



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	9
3	Financiële informatie	11
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	11
3.2	Voorschotten Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zijn afgerekend	12
4	Bedrijfsvoering	15
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	15
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Onvolkomenheden	16
4.4	Opgeloste onvolkomenheden	26
4.5	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	28
4.6	Rijkswaterstaat en de transitie naar circulair werken	29
4.7	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	35
5	Beleidsresultaten	36
5.1	Intensivering snelfietspaden	36
5.2	Onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden	42
5.3	Uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat	49
5.4	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	51
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	52
6.1	Reactie minister van IenW	52
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	54
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW 2019	56
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	59
	Bijlage 3 – Literatuur	62
	Bijlage 4 – Eindnoten	65

1 Onze conclusies

In 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) meer inzicht gekregen in de knelpunten in de bedrijfsvoering en stuurt ze nadrukkelijker op het oplossen daarvan. Bij het kerndepartement leidt dit ertoe dat de bedrijfsvoering is verbeterd. In 2019 zijn stappen gezet om de controlfunctie te versterken en de samenwerking met de verantwoordelijke beleidsdirecties te verbeteren. Tegelijkertijd zien we dat het inkoopproces voor de kleinere inkopen door Rijkswaterstaat onvoldoende op orde is. We vragen aandacht voor het financieel beheer bij Rijkswaterstaat.

In verband met ziekte van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de portefeuilles binnen het kabinet-Rutte III op 1 november 2019 tijdelijk herverdeeld. De staatssecretaris van IenW is benoemd tot minister voor Milieu en Wonen (MenW) en heeft tot 14 april 2020 het beleidsterrein milieu overgenomen uit de portefeuille van de minister van IenW en het beleidsterrein wonen uit de portefeuille van de minister van BZK.¹ Het Ministerie van IenW stond in 2019 voor flinke uitdagingen. Zo was er de rechterlijke uitspraak over het *Programma Aanpak Stikstof* en bleek er te veel PFAS in de bodem te zitten. Hierdoor lopen infrastructurele projecten uit of kunnen ze niet starten.

Wij hebben dit jaar onderzocht hoe de minister van IenW extra geld heeft ingezet dat in het regeerakkoord beschikbaar is gesteld voor snelfietspaden. Ook hebben we onderzocht hoe Rijkswaterstaat invulling geeft aan de opdracht om circulair te werken.

Geld voor de intensivering van snelfietspaden gaat naar initiatieven die al liepen

Het kabinet-Rutte III heeft in het regeerakkoord afgesproken eenmalig een bedrag van € 26 miljoen uit te trekken voor cofinanciering van gemeentelijke en provinciale investeringen in snelfietspaden. Deze intensivering draagt bij aan de gewenste overstap van auto naar fiets. We constateren dat de minister een groter effect had kunnen bereiken met deze extra middelen. De minister heeft nu namelijk gekozen voor een evenredige verdeling van de middelen over de provincies. Daardoor draagt het Rijk ook bij aan snelfietspaden waarbij het percentage van zogenoemde 'overstappers' beperkt is. Die evenredige verdeling over de provincies en de nadruk die de minister heeft gelegd op snelle realisatie van de snelfietspaden heeft de doeltreffendheid van de intensivering negatief beïnvloed. De gekozen fietspaden zouden zeer waarschijnlijk ook zonder de extra middelen zijn aangelegd.

Rijkswaterstaat in de startfase van de transitie naar circulair werken

Het kabinet heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Rijkswaterstaat wil daarom in 2030 50% minder primaire grondstoffen gebruiken ten

opzichte van het gebruik in 2014. Rijkswaterstaat heeft echter geen tussendoelen geformuleerd om de 50% reductie in 2030 te realiseren. Wij vragen aandacht voor het formuleren van tussendoelen, omdat deze richting en sturing geven om het langetermijndoel te bereiken. Zowel de minister van IenW als de aannemers in de grond-, weg- en waterbouw zien het belang van de transitie naar circulair werken. Tegelijkertijd ervaren aannemers belemmeringen die hen er (mogelijk) van weerhouden te investeren in innovaties. Tot slot constateren wij in ons onderzoek dat de bekostiging van innovaties om circulair te werken op dit moment niet duidelijk en eenduidig is geregeld. Vanuit diverse bronnen is geld beschikbaar voor innovaties om circulair werken te bevorderen. Hoeveel rijksgeld er in totaal beschikbaar is voor innovaties en om experimenten op te schalen is onduidelijk.

Maatstaven ontbreken om succes van het laadinfrastructuurbeleid te bepalen

Het kabinet streeft met het klimaatbeleid naar een verminderde uitstoot van broeikasgassen. Het wil daarom vanaf 2030 alleen verkoop toestaan van personenauto's die volledig emissieloos zijn. Elektrisch rijden wordt hiermee de nieuwe standaard en het kabinet wil dat opladen hierbij geen belemmerende factor is. Daarom hebben wij dit jaar gekeken naar het beleid rondom de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. We constateren dat Nederland een relatief groot aantal laadpunten heeft. Toch is het nog te vroeg om van succesvol overheidsbeleid te spreken. Het kabinet zet in op het rendabel maken van de markt voor laadpunten, maar heeft geen maatstaven waarmee ze het succes van haar beleid kan bepalen. Daarnaast spreken we de verantwoordelijke ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en voor Milieu en Wonen aan op het feit dat het voor consumenten nog niet transparant is hoe de laadprijzen voor elektrische auto's tot stand komen. Ook constateren we dat de rijksoverheid geen toezicht houdt op de veiligheidseisen voor geplaatste laadstations.

Volume uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat loopt verder op

Wij constateren dat ook in 2019 het volume aan uitgesteld onderhoud duidelijk harder is gestegen dan de middelen die beschikbaar zijn om dit onderhoud (alsnog) uit te voeren. De afgelopen jaren was dit ook het geval. Dit is een risico voor de instandhouding van de kwaliteit van de netwerken.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van IenW en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW. Wij hebben

vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.

- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW. In 2019 zijn er 4 onvolkomenheden geconstateerd. Dat zijn minder onvolkomenheden dan in 2018. De bedrijfsvoering van het kerndepartement is verbeterd, waardoor 4 onvolkomenheden zijn opgelost. Wel merken we het IT-lifecycle management in 2019 aan als onvolkomenheid. Bij Rijkswaterstaat stellen we 1 nieuwe onvolkomenheid vast in het light inkoopproces. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering. Tot slot gaan we in op de manier waarop Rijkswaterstaat de transitie naar circulair werken invult.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit onze onderzoeken naar snelfietspaden en de infrastructuur voor laadpalen. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 29 april 2020 ontvingen van de minister van IenW. De minister geeft in haar reactie aan dat ze het beeld dat wij schetsen herkent. Ze geeft bij alle aanbevelingen aan welke maatregelen ze recent al heeft genomen en nog gaat nemen.

2 Feiten en cijfers

In verband met ziekte van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) had het Ministerie van IenW tussen 1 november 2019 en 14 april 2020 2 ministers: een minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en een minister voor Milieu en Wonen (MenW). Op 14 april 2020 heeft de minister van BZK haar werkzaamheden weer opgepakt en is een einde gekomen aan deze tijdelijke situatie. 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.

De uitgaven van het Ministerie van IenW beslaan 3,3%² van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van IenW heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 8.005 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 8.105 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 52 miljoen.

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

	2017	2018	2019
Verplichtingen	7.141	8.196	8.105
Uitgaven	7.245	8.199	8.005
Ontvangsten	243	29	52
Fte's	12.412	12.259	12.826

De grootste uitgaven zijn bijdragen aan het Infrastructuurfonds, het Deltafonds en de brede doeluitkering verkeer en vervoer



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van IenW in 2019

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

Van de € 8.005 miljoen aan uitgaven van de minister van IenW vloeit € 5.133 miljoen naar het Infrastructuurfonds en € 875 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. Een andere grote uitgavenpost van de minister van IenW is de bijdrage aan medeoverheden in de vorm van de brede doeluitkering verkeer en vervoer. Het gaat om een bedrag van € 956 miljoen dat is uitgekeerd aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam voor verkeer- en vervoeraangelegenheden.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van 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 bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020.

Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van IenW (begrotingshoofdstuk XII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Vorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het Jaarverslag 2019 van het Ministerie van IenW is opgenomen omvat in totaal € 23,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 25, 26, 97 en 98. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 2,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 16, 20, 25 en 26. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Voorschotten Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zijn afgerekend

De minister van IenW heeft de afrekening van de voorschotten van het Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit (NSL) in 2019 afgerond. Het gaat om een bedrag van € 308 miljoen aan voorschotten die aan de provincies zijn betaald om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 schreven we dat de minister van IenW

de afrekening een jaar heeft doorgeschoven om meer tijd te hebben om onduidelijkheden weg te nemen. Dit is een juiste beslissing gebleken, want we kunnen hierdoor nu concluderen dat de afrekening zorgvuldig is uitgevoerd door het ministerie.

De afrekening van het NSL bleek ingewikkeld:

- *Het NSL kent geen tussentijdse afrekeningen.*
Het NSL is formeel gestart op 1 augustus 2009. De oorspronkelijke looptijd van het NSL was 5 jaar en liep tot 1 augustus 2014. Het programma voorzag niet in tussentijdse afrekening om bestuurlijke lasten te beperken. Door het ontbreken van tussentijdse afrekeningen zijn nu, bij de afrekening, fouten in de verantwoording van provincies ontdekt die lang geleden zijn gemaakt.
- *De NSL-periode duurt steeds langer.*
Het NSL is 2 keer verlengd, namelijk in 2014 en 2016. Daarnaast is met terugwerkende kracht de eerste (2006) en tweede (2007) tranche subsidieverstrekking voor verbetering van de luchtkwaliteit aan lokale overheden onder het NSL gebracht. Dat geldt ook voor de beleidsdoelen en het budget voor luchtkwaliteit uit de meerjarenontwikkelingsprogramma's Grotestedenbeleid 2005-2009. De eindafrekening heeft hierdoor uiteindelijk betrekking op de jaren 2005 tot en met 2016 en bestrijkt hiermee een periode van 12 jaar. Tijdens deze lange looptijd zijn er personele wisselingen geweest, zowel bij het Rijk als bij de provincies. Het bleek hierdoor lastig om zaken uit het verleden te reconstrueren.
- *De verantwoording over de bestede middelen vindt getrapt plaats.*
Het overgrote deel van de NSL-voorschotten is door de provincies doorgeleid naar gemeenten. De gemeenten verantwoordden zich in de zogenoemde 'SiSa-bijlage' (single information, single audit) over de bestede middelen aan de provincies, die vervolgens weer aan het Rijk verantwoording afleggen. Dit maakt de verantwoording gevoeliger voor fouten.
- *Wijziging van het bestedingsbegrip.*
In 2014 konden ook de aangegane verplichtingen als uitgave opgenomen worden in de SiSa-bijlage, omdat de NSL-periode zou eindigen en nog niet alle ontvangen voorschotten waren besteed door gemeenten en provincies. Toen de NSL-periode vervolgens werd verlengd, was deze werkwijze niet meer nodig en ging het weer om de uitgaven die opgenomen moesten worden. Uitgaven die eerder al als verplichting waren opgenomen konden niet meer worden opgenomen, omdat anders dubbeltellingen zouden ontstaan. De wijziging van het bestedingsbegrip maakt de verantwoording gevoeliger voor fouten.
- *Geen accountantscontrole op de rechtmatigheid van de cumulatieve bestedingen.*
Om het risico op dubbeltelling te verminderen, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de SiSa-bijlage aangepast op verzoek van de minister van IenW, en moesten gemeenten en provincies in de SiSa-bijlage ook de getotaliseerde bedragen opnemen, dus wat er cumulatief besteed is. Deze getotaliseerde bedragen

waren echter niet onderhevig aan accountantscontrole op de rechtmatigheid, maar alleen op de deugdelijke totstandkoming. Dit geeft minder zekerheid dat deze bedragen ook kloppen. Dat bleek ook bij de afrekening. Door het ministerie werden in enkele gevallen grote verschillen geconstateerd tussen de cumulatieve besteding volgens de SiSa-bijlage bij de provinciale jaarrekening en de – volgens de administratie van het ministerie – uitgekeerde voorschotten aan deze provincies. Met het doorschuiven van de afrekening heeft de minister tijd gecreëerd om deze verschillen uit te zoeken.

- *In de beginfase van het NSL was er nog weinig aandacht voor de financiële verantwoording.* In de beginperiode van het NSL was er vooral aandacht voor het organiseren van de monitoring op de maatregelen die met de NSL-middelen werden betaald en de informatie die hierover moest worden verstrekt, en was er nog weinig aandacht voor de financiële verantwoording.

Samenvattend kunnen we uit de afrekening van het NSL de volgende lessen leren:

- Laat een afrekenperiode niet oplopen tot een periode van bijvoorbeeld 12 jaar zoals in het geval van het NSL. Ook al is iedere verlenging en uitbreiding van de NSL-periode op zichzelf logisch; het uiteindelijke resultaat is voor een goede verantwoording niet werkbaar gebleken.
- Zorg bij meerjarige subsidieregelingen voor tussentijdse afrekenmomenten.
- Zorg bij verlenging van een subsidieregeling of majeure wijzigingen daarin voor tussentijdse afrekenmomenten.
- Voer vooraf en tussentijds meer overleg met decentrale overheden om onduidelijkheden in regelgeving vooraf of gedurende de rit aan te pakken. Een duidelijk aanspreekpunt bij het ministerie is hiervoor noodzakelijk.

In eerder onderzoek naar het NSL hebben we al aandacht gevraagd voor het uitvoeren van tussenevaluaties. In ons verantwoordingsonderzoek 2016 constateerden we dat het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) weinig zicht heeft op de (kosten) effectiviteit van de maatregelen uit het NSL en dat het ministerie hiermee kansen heeft laten liggen om tussentijds te leren of bij te sturen. Juist door de lange looptijd van het NSL-programma heeft een tussenevaluatie toegevoegde waarde. In ons verantwoordingsonderzoek 2017 zijn we de kosteneffectiviteit van een aantal maatregelen uit het NSL nagegaan. We constateerden toen dat de minister naar alle waarschijnlijkheid meer had kunnen bereiken met dezelfde hoeveelheid geld. Ze had zeker met minder geld dezelfde emissiereductie kunnen bereiken als ze eerder inzicht had gehad in het effect van de afzonderlijke maatregelen.

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 ten opzichte van vorig jaar 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. In § 4.6 beschrijven we de manier waarop Rijkswaterstaat invulling geeft aan de transitie naar circulair werken. 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 (§ 4.7).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Binnen de organisatie van het ministerie geldt het uitgangspunt dat de directeuren-generaal (dg's) integraal verantwoordelijk zijn voor hun beleidsterrein. Dat wil zeggen dat ze verantwoordelijk zijn voor zowel het beleid als voor de bedrijfsvoering. De Hoofddirectie Financiën en Bedrijfsvoering (FenB) adviseert de ambtelijke top van het ministerie op het gebied van financiën, organisatie, strategie en personeelsbeleid.

Het Ministerie van IenW is in 2019 gestart met een programma om de Hoofddirectie FenB te herstructureren. Een belangrijk doel is versterking van het CIO-Office. De herstructurering moet er daarnaast voor zorgen dat medewerkers van de Hoofddirectie FenB en de beleidsdirecties beter met elkaar samen gaan werken. Daarom is er niet alleen aandacht in het programma voor structuurwijzigingen, maar ook voor een cultuur- en gedragsverandering. Dat dit zorgt voor een sterkere controlfunctie zien we nu al terug in bijvoorbeeld de interne rapportages over de bedrijfsvoering van het departement. Deze rapportages bieden meer inzicht in de problemen in de bedrijfsvoering en de verbeteracties. De rapportages worden door de Hoofddirecteur FenB besproken met de ambtelijke top van het ministerie en in het Audit Committee van het ministerie. In 2019 zijn 4 van de 6 onvolkomenheden die we in 2018 constateerden opgelost. Wel merken we 2 nieuwe onderdelen van de bedrijfsvoering als onvolkomen aan. Een van die nieuwe onvolkomenheden heeft betrekking op het IT-lifecycle management. Daarnaast merken we het proces voor de kleine inkopen van Rijkswaterstaat aan als onvolkomenheid. Bij Rijkswaterstaat zien we dat de financiële processen die het primaire proces ondersteunen, bijvoorbeeld de grote aanlegprojecten, goed worden beheerd. Voor de kleinere en incidentele inkopen en voor de inkopen die nodig zijn voor de bedrijfsvoering, zoals beveiliging en schoonmaak, geldt dat deze onvoldoende worden beheerd.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Ministerie van IenW (XII)

Onderwerp	2017	2018	2019
Regie externe beheerder SAP	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Subsidiebeheer (M&O-beleid)	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging kerndepartement	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Prestatieverklaren	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Aanbestedingen		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Voorschottenbeheer		Onvolkomenheid	
Kleine inkopen Rijkswaterstaat			Onvolkomenheid
Lifecycle management			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging: centrale aansturing en invulling van verantwoordelijkheden

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en dat het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang is. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten

van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van IenW werkt bij de uitvoering nauw samen met private partijen, zoals drinkwaterbedrijven. Dat betekent dat zowel de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (WBNI) als de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) voor deze partijen gelden, waardoor de complexiteit van de informatiebeveiliging toeneemt.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 hebben wij vastgesteld dat de minister van IenW op 3 van de 4 onderzochte aandachtsgebieden in onvoldoende mate risico's beheerste. Wij hebben op die gebieden aanbevelingen gedaan. Zo bevalen we aan op centraal niveau een incidentmanagementproces in te richten. Ook deden we de aanbeveling de status van verbeterplannen voor informatiebeveiliging te monitoren en hierover periodiek te rapporteren. Daarnaast hebben we de aanbeveling gedaan om afspraken over taken en verantwoordelijkheden voor informatiebeveiligingsdoelstellingen helder vast te leggen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van IenW in 2019 stappen heeft gezet om dit te verbeteren, maar dat de opvolging van onze aanbevelingen in de praktijk (nog) niet is gerealiseerd en gewaarborgd.

Beeld over 2019

Bij het Ministerie van IenW constateren wij in 2019 net als in 2018 op 3 van de 4 aandachtsgebieden risico's: inrichting van de organisatie, risicomanagement en incidentmanagement.

Allereerst loopt het ministerie het risico dat er onvoldoende sturing plaatsvindt en onvoldoende draagvlak is voor de realisatie van informatiebeveiligingsdoelen bij het ministerie. Er is namelijk geen vertaling van de informatiebeveiligingsdoelen naar projecten met daarin opgenomen budget, bemensing en benodigdheden. Het risico is dat de beveiliging van informatie niet in overeenstemming is met het beleid, de missie en de strategie. Bijvoorbeeld dat het beleid de hoogste eisen aan beveiliging stelt, maar dat dit in de praktijk niet wordt geregeld.

Ten tweede blijken de verantwoordelijkheden en taken van medewerkers zoals beschreven in het informatiebeveiligingsbeleid niet in overeenstemming te zijn met de praktijk. De verantwoordelijkheden en taken van de Chief Information Security Officer (CISO) staan bijvoorbeeld beschreven in het beleid, maar in de praktijk is er geen CISO en heeft de medewerker belast met deze werkzaamheden geen formele bevoegdheden, waardoor de informatie onvoldoende beveiligd wordt.

Het kerndepartement geeft weinig sturing aan decentrale organisatieonderdelen om risico's in de informatiebeveiliging te beheersen of deze op verantwoorde wijze te accepteren. Hierdoor loopt het ministerie het risico op een onjuiste beveiliging van informatie en informatiesystemen.

Bij het ministerie is er ook geen vastgelegd proces om bij incidenten acties te ondernemen en er is geen overzicht van incidenten die hebben plaatsgevonden. Alle verantwoordelijkheid bij incidenten ligt bij de decentrale organisatieonderdelen. De communicatie tussen het kerndepartement en deze decentrale organisaties verloopt informeel. Hierdoor loopt het Ministerie van IenW het risico dat informatiebeveiligingsincidenten onvoldoende worden vastgelegd en er niet geleerd wordt van eerdere incidenten, waardoor zwakke plekken in de informatiebeveiliging blijven bestaan.

Conclusie en aanbevelingen

Wij zien dat de minister van IenW in 2019 de eerste stappen in de goede richting heeft gezet om onze aanbevelingen uit 2018 op te volgen. We constateren echter dat over 2019 op 3 van de 4 aandachtsgebieden nog steeds risico's (blijven) bestaan. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging en doen we de volgende aanbevelingen:

- 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. Zo kan het kerndepartement bewaken dat op decentraal niveau risico's voor informatiebeveiliging voldoende worden beheerst en op verantwoorde wijze worden geaccepteerd.

4.3.2 Weinig voortgang in verbetering naleving aanbestedingsregels

In 2018 merkten we de naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen aan als onvolkomenheid. We constateerden toen dat er veel fouten in de naleving werden gemaakt en dat de sturingsinformatie kwalitatief onvoldoende was. Wij constateren nu dat dit nog steeds het geval is. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Het Ministerie van IenW monitort met behulp van de inkoopmonitor een aantal aspecten rondom inkopen, waaronder de naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen. Net als vorig jaar constateren wij ook dit jaar dat de inkoopmonitor van Rijkswaterstaat op onderdelen onvolledig is. In de inkoopmonitor over het eerste halfjaar ontbreken bijvoorbeeld inhuuropdrachten en wijzigingen en verlenging van inkoopopdrachten. Ook kwam deze inkoopmonitor pas erg laat beschikbaar. De inkoopmonitor over de tweede helft van het jaar is verbