteit. Ook is het belangrijk dat IT-systemen robuust genoeg zijn om grote pieken in het gebruik aan te kunnen. Goed ingericht en planmatig uitgevoerd onderhoud van de IT-systemen draagt bij aan de inzetbaarheid van IT en zo aan de continuïteit van de overheidsdienstverlening. De departementale chief information officer (CIO) is de belangrijkste adviseur van de minister op het gebied van het IT-landschap van het ministerie. Deze CIO is verantwoordelijk voor “het ontwikkelen en coördineren van lifecyclemanagement in het hele departement” en zorgt ervoor dat op het niveau van het hele ministerie planmatig onderhoud van de IT-systemen op orde is. Deze rol van de departementale CIO is opgenomen in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021.³

Beheerst en planmatig onderhoud van het IT-landschap begint met het hebben van inzicht in dat landschap, inclusief de bijbehorende levensfase, risico's en financiële aspecten van de IT-systemen. Dat inzicht is immers de noodzakelijke basis voor het aanpakken van verouderde systemen, voor het bij de tijd houden van systemen die belangrijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, en voor het kunnen maken van keuzes over de inzet van IT-experts en geld. Vorig jaar waren er grote verschillen in de mate waarin de departementale CIO inzicht had in het IT-landschap van het hele ministerie. In het verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben wij wederom dit inzicht onderzocht en of dit verbeterd is ten opzichte van vorig jaar.

De CIO heeft beperkt inzicht in het IT-landschap van het ministerie

Het Ministerie van IenW kent een getrappt CIO-stelsel. De CIO IenW heeft voor lifecyclemanagement een coördinerende taak, waarbij de 7 CIO's van de dienstonderdelen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. In het verantwoordingsonderzoek 2019 bevalen wij aan om in nauwe samenwerking met de CIO's van de dienstonderdelen het huidige CIO-stelsel opnieuw in te richten en meer capaciteit beschikbaar te stellen voor het centrale CIO-office. In 2019 is het ministerie gestart met een project om een nieuwe directie te vormen. De ambitie van dit project was om de taken uit te breiden naar een IenW-brede kaderstelling, sturing en i-control en hiervoor de benodigde extra capaciteit te werven. Als resultaat van dat project is in 2020 de nieuwe conerndirectie Informatievoorziening (CDIV) opgericht. In 2020 is gewerkt aan voorbereidingen voor een IenW-breed plan voor IT-onderhoud en beheer om te sturen op risico's voor de dienstverlening.

Het inzicht in het IT-landschap en in de levensfase waarin de IT-applicaties zich bevinden, is decentraal georganiseerd. Dit inzicht is aanwezig bij de CIO's van de verschillende dienstonderdelen. Doordat eenduidige gestandaardiseerde kaders ontbreken is deze informatie niet geschikt voor strategische sturing op centraal niveau door de CIO.

De CIO IenW heeft in 2020 - op centraal niveau - geen inzicht op hoofdlijnen in het IT-landschap, noch in de levensfase of in de financiële aspecten van applicaties. Het inzicht van de CIO IenW in het IT-landschap in 2020 is in vergelijking met 2019 niet veranderd.

Conclusie en aanbevelingen

We handhaven de onvolkomenheid in 2020, omdat op centraal niveau inzicht in het IT-landschap ontbreekt. Wel zijn diverse randvoorwaarden voor lifecyclemanagement op centraal niveau gerealiseerd. Wij bevelen de minister van IenW daarom aan om:

- uitvoering te geven aan haar plannen om de CIO-functie IenW verder te ontwikkelen, inclusief het ontwikkelen van een integraal plan voor beheer en onderhoud van het hele IT-landschap;
- erop toe te zien dat de IenW-brede kaders over de vastlegging en het onderhoud van de applicaties in het IT-landschap inclusief het lifecyclemanagement zijn toegepast;
- ervoor te zorgen dat bovenstaande activiteiten door het centrale CIO-office in nauwe samenwerking met de CIO's van de dienstonderdelen uitgevoerd worden, en om ervoor te zorgen dat de dienstonderdelen kennis en ervaring over lifecyclemanagement onderling uitwisselen.

Uiteindelijk zal de departementale CIO daardoor beter in staat zijn om coördinatie en strategische sturing en advies op het gehele IT-landschap van het Ministerie van IenW uit te voeren.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Kleine inkopen Rijkswaterstaat

Het Ministerie van IenW kent een vereenvoudigd proces voor inkopen met een gering financieel belang. Het is bedoeld voor inkopen tot een bedrag van € 15.000. In dit vereenvoudigde proces zijn minder controlemaatregelen ingebouwd. Doel hiervan is om de administratieve lasten te beperken.

De minister meldde 2 jaar geleden een integriteitsincident bij Rijkswaterstaat aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding daarvan heeft de minister een onderzoek laten uitvoeren en zijn eind 2019 de geadviseerde verbeteracties in gang gezet. Een daarvan is de invoering van een naam-rekeningnummercontrole. Wij constateren dat in 2020 verder uitvoering is gegeven aan de maatregelen die in 2019 zijn genomen om het vereenvoudigd proces van de kleine inkopen beter te beheersen. Tevens is de door de minister toegezegde evaluatie over de maatregelen nagekomen met een audit. Uit deze audit blijkt dat de aanbevolen verbeteracties zijn opgevolgd. Het ministerie heeft daarmee deze onvolkomenheid opgelost.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Specifieke uitkeringen

Het Ministerie van IenW heeft op onjuiste wijze gebruik gemaakt van het instrument specifieke uitkeringen. Dit instrument mag, conform de Financiële-verhoudingswet, alleen ingezet worden voor uitkeringen van € 10 miljoen of hoger. De minister is voor totaal € 37,5 miljoen aan verplichtingen voor specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten aangegaan, voor bedragen die kleiner zijn dan € 10 miljoen. Wij merken dit aan als onrechtmatige verplichtingen. We verwachten invulling van afspraken op de wijze die de Financiële-verhoudingswet specifiek voorschrijft.

4.5.2 Prestatieverklaren Rijkswaterstaat

Vorig jaar vroegen wij aandacht voor de prestatieverklaringen bij inkopen die Rijkswaterstaat doet voor de eigen bedrijfsvoering. Hoewel het financieel belang van dit type inkopen relatief beperkt is in vergelijking met het totale budget van Rijkswaterstaat, was verbetering nodig.

Dit jaar is een vernieuwd 'verantwoordingsformulier prestatieverklaren' vastgesteld en heeft Rijkswaterstaat verdere verbetering willen realiseren langs de lijnen van managementaandacht, vakmanschap en verandering van gedrag. Uit de interne audit van Rijkswaterstaat komt echter naar voren dat het aantoonbaar maken van geleverde prestaties nog verbeterd moet worden. Wij vragen daarom ook dit jaar aandacht voor de prestatieverklaringen bij inkopen voor de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat.

4.6 Lifecyclemanagement CBR

Zo'n 11,2 miljoen burgers in Nederland hebben een rijbewijs. Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) beoordeelt de rijvaardigheid (rijexamens) en controleert ook of bestuurders medisch geschikt zijn om te rijden (rijgeschiktheid). In 2018 ontstonden lange wachttijden voor de herkeuring op rijgeschiktheid, waardoor veel mensen hun rijbewijs niet op tijd konden verlengen. Dit kwam omdat veel keuringsdocumenten op papier werden aangeleverd. Het nieuwe werkproces ging uit van digitale aanlevering van keuringsdocumenten en kon de grote aantallen papieren keuringsdocumenten niet tijdig verwerken. De wachttijden liepen nog verder op doordat de overgang naar het nieuwe IT-systeem OPUS vertraging opliep. Hierdoor moest tijdelijk tegelijk in het nieuwe systeem OPUS en in het oude systeem Scoop worden gewerkt.

Wij hebben onderzocht in hoeverre het CBR via lifecyclemanagement voldoende inzicht in het bestaande IT-landschap heeft. IT veroudert en moet daarom periodiek worden vervangen. Het is belangrijk dat een organisatie weet wanneer dit moet gebeuren. Hiervoor is het lifecyclemanagement een geschikt instrument. Een vervolgvraag is of het CBR dat inzicht ook benut om burgers en bedrijven beter van dienst te kunnen zijn. We stellen vast dat het CBR goede stappen heeft gezet en op verschillende manieren inzicht heeft in het IT-landschap. Toch is er geen specifiek proces voor lifecyclemanagement ingericht dat bijdraagt aan een toekomstbestendig IT-landschap. De afgelopen jaren heeft het CBR met veel energie gewerkt aan verbeteringen in het IT-beheer en zo meer inzicht gekregen in de bijna 400 applicaties. Voor sommige applicaties is daardoor ook het inzicht in de wendbaarheid (zijn aanpassingen eenvoudig te verwerken) en de levensduur (hoe toekomstbestendig is de applicatie) verbeterd. In de komende jaren zal duidelijk worden of de samenhang tussen de verschillende activiteiten voldoende is om van een toekomstbestendig IT-landschap voor het hele CBR te spreken. Een generiek en consistent proces voor lifecyclemanagement zal ook een goede bijdrage kunnen leveren aan een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Het CBR heeft het IT-landschap onder de loep genomen en plannen gemaakt om dit landschap te herzien. Voor deze plannen heeft het CBR inzicht in het IT-landschap verkregen. Het CBR beschrijft de risico's in termen van te grote complexiteit, veroudering, afhankelijkheden en beheer(s)baarheid, maar lifecyclemanagement is niet expliciet als proces uitgewerkt. Door portfoliomanagement, wijzigingsbeheer en releasebeheer krijgt het CBR evengoed inzicht in de applicaties. Het ontbreekt met name aan een ingerichte *plan-do-check-act*-cyclus op het niveau van applicaties waarin deze onderdelen samenkomen. Door standaard te werken met hetzelfde werkproces kan het lifecyclemanagement integraal onderdeel van de bedrijfsvoering worden.

Het reguliere onderhoud en beheer zijn georganiseerd via verschillende plannen. Maandelijks wordt gerapporteerd over de resultaten van de IT-organisatie. De interne auditdienst onderzoekt daarnaast de prestaties van de IT-organisatie, rapporteert over risico's en doet aanbevelingen over beheer en onderhoud van het IT-landschap.

Het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan. Dat betekent dat het CBR verantwoordelijk is voor de uitvoering van zijn publieke taken. De minister van IenW is verantwoordelijk voor het beleid en voor het toezicht op de uitvoering daarvan. Het toezicht van de minister richt zich dus niet op de bedrijfsvoering als zodanig; er moet steeds een relatie zijn met de taakuitvoering of het beheer van de publieke middelen. De minister heeft hiermee geen directe rol in het lifecyclemanagement van het CBR, maar zou zich er wel mee kunnen bemoeien als dat nodig is. Dit gebeurde ook bij de problemen in 2018. In de formele periodieke overleggen tussen het ministerie en het CBR is IT geen vast onderwerp in de gesprekscyclus. Naast het directe toezicht heeft de minister van IenW ook een Raad van Toezicht (RvT) bij het CBR ingesteld. Sinds 2013 heeft deze RvT ook een commissie ICT, die toezicht houdt op de continuïteit en stabiliteit van de IT. De ICT-commissie komt een aantal keer per jaar bijeen en bespreekt de voortgang op IT-gebied.

Aanbeveling

We bevelen de minister van IenW aan om in de formele overleggen met het bestuur van het CBR de IT-risico's standaard te bespreken zodat eventuele problemen worden gesignaleerd voordat incidenten zich voordoen.

4.7 Toezicht ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater

De voor 2020 geplande toezichtsactiviteiten voor het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater* heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in 2020 niet allemaal weten te realiseren. Oorzaak hiervan is het grote aantal vacatures bij de ILT. Ook zonder de coronapandemie zou de planning niet zijn gehaald. Wat hiervan het risico is, kan de ILT niet goed aangeven. De ILT is al enige tijd bezig om een instrumentarium te ontwikkelen om het effect van het toezicht te meten, maar dit is nog niet gereed.

De ILT is de toezichthoudende organisatie van de minister van IenW. Het aandachtsgebied van de ILT omvat ongeveer 150 onderwerpen. Dat betekent dat de ILT niet alles kan doen en daarom keuzes moet maken. De ILT wil een deel van de schaarse capaciteit en middelen daar inzetten waar de meeste risico's optreden en waar toezicht en handhaving de meeste schade aan de samenleving kunnen voorkomen. De ILT voert hiervoor jaarlijks een risicoanalyse uit, de zogenoemde ILT-brede risicoanalyse (IBRA). Toezicht op onderwerpen die volgens de IBRA prioriteit hebben, voert de ILT uit in meerjarige programma's. In 2020 had de ILT 11 programma's lopen. Eén daarvan is het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater*.

In ons onderzoek zijn we nagegaan of de ILT de voor 2020 geplande toezichtsactiviteiten voor het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater* heeft uitgevoerd. Er waren namelijk signalen over gebrek aan capaciteit bij de ILT. In de Voorjaarsnota 2019 heeft de minister daarom geld uitgetrokken voor intensivering van de taken van de inspectie. Het gaat om een bedrag dat oploopt tot € 15 miljoen structureel vanaf 2021. De ILT kan hiermee het toezicht versterken door extra inspecteurs te werven en te investeren in de huidige medewerkers. Het gaat om 130 fte aan extra inspecteurs. Deze extra capaciteit zet de ILT vooral in op de programma's.

In ons onderzoek constateren we dat de ILT de voor 2020 geplande toezichtsactiviteiten voor het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater* niet allemaal heeft uitgevoerd. Een groot deel van het jaar waren er vacatures in het team dat toezicht houdt op dit terrein. Bovendien hebben WOB- en handhavingsverzoeken meer tijd gekost dan vooraf ingeschat. De afwikkeling van WOB- en handhavingsverzoeken maakt weliswaar geen deel uit van het programma, maar dit betekende wel dat er hierdoor minder tijd beschikbaar was voor de werkzaamheden voor het programma. Verder konden geplande activiteiten en inspecties niet doorgaan door de coronapandemie. Maar ook zonder coronapandemie zouden niet alle geplande

activiteiten en inspecties zijn gehaald. Ook de investering van de minister in extra inspecteurs heeft in 2020 nog niet geleid tot extra capaciteit voor het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater*. De 4 bodeminspecteurs die de ILT heeft aangetrokken uit de extra middelen van de minister van IenW zijn eind 2020 in dienst getreden. Omdat een programma van de ILT meerdere jaren loopt, wordt een belangrijk deel van de niet-uitgevoerde activiteiten en inspecties doorgeschoven naar het volgende jaar.

Wat het maatschappelijke risico is van het niet halen van de geplande toezichtsactiviteiten voor de doelstelling van het programma *Bodem, grond- en oppervlaktewater*, kan niet goed worden aangegeven. De ILT is al enige tijd bezig een instrumentarium te ontwikkelen om het effect van het toezicht te meten. Dit is echter nog niet gereed. Voor een goed toezicht is het van belang inzicht te hebben op het effect van verrichte toezichtsactiviteiten.

4.8 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van IenW. Dit jaar hebben we gekeken naar de manier waarop de minister de bestrijding van droogte aanpakt. Daarnaast beschrijven we wat dat minister in 2020 heeft gedaan om het uitgesteld onderhoud aan de netwerken die zij beheert aan te pakken. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van IenW in § 5.3.

5.1 De aanpak van de droogtebestrijding van IenW



5.1.1 Inleiding

Het Nationaal Park Drents-Friese Wold tussen Diever en Appelscha is een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van Nederland. Het gebied heeft een rijke variatie aan landschappen: beekdalen, heide, stuifzand, vennen en bos. Er leven bijzondere planten, zoals de gevlekte orchis, de klokjesgentiaan en de beenbreek, en bijzondere dieren, zoals de wilde zwaan, de kraanvogel en de grauwe klauwier. Dit unieke natuurgebied wordt bedreigd door toenemende droogte. Deze droogte is lastig aan te pakken. Want hoewel er in de loop van het jaar meer dan genoeg regen valt, wordt er net buiten het gebied veel water onttrokken, bijvoorbeeld voor de drinkwatervoorziening, de intensieve gras- en lilieteelt en andere landbouwactiviteiten.

Bovendien wordt in de winter water snel afgevoerd om wateroverlast te voorkomen, bijvoorbeeld bij 2 recreatieparken naast het gebied. De aanpak van droogte is lastig omdat deze vraagt om afwegingen tussen verschillende belangen, en keuzes die grote gevolgen kunnen hebben voor publieke voorzieningen, burgers en bedrijven.

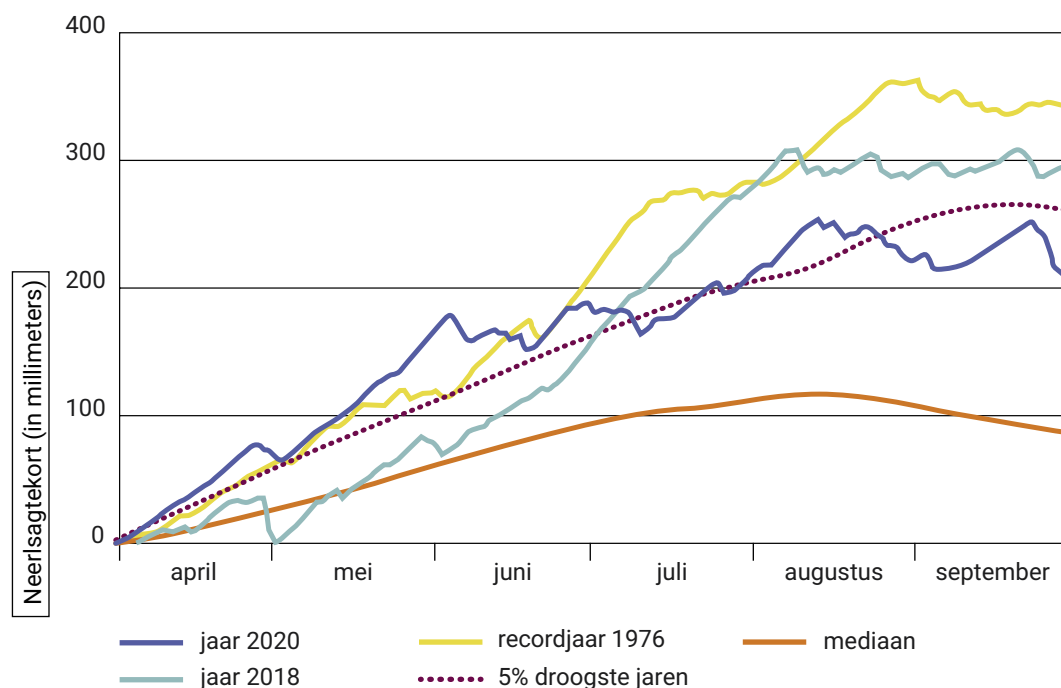
Dit voorbeeld gaat over een natuurgebied in Drenthe en Friesland. De volgende paragraaf laat zien dat droogte veel meer sectoren en gebieden in Nederland beïnvloedt. Wat doet de Rijksoverheid om droogte te bestrijden, welke verantwoordelijkheden heeft de minister van IenW en welk beleid heeft zij hiervoor opgesteld? We beschrijven de resultaten van onze analyse in § 5.1.3 en § 5.1.4. Onze conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in § 5.1.5.

5.1.2 Droogte komt steeds vaker voor in Nederland maar de problematiek verschilt per regio

In Nederland is steeds vaker sprake van droogte. Droogte trad op in 2003 en 2011, maar ook het afgelopen jaar was droog. Figuur 5 toont het zogenoemde neerslagtekort in 2020 en enkele andere droge jaren ten opzichte van de mediaan. Neerslagtekort verwijst naar het verschil tussen neerslag en gewasverdamping in een periode en is een manier om droogte te meten.

Figuur 5 Neerslagtekort in 2020 in millimeters ten opzichte van de mediaan in de periode april - september

In Nederland komt droogte steeds vaker voor



Bron: droogtemonitor KNMI 2020

Er zijn verschillende definities van droogte. Wij houden in ons onderzoek de hydrologische definitie van droogte aan, waarin droogte wordt gedefinieerd als een periode waarin (te) weinig (grond)wateraanvulling plaatsvindt. Droogte leidt tot zoetwater tekorten in zowel het oppervlaktewatersysteem als het grondwatersysteem. Dit zorgt voor schade: natuurgebieden verdrogen waardoor flora en fauna verdwijnen, landbouwgewassen gaan verloren. Een risico van droge natuurgebieden is de kans op natuurbranden. Aan natuurbranden besteden we dit jaar aandacht in ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Defensie en bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder kan een tekort aan grondwater leiden tot bodeminstabiliteit en paalrot bij funderingen. Hierdoor kan schade ontstaan aan gebouwen en aan infrastructuur zoals (spoor)wegen, rioleringen en dijken. Ook hindert een lage waterstand in rivieren de scheepvaart. Tot slot kan droogte de kwaliteit van het zoetwater aantasten. Dat komt doordat grond- en oppervlaktewater verzilten of doordat vervuilende stoffen die in het oppervlaktewater worden geloosd minder worden verdund. Het zoete water is hierdoor niet meer bruikbaar voor de bereiding van drinkwater of voor beregening van landbouwgronden.

In Nederland wordt droogte veroorzaakt door verschillende factoren: neerslagtekort door klimaatverandering, afname in de wateraanvoer door de grote rivieren en de inrichting van ons watersysteem. Hierdoor verschilt de droogteproblematiek per regio. Er is een belangrijk verschil tussen het kustgebied (het westelijk en noordelijk deel van Nederland) en het binnenland (het oosten en zuiden van ons land).⁴ Uit onderzoek van het KNMI (KNMI, 2018) en de Universiteit Utrecht (Universiteit Utrecht, 2020) blijkt dat klimaatverandering alleen in het binnenland heeft geleid tot meer neerslagtekorten in de zomermaanden omdat de verdamping hier toenam. In het kustgebied traden geen neerslagtekorten op, hier regende het zelfs iets meer in de zomer.

De droogte in het binnenland wordt versterkt door de inrichting van ons watersysteem. Het watersysteem is er van oudsher op gericht water zo snel mogelijk af te voeren om Nederland droog te houden. Bovendien krijgt het binnenland geen water uit de grote rivieren. Veel gebieden zijn dus afhankelijk van regen- en grondwater. Door deze combinatie van factoren bouwen de gevolgen van droogte in het binnenland zich over meerdere jaren op. De grondwatervoorraad wordt zo onvoldoende aangevuld en bodems drogen uit. Deze problemen doen zich bijvoorbeeld voor op de Hoge Zandgronden in het zuiden en oosten van Nederland, maar ook in andere grondwaterafhankelijke regio's zoals de Waddeneilanden, delen van Zeeland en de noordelijke provincies.

Hoewel in het kustgebied geen neerslagtekorten optraden, kreeg ook dit deel van Nederland de afgelopen jaren te maken met droogte. Normaal gesproken voeren de grote rivieren voldoende water aan naar het kustgebied, maar in droge zomermaanden kan deze wateraanvoer afnemen. Bovendien neemt de verzilting in het oppervlakte-water toe omdat het zeewater via de rivieren dieper naar binnen trekt. Ook hier versterkt de inrichting van ons watersysteem de problematiek: het is lastig om het water dat nog wel wordt aangevoerd, vast te houden. De droogteproblemen in het kustgebied zijn tijdelijk: in de wintermaanden voeren de grote rivieren weer voldoende water aan.

In bebouwd gebied (steden en dorpen) ontstaan specifieke problemen door droogte: dalende grondwaterstanden tasten de stabiliteit van de bodem en de funderingen van gebouwen aan, waardoor gebouwen en infrastructuur kunnen verzakken. In veen- en kleigebieden versterkt droogte het proces van bodemdaling, waardoor deze gebieden nog sneller zakken en er veel CO₂ vrijkomt. Steden als Rotterdam, Gouda en Zaanstad ondervinden bijvoorbeeld veel last van deze gevolgen van droogte.

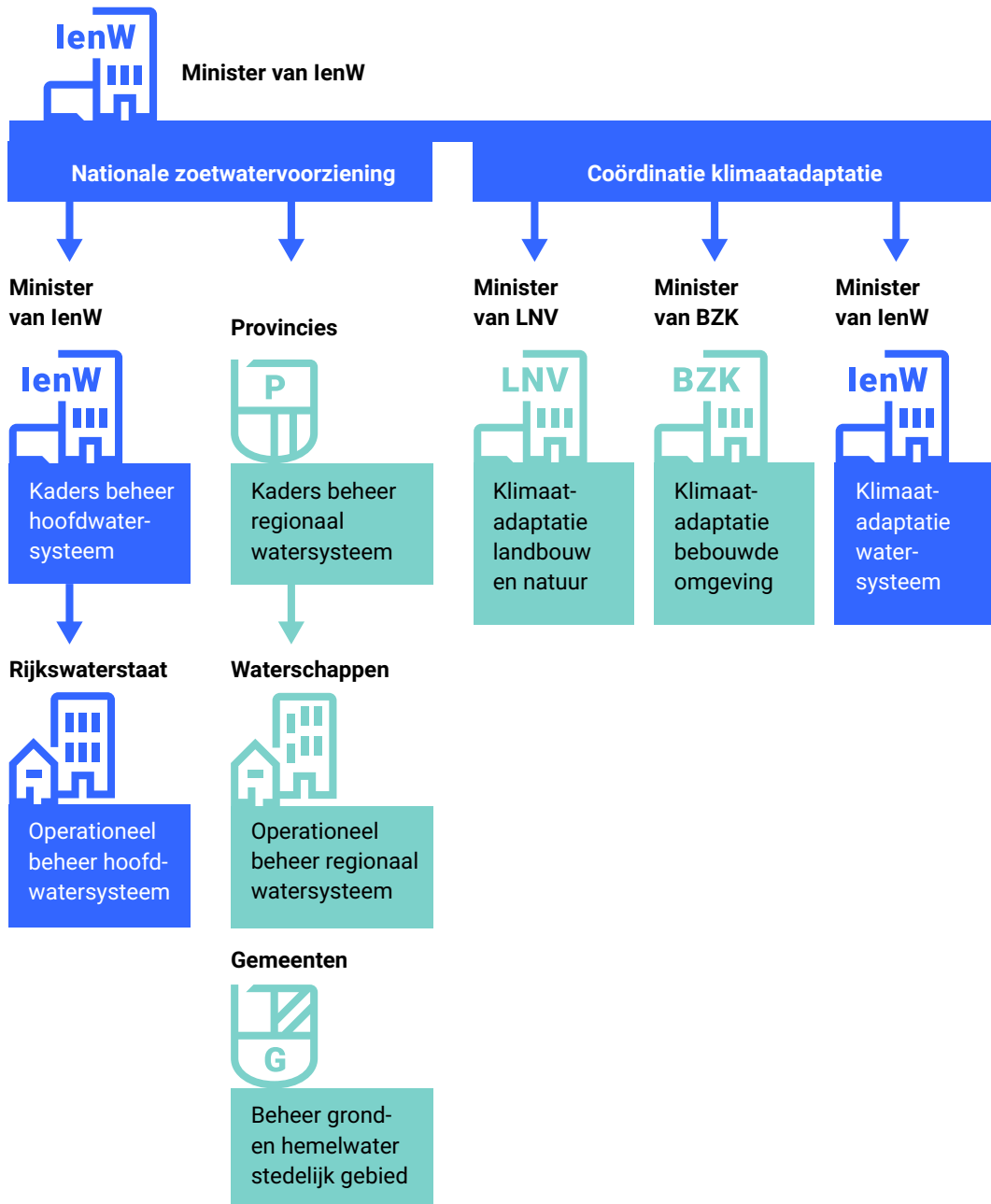
Naar verwachting komen droge periodes in de toekomst vaker voor in Nederland (Universiteit Utrecht, 2020). Maar droogte is geen eenvoudig probleem om aan te pakken. Er zijn verschillende oorzaken en de problematiek verschilt zelfs per regio. Bovendien staan tegenstrijdige belangen oplossingen vaak in de weg.

5.1.3 De verantwoordelijkheden van de minister van IenW bij de aanpak van droogte

Binnen de rijksoverheid is het onderwerp droogte niet apart belegd bij een minister. Droogte wordt aangepakt als onderdeel van de nationale zoetwatervoorziening en klimaatadaptatie. Dit zijn beleidsterreinen waarvoor de minister van IenW een belangrijke verantwoordelijkheid heeft (zie figuur 6). Deze bespreken we in deze paragraaf.

Figuur 6 Verantwoordelijkheden Rijk en decentrale overheden voor aanpak droogte

De verantwoordelijkheden van het Rijk en decentrale overheden voor de aanpak van droogte



In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is ‘voldoende beschikbaarheid van zoetwater’ benoemd als een nationaal belang.⁵ Hiermee is vastgelegd dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om beleidskaders op te stellen voor de nationale zoetwatervoorziening, moet nagaan of alle betrokken partijen hun aandeel in het behartigen van dit nationale belang kunnen waarmaken en indien nodig het (bestuurlijke) systeem moet aanpassen om deze partijen hierin beter te ondersteunen. In het *Bestuursakkoord Water* zijn deze verantwoordelijkheden van het Rijk voor de zoetwatervoorziening

belegd bij de minister van IenW. De kaders voor de zoetwatervoorziening heeft de minister opgesteld in het *Nationaal Waterplan* en verder uitgewerkt in het *Deltaprogramma Zoetwater*.

De formele bevoegdheden en taken zijn vastgelegd in de Waterwet (artikel 3 en 4). De minister van IenW heeft de verantwoordelijkheid voor het beheer van het zogenoemde *hoofdwatersysteem*. Het hoofdwatersysteem bestaat uit de grote rivieren en meren in ons land. Rijkswaterstaat voert het operationele beheer voor het hoofdwatersysteem uit. Voor de *regionale watersystemen*, inclusief het grondwater, stellen de provincies kaders op. De waterschappen voeren het operationele beheer uit. Gemeenten hebben een specifieke taak voor grondwaterbeheer en de afvoer van hemelwater in het stedelijk gebied. De minister moet toezien op een goede werking van het regionale waterbeheer en heeft via de Waterwet (artikel 2.11, 3.11, 3.13) ook bevoegdheden om in te grijpen.

Uit deze opzet van verantwoordelijkheden volgt dat de minister van IenW verantwoordelijk is voor de aanpak van droogte in het hoofdwatersysteem. De provincies en waterschappen (en deels gemeenten) zijn aan zet bij de aanpak van droogte in het regionale watersysteem. De minister moet wel toezien op een goede (uit)werking van de droogteaanpak in het regionale waterbeheer in het licht van de doelen die zij hiervoor heeft opgesteld in het *Nationaal Waterplan* en het *Deltaprogramma Zoetwater*.

Droogte wordt in Nederland niet alleen aangepakt via het zoetwaterbeleid. Het krijgt ook vorm in het beleid voor klimaatadaptatie, dat gericht is op het aanpassen van de samenleving aan de gevolgen van klimaatverandering. In principe moet iedere minister op zijn of haar beleidsterrein klimaatadaptatie bewerkstelligen. De minister van IenW doet dat bijvoorbeeld voor het watersysteem en de zoetwatervoorziening, de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor de landbouw en natuur, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de gebouwde omgeving. De minister van IenW is bovendien coördinerend bewindspersoon voor klimaatadaptatie. Dit is vastgelegd in de *Nationale Adaptatie Strategie* die onder haar verantwoordelijkheid is opgesteld. Hiervoor moet de minister de voortgang van klimaatadaptatie monitoren en zorgen voor voldoende onderlinge afstemming.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op het beleid dat de minister van IenW heeft ontwikkeld voor de bestrijding van droogte.

5.1.4 Het beleid van de minister van IenW voor de aanpak van droogte

De minister van IenW heeft voor de bestrijding van droogte beleid opgesteld. Voor een belangrijk deel is dit beleid vastgelegd in het *Nationale Deltaprogramma*. Dit programma bevat een uitwerking van de doelen die zijn vastgelegd in het *Nationaal Waterplan*. Onder leiding van een onafhankelijke 'deltacommissaris' worden in het *Nationale Deltaprogramma* afspraken gemaakt tussen het Rijk en decentrale overheden over het 'klimaatbestendig' en 'waterrobuust' maken van Nederland in 2050. Het programma bestaat uit 3 onderdelen: het *Deltaprogramma Zoetwater*, het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* en het *Deltaprogramma Waterveiligheid*. Voor droogte zijn alleen de eerste 2 programma's relevant. Deze bespreken wij hieronder.

Deltaprogramma Zoetwater

Het *Deltaprogramma Zoetwater* richt zich op de beschikbaarheid van voldoende zoetwater. Hiervoor moet water beter worden vastgehouden en verdeeld in het watersysteem, moeten watergebruikers zuiniger omgaan met water en moet de verzilting in het zoetwatersysteem worden bestreden, volgens het *Deltaprogramma Zoetwater*. De minister van IenW is verantwoordelijk voor aanpassingen in het hoofdwatersysteem die hiervoor nodig zijn. Voor het hoofdwatersysteem heeft de minister knelpuntenanalyses uitgevoerd en worden maatregelen ontwikkeld. Maatregelen zijn bijvoorbeeld het verhogen van het waterpeil van het IJsselmeer om deze zoetwaterbuffer te vergroten en het aanleggen van verbindingen tussen waterwegen om beter op de wateraanvoer te kunnen sturen. Rijkswaterstaat voert deze maatregelen uit. Voor de aanpak van zoetwatertekorten in het regionale watersysteem zijn 6 zoetwaterregio's opgericht, waarin provincies en waterschappen samenwerken. Ook de zoetwaterregio's voeren knelpuntenanalyses uit, ontwikkelen maatregelen en voeren deze uit.

Partijen kunnen voor de financiering van maatregelen aanspraak maken op het Deltafonds. Het Deltafonds heeft een gemiddeld jaarlijks budget van € 1,3 miljard tot 2034. Voor zoetwatermaatregelen is in de periode 2015 tot en met 2027 € 300 miljoen beschikbaar gesteld. De minister heeft onlangs aangekondigd nog eens € 100 miljoen extra te reserveren voor zoetwatermaatregelen. Hierbij geldt dat maatregelen in het hoofdwatersysteem voor 100% worden gefinancierd uit het Deltafonds. Voor regionale en bovenregionale maatregelen is een rijksbijdrage van 25% respectievelijk 50% beschikbaar. Inclusief de bijdrage vanuit de regio's is in totaal € 1,2 miljard beschikbaar voor de aanpak van droogte in de periode 2015 tot en met 2027, waarvan € 400 miljoen van het Rijk.

Het *Deltaprogramma Zoetwater* is goed georganiseerd. Volgens de betrokken partijen zijn de verantwoordelijkheden helder en duidelijk verdeeld. De minister van IenW heeft veel geïnvesteerd in overleg en samenwerking met waterbeheerders, decentrale overheden en andere departementen binnen het programma. Zo voeren medewerkers van het ministerie regelmatig overleg met Rijkswaterstaat, vertegenwoordigers van de zoetwaterregio's en (koepels van) decentrale overheden over de opzet en werking van het *Deltaprogramma Zoetwater*. Sinds de droge zomer van 2018 is ook het Ministerie van LNV betrokken bij deze overleggen. Ook is veel geïnvesteerd in samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen.

Jaarlijks rapporteren de minister van IenW en de zoetwaterregio's over de voortgang van het programma. De minister van IenW bundelt deze informatie in een voortgangsrapport voor de Tweede Kamer.⁶ De maatregelen voor het hoofdwatersysteem sluiten goed aan op de bestaande sturingsopties van waterbeheerders. Deze maatregelen worden veelal binnen de geplande termijn uitgevoerd. In zoetwaterregio's die afhankelijk zijn van regen- en grondwater, zoals de Hoge Zandgronden, verloopt de uitvoering van maatregelen moeizamer. In deze regio's zijn maatregelen nodig die het 'traditionele' waterbeheer overstijgen en zich bijvoorbeeld ook richten op het verminderen van watergebruik en aanpassingen in de ruimtelijke ordening. Hierbij spelen ingewikkelde belangenafwegingen, is de financiering lastiger rond te krijgen, en is samenwerking nodig met partijen in het publieke en het private domein. Dat kost veel tijd.

Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie

In gebieden die afhankelijk zijn van grondwater, kan droogte niet alleen worden bestreden met maatregelen in het zoetwatersysteem. Daarom wordt in deze gebieden gezocht naar oplossingen in de ruimtelijke ordening en landgebruik om water beter vast te houden en het watergebruik te verminderen. Daaraan levert het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* een bijdrage. Dit programma richt zich op aanpassingen van de ruimtelijke ordening en inrichting van steden, dorpen en het landelijk gebied om zo gevolgen van de 4 effecten van klimaatverandering te verminderen. Deze effecten zijn: hittestress, wateroverlast (als gevolg van hevige regenval), overstromingen (als gevolg van het overlopen of doorbreken van dijken) en droogte. Droogte kan bijvoorbeeld worden bestreden door het aanleggen van natuurlijke waterbuffers en waterdoorlaatbare bestrating, maar ook door landgebruik te veranderen en bijvoorbeeld landbouw of drinkwateronttrekking te verplaatsen.

Decentrale overheden hebben een belangrijke rol in de uitvoering van het *Delta-programma Ruimtelijke Adaptatie*. Zij moesten voor 2019 een zogenoemde stresstest uitvoeren om de gevolgen van klimaatverandering in hun gebied in kaart te brengen.

Voor 2020 moesten zij de uitkomsten van de stresstest bespreken met belanghebbenden om maatregelen te ontwikkelen. In het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* is vastgelegd dat provincies deze maatregelen uiterlijk in 2021 vastleggen in hun provinciale omgevingsvisies; gemeenten doen dit uiterlijk in 2024. Decentrale overheden werken in dit traject samen in 45 werkregio's, die zijn vertegenwoordigd in 7 gebiedsoverleggen. De gebiedsoverleggen monitoren de voortgang van de afspraken in de werkregio's.

Voor de financiering van ruimtelijke maatregelen in de periode 2021 tot en met 2023 heeft de minister van IenW € 200 miljoen gereserveerd in het Deltafonds: de zogenoemde *Impulsregeling Ruimtelijke Adaptatie*. Dit is een tijdelijke regeling waarmee de minister wil bijdragen aan de start van de uitvoering van ruimtelijke maatregelen. Werkregio's kunnen een rijksbijdrage aanvragen van maximaal een derde van de kosten van maatregelen voor ruimtelijke adaptatie.

De minister van IenW monitort, via de gebiedsoverleggen, de *voortgang* van afspraken. Bijvoorbeeld of alle gemeenten een stresstest hebben uitgevoerd. Zo is bekend dat de stresstesten bijna overal zijn afgerond, dat eind 2020 ruim 75% hiervan was besproken met belanghebbenden en dat de maatregelen nog worden ontwikkeld. De minister van IenW monitort niet de *inhoudelijke* uitkomsten van de stresstesten en dialogen. Toch kunnen die waardevolle informatie geven over de staat van de droogteproblematiek in Nederland en de manier waarop decentrale overheden droogte ruimtelijk aanpakken. Ook is er – in vergelijking met het *Deltaprogramma Zoetwater* – weinig overleg tussen het Ministerie van IenW en andere departementen en decentrale overheden over het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie*. Omdat het gaat om ruimtelijk beleid hadden wij vooral een sterke betrokkenheid van het Ministerie van BZK verwacht. De minister van BZK is immers verantwoordelijk voor woningbouw en de fysieke leefomgeving. Tot slot is onvoldoende duidelijk welke onderdelen van de droogtebestrijding in welk deltaprogramma worden aangepakt. Zo bevatten zowel het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* als het *Deltaprogramma Zoetwater* ruimtelijke maatregelen om droogte te bestrijden. In het *Nationale Deltaprogramma* (2020) staat dat er met name op het gebied van droogte veel raakvlakken zijn tussen beide programma's en dat de samenwerking in de uitvoering zal worden versterkt. In de praktijk staat die samenwerking nog in de kinderschoenen.

De Nationale Adaptatie Strategie en de Beleidstafel Droogte

De afstemming met andere departementen over droogte heeft de minister van IenW vooral vormgegeven via de *Nationale Adaptatie Strategie* en de zogeheten Beleidstafel Droogte. In de *Nationale Adaptatie Strategie* zijn voor verschillende klimaatrends

(natter, warmer, droger en stijging van de zeespiegel) de gevolgen voor sectoren in beeld gebracht. In het bijbehorende uitvoeringsprogramma is afgesproken dat de ministers van LNV en BZK in samenspraak met decentrale overheden en belanghebbenden beleid ontwikkelen voor klimaatadaptatie respectievelijk in de natuur en de landbouw, en de gebouwde omgeving. Zij stemmen dit beleid af met de coördinerend bewindspersoon: de minister van IenW.

De Beleidstafel Droogte is voor 1 jaar ingesteld door de minister van IenW na de droogte van 2018. Aan deze tafel kwamen ministeries, waterschappen, Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, de drinkwatersector en experts in 2019 samen om adviezen te formuleren over de droogteaanpak. Een belangrijk advies aan de Rijksoverheid was om meer regie te voeren op alle aspecten van de aanpak van droogte, en daarbij vooral meer aandacht te besteden aan maatregelen buiten het watersysteem, zoals ruimtelijke maatregelen, waterrestricties en het beprijzen van watergebruik.⁷

5.1.5 Conclusie en aanbevelingen

Het *Deltaprogramma Zoetwater* werkt vooral goed voor de bestrijding van droogte in de lager gelegen delen van Nederland, die zijn aangesloten op het hoofdwatersysteem. Het programma richt zich op maatregelen die waterbeheerders kunnen nemen in het watersysteem, en voor het hoofdwatersysteem hebben waterbeheerders goede instrumenten in handen om te sturen. Zij kunnen stuwen openen of sluiten om water vast te houden of juist versneld af te voeren, al dan niet via een andere route dan normaal.

Het *Deltaprogramma Zoetwater* werkt minder goed voor delen van Nederland die afhankelijk zijn van grondwater, zoals de Hoge Zandgronden, en in het bebouwd gebied waar een lage grondwaterstand als gevolg van droogte problemen oplevert. Op grondwaterstanden hebben waterbeheerders nu eenmaal minder invloed. Daarvoor zijn ruimtelijke maatregelen nodig. Deze komen lastiger tot stand omdat er in vergelijking met maatregelen in het zoetwatersysteem meer partijen bij betrokken zijn en er vaak lastige belangenafwegingen aan ten grondslag liggen. Daar komt bij dat het Rijk maar voor een deel bijdraagt aan de kosten. Om ruimtelijke maatregelen uit te voeren, moeten decentrale overheden daarom vaak aansluiting zoeken bij andere projecten voor cofinanciering. Dat kost veel afstemming en tijd.

De minister van IenW is verantwoordelijk voor de nationale zoetwatervoorziening *inclusief grondwater* en zij coördineert een nationale aanpak voor klimaatadaptatie. Wij verwachten van de minister dan ook dat zij op grond van deze verantwoordelijkheden sterker en inhoudelijker betrokken is bij de droogteproblematiek in

grondwaterafhankelijke regio's en het bebouwd gebied. Hiervoor doen wij de minister van IenW een aantal aanbevelingen.

- Monitor, naast de *procesvoortgang*, ook de *inhoudelijke* ontwikkelingen in het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie*. Zo ontstaat een landelijk beeld van de gevolgen van droogte en de risico's die hiermee samenhangen. Ook krijgt de minister zo inzicht in de maatregelen die op lokaal niveau worden ontwikkeld en uitgevoerd en de knelpunten hierin. Met dit inzicht kan de minister bijsturen en kennis delen over de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke maatregelen tegen droogte. Betrek hier de minister van BZK bij voor de bestrijding van droogte in de bebouwde omgeving.
- Versterk in het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* ook de samenwerking met de waterbeheerders, andere departementen (LNV, BZK) en decentrale overheden. Neem hierbij de manier waarop de samenwerking in het *Deltaprogramma Zoetwater* is georganiseerd als voorbeeld. Veel van de genoemde partijen vervullen al een rol in het *Deltaprogramma Zoetwater*. Betere samenwerking vergroot de aansluiting van het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* op het *Deltaprogramma Zoetwater*.
- Voor de droogteproblematiek die te maken heeft met grondwater, is het van belang dat er meer samenhang komt tussen de *Deltaprogramma's Zoetwater* en *Ruimtelijke Adaptatie*. Versterk daarom de afstemming tussen deze delta-programma's op het gebied van droogte. Geef hierbij duidelijk aan welke typen maatregelen thuishoren in welk programma, en welke maatregelen eventueel programma-overstijgend zijn.

5.2 Forse opgave voor instandhouding van de netwerken

De afgelopen jaren hebben we diverse keren aandacht gevraagd voor het belang van instandhouding van de netwerken die Rijkswaterstaat beheert. Dit hebben we gedaan in onze zogenoemde instandhoudingsonderzoeken naar het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (Algemene Rekenkamer, 2014, 2015, 2016) en in ons verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019). In dat laatste onderzoek hebben we de storingen en stremmingen in het hoofdvaarwegennet onderzocht. We constateerden toen onder meer dat de onderhoudssituatie van het hoofdvaarwegennet urgenter is dan uit het jaarverslag van de minister blijkt en dat het volume aan uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat ieder jaar verder toeneemt waardoor er een grotere kans is op storingen. We bevelen daarom aan om meer geld uit te trekken voor instandhouding.

Mede naar aanleiding van onze onderzoeken heeft de minister van IenW de meerjarenramingen voor instandhouding extern laten toetsen. Het gaat daarbij niet alleen over de meerjarenramingen van Rijkswaterstaat voor het hoofdvaarwegennet, maar ook die voor het hoofdwegennet en voor het spoor (ProRail). In haar brieven van 19 juni en 17 december 2020 informeert de minister de Tweede Kamer over de resultaten van deze toets (IenW, 2020a en 2020b). De toets bevestigt dat er voor instandhouding van de netwerken een forse opgave ligt en dat het activabeheer en de (financiële) administratie bij Rijkswaterstaat een structurele verbetering behoeven. De budgetbehoefte bij Rijkswaterstaat voor instandhouding is in de periode 2022-2035 gemiddeld € 1 miljard per jaar hoger dan het beschikbare budget hiervoor, aldus de minister van IenW. Dit is exclusief de inloop van het uitgesteld onderhoud. Voor het spoor zijn de bedragen kleiner. Daar gaat het om een potentieel tekort van circa € 200 miljoen per jaar voor de periode 2026-2035.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de minister voor de korte termijn - de periode tot en met 2023 - maatregelen getroffen in haar begroting door extra middelen voor beheer en onderhoud vrij te maken of naar voren te halen. Voor de periode daarna is het aan het nieuwe kabinet om te besluiten over de gewenste kwaliteit van de netwerken en de middelen die het daarvoor beschikbaar stelt, aldus de minister van IenW in haar brief van 17 december.

Het afgelopen jaar is het uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat licht toegenomen, zo blijkt uit cijfers die zijn opgenomen in de zogenoemde instandhoudingsbijlage bij het jaarverslag van het Infrastructuurfonds. Het uitgesteld onderhoud bij de 3 netwerken die Rijkswaterstaat beheert is gestegen van € 1.151 miljoen eind 2019 tot € 1.190 miljoen eind 2020. Het gaat hierbij om uitgesteld onderhoud bij het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat uitstel van onderhoud leidt tot een grotere kans op storingen. Dat zien we terug in de prestatie-indicator voor stremmingen in het hoofdvaarwegennet als gevolg van ongepland onderhoud. Uit de instandhoudingsbijlage blijkt dat de niet-beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet als gevolg van storingen en ongepland onderhoud in 2020 0,4% bedraagt. Dit is duidelijk hoger dan de streefwaarde van 0,2% die de minister hiervoor heeft.

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van IenW

De minister van IenW gaat in haar reactie in op onze bevindingen en aanbevelingen bij het droogtebeleid, de instandhouding van de netwerken, het toezicht van de ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater, de financiële informatie en de bedrijfsvoering.

Droogtebeleid

De minister schrijft dat zij zich verantwoordelijk voelt voor de aanpak van droogte vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor het watersysteem. Zij merkt op dat ze al veel maatregelen heeft getroffen in het watersysteem om de effecten van droogte in grondwaterafhankelijke regio's tegen te gaan. Anderzijds erkent de minister dat ze er met alleen maatregelen in en rond het watersysteem nog niet is en dat ook ruimtelijke maatregelen en aangepast landgebruik nodig zijn om watertekorten en schade aan kwetsbare natuurgebieden zoveel mogelijk te voorkomen. In reactie op onze aanbevelingen zegt de minister het volgende toe:

- De minister wil de uitvoeringsagenda's met maatregelen tegen droogte gebruiken om te gaan monitoren op de inhoudelijke voortgang van de droogteaanpak binnen het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* (DPRA). Deze uitvoeringsagenda's worden het komende jaar ontwikkeld door de 45 werkregio's van het DPRA. Daarbij zal zij bezien hoe de ondersteunende rol van het Rijk richting de decentrale overheden kan worden versterkt.
- De minister wil stimuleren dat de werkregio's nauw samenwerken met decentrale overheden, waterbeheerders en de ministeries bij de selectie van maatregelen voor de uitvoeringsagenda's. Zij zal zorgen dat zij zicht heeft of deze partijen vanuit hun verantwoordelijkheid voldoende doen en elkaar voldoende betrekken. Daarbij plaatst de minister de kanttekening dat zij slechts eenmalig middelen vrij heeft kunnen maken in het Deltafonds voor het stimuleren van ruimtelijke maatregelen en dat de DPRA-organisatie relatief klein is.
- De minister onderschrijft het belang van de aansluiting tussen het DPRA en het *Delta-programma Zoetwater* (DPZW) en geeft aan dat daartoe al stappen worden gezet. De minister zegt toe dat zij, juist in de grondwaterafhankelijke gebieden, de provincies zal vragen om goed de verbinding te leggen tussen het DPRA en het DPZW.

Instandhouding netwerken

De minister onderkent de problematiek bij instandhouding en geeft aan maatregelen genomen te hebben om voor de komende jaren meer budget en capaciteit beschikbaar te stellen. Zij schrijft dat het aan het nieuwe kabinet is om structurele besluiten te nemen over de gewenste kwaliteit van de netwerken en de daarvoor beschikbare middelen.

Toezicht ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater

De minister onderschrijft het belang van inzicht in het maatschappelijk effect van toezicht. Ze geeft aan dat de ILT hard werkt aan het beter inzichtelijk maken van het effect van haar toezicht.

Financiële informatie

In 2020 zijn de rapporteringstoleranties op begrotingshoofdstukniveau overschreden. De minister merkt op dat de belangrijkste oorzaak hiervoor is dat leningen die de Rijksoverheid heeft verstrekt aan zelfstandige bestuursorganen die wettelijke taken uitvoeren voor IenW, niet tijdig zijn gemeld aan het parlement. Hiervoor verstrekt de minister van IenW een garantie aan het Ministerie van Financiën en deze garantie is niet tijdig gemeld aan het parlement. De minister schrijft dat zij maatregelen zal nemen om het parlement tijdig te informeren als er nieuwe garantieverplichtingen worden aangegaan.

Voor wat betreft de geconstateerde fouten en onzekerheden bij de agentschappen, deelt de minister onze analyse dat deze voor een belangrijk deel te maken hebben met de inrichting van de inkoopprocessen.

Bedrijfsvoering

De minister vraagt aandacht voor het feit dat 2020 een bijzonder jaar is geweest door de uitbraak van het Covid-19-virus. Van alle medewerkers is een grote inspanning gevraagd en medewerkers hebben deze geleverd. Om de onvolkomenheden op te lossen worden plannen van aanpak gemaakt. Tevens zal de sturing en regie op het oplossen van de onvolkomenheden worden verstevigd.

- Om lifecyclemanagement op centraal niveau te versterken is in 2020 de concern-directie Informatievoorziening ingericht en uitgebreid. In 2021 zal het CIO-stelsel worden heringericht in lijn met de rijksbrede uitspraken. De minister neemt onze aanbeveling over om de IT-risico's standaard te bespreken in de formele overleggen met het CBR.
- Om het centrale inzicht in de informatiebeveiligingsrisico's te verbeteren komt er een zogenoemde chief information security officer (CISO). Daarnaast is een plan van aanpak in de maak om met prioriteit de inrichting, monitoring en sturing van het risicomanagementproces van alle decentrale onderdelen van het ministerie op het gewenste niveau te brengen.
- Om aanbestedingen en prestatieverklaren in het kerndepartement op het juiste niveau te kunnen brengen is een scherpe probleemanalyse van de onderliggende problematiek nodig. Hiervoor wordt extern advies gevraagd dat de basis zal vormen voor een gericht verbeterplan.
- Rijkswaterstaat gaat het inkoopproces verder verbeteren door onder andere eerder in het proces inkoopspecialisten in te schakelen en door de verschillende inkooporganisaties van Rijkswaterstaat meer van elkaar te laten leren.
- Het proces van verplichtingenbeheer is herzien om het minder arbeidsintensief en foutgevoelig te maken. De uitkomsten worden de komende maanden geïmplementeerd. De voortgang zal worden gemonitord en de stand van zaken zal per kwartaal worden vastgesteld.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen met instemming vast dat de minister maatregelen neemt voor alle conclusies en aanbevelingen uit ons rapport.

De minister erkent dat er meer nodig is om droogte aan te pakken in grondwaterafhankelijke regio's dan nu gebeurt. De minister stelt dat ze zich verantwoordelijk voelt voor de aanpak van droogte. Dit sluit aan bij onze bevinding dat het onderwerp droogte niet apart is belegd bij een minister en roept de vraag op of de taakverdeling op de juiste wijze is belegd bij de betrokken bestuurslagen.

De minister schrijft dat er al stappen worden gezet om het *Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie* en het *Deltaprogramma Zoetwater* beter op elkaar te laten aansluiten.

We wijzen op het belang van het tweede deel van onze aanbeveling: geef aan welke maatregelen thuishoren in welk programma en welke maatregelen eventueel programma-overstijgend zijn.

Op het gebied van bedrijfsvoering zijn we het met de minister eens dat een gedegen analyse van de onderliggende oorzaken van de geconstateerde onvolkomenheden nodig is om de juiste verbetermaatregelen te nemen. Er is bij aanbesteden en prestatieverklaren immers sprake van hardnekkige knelpunten. We vragen aandacht voor de oorzaken waarom het belang van een goede bedrijfsvoering onvoldoende leeft binnen organisatieonderdelen. De plannen van aanpak die de minister laat maken om de onvolkomenheden op te lossen zien we als een stap in de goede richting, zeker wanneer in deze plannen de gewenste resultaten concreet worden beschreven en verantwoordelijkheden helder worden belegd.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van IenW.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Infrastructuur en Waterstaat

(XII)

Verplichtingen

Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal

9.910.861

198.217 tolerantiegrens

RM- 0% 226.643

BO- 0% 574

17. Luchtvaart

167.781

16.778 tolerantiegrens

RM- 0% 144.207

BO- 0%

13. Bodem en Ondergrond

35.953

3.595 tolerantiegrens

RM- 0% 9.431

BO- 0%

14. Wegen en Verkeersveiligheid

281.913

25.000 tolerantiegrens

RM- 0% 42.527

BO- 0%

18. Scheepvaart en Havens

85.477

8.548 tolerantiegrens

RM- 0% 5.833

BO- 0%

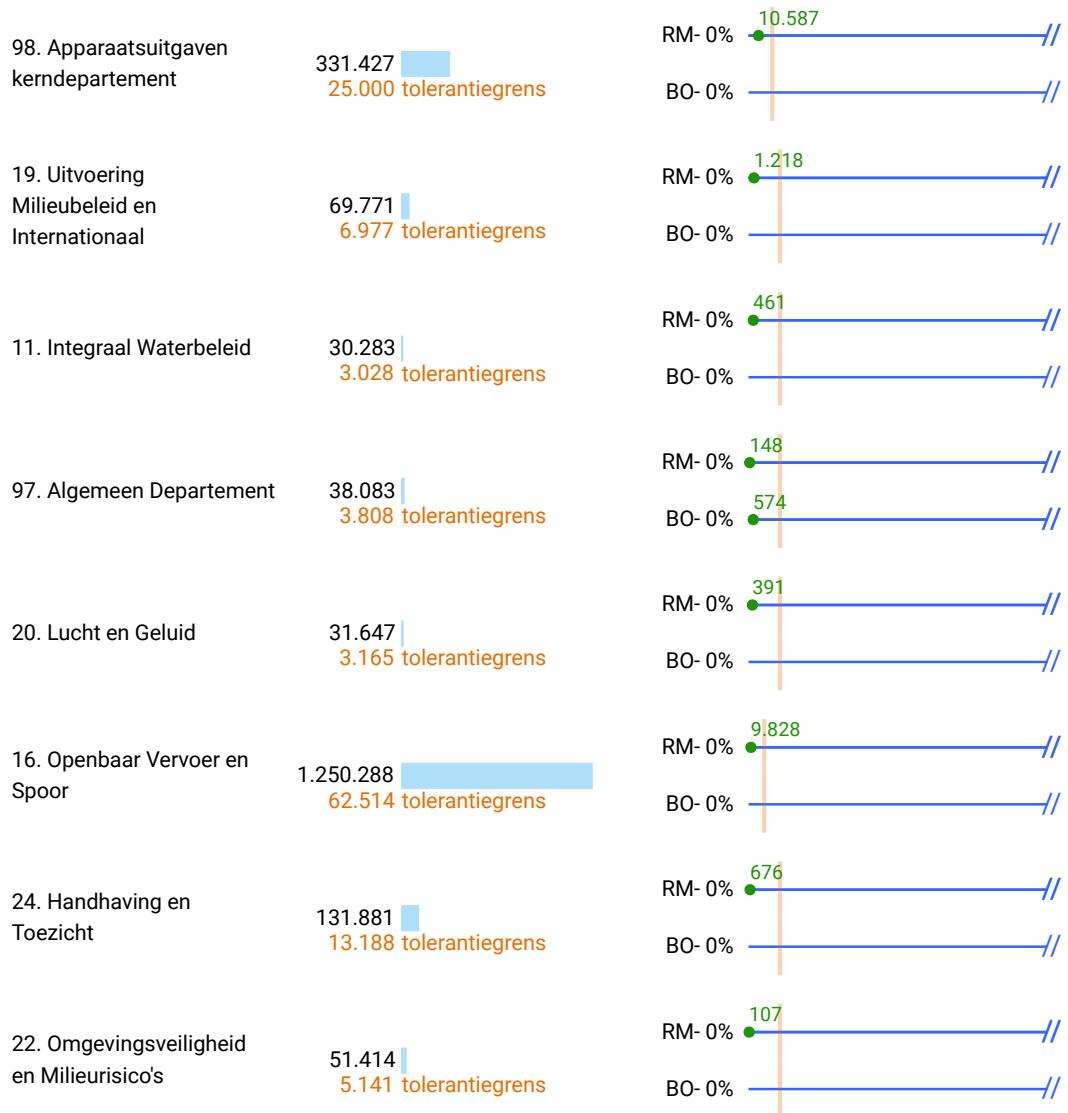
21. Duurzaamheid

32.135

3.214 tolerantiegrens

RM- 0% 1.229

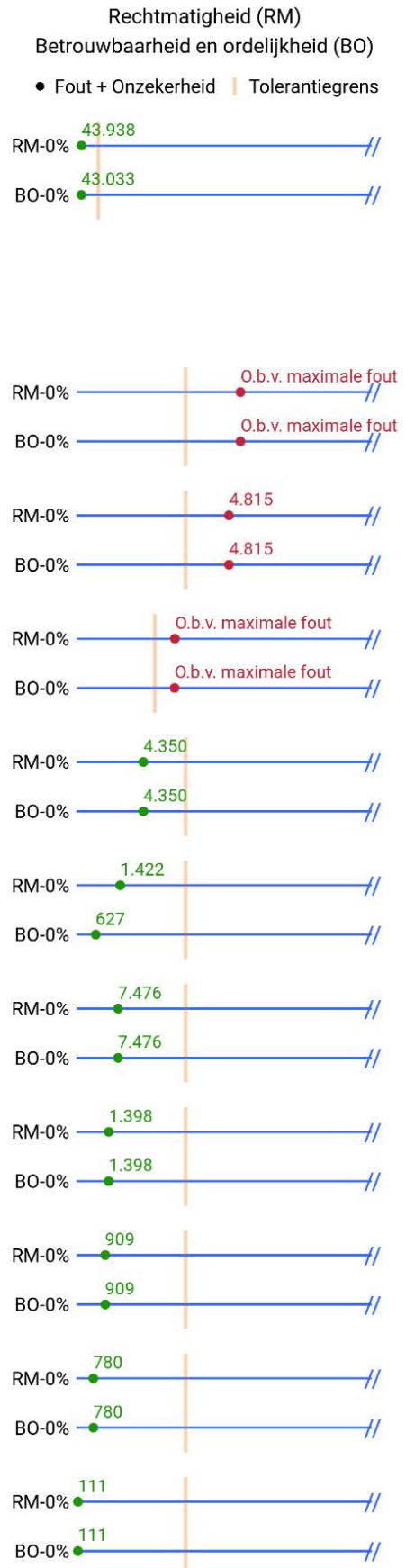
BO- 0%



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat

maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Ons onderzoek naar de aanpak van de bestrijding van droogte is een combinatie van gesprekken en documentatieonderzoek geweest. We hebben gesproken met: gemeente/VNG, het Interprovinciaal Overleg, de Land en Tuinbouw organisatie, het Ministerie van BZK, het Ministerie van IenW, het Ministerie van LNV, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en met Vewin. Een overzicht van de documenten die we hebben gebruikt voor deze rapporttekst is te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014). *Instandhouding hoofdwegennet*. Bijlage bij kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*. Bijlage bij kamerstuk 34 300 A, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016). *Instandhouding hoofdwatersysteem*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2020). *Nationale Omgevingsvisie - duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: eigen beheer.

IenM e.a. (2011). *Bestuursakkoord water*. Den Haag: eigen beheer.

IenM (2015). *Nationaal Waterplan 2016-2021*. Den Haag: eigen beheer.

IenW (2018). *Uitvoeren met ambitie - uitvoeringsprogramma 2018-2019*. Den Haag: eigen beheer.

IenW, LNV, BZK (2020). *Nationaal Deltaprogramma 2021 - koersvast werken aan een klimaatbestendig Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

IenW (2020a). *Brief van de minister van IenW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 A, nr. 94. Den Haag: Sdu.

IenW (2020b). *Brief van de minister van IenW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 A, nr. 46. Den Haag: Sdu.

KNMI (2018). *De droogte van 2018 - een analyse op basis van het potentiële neerslagtekort*. De Bilt: eigen beheer.

Universiteit Utrecht (2020). *Attributie van de droogte van 2018 in Nederland*. Utrecht: eigen beheer.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Het volgende tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport.
Vanaf 2021 vindt de afrekening van deze voorschotten plaats. Hier stond: 'In 2021 vindt de afrekening van deze voorschotten plaats'. Deze aanpassing is gedaan omdat een deel van de afrekening plaatsvindt in 2022.
- 2 Een goed ingericht lifecyclemanagementproces bestaat uit 5 stappen: inzicht hebben in het IT-landschap, plannen maken voor beheer en planmatig onderhoud, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren.
- 3 BZK (2020). *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*, 18 december 2020.
- 4 Het KNMI definieert het kustgebied als een strook van 50 km breedte langs de Noordzeekust en ten minste 30 km langs de Waddenzee. Dit bestrijkt ongeveer 45% van Nederland. De rest wordt aangeduid als het binnenland.
- 5 De *Nationale Omgevingsvisie* is op 11 september 2020 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld. Staatscourant nr. 48104, 15 september 2020. Online beschikbaar op: <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>, geraadpleegd 29 maart 2021.
- 6 Het meest recente voortgangsrapport *Werken aan zoetwater in de Delta* is op 15 september door de minister van IenW aan de Tweede Kamer gestuurd en is online beschikbaar op: <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2020/09/15/dp2021-f-voortgangsrapportage-werken-aan-zoetwater-in-de-delta--terugblik-2019-en-vooruitblik-2020--2021>, geraadpleegd 29 maart 2021.
- 7 Het advies van de Beleidstafel Droogte is op 18 december 2019 door de minister van IenW aan de Tweede Kamer gestuurd en is online beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/18/kamerbrief-over-eindrapportage-beleidstafel-droogte-nederland-beter-weerbaar-tegen-droogte>, geraadpleegd 29 maart 2021.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021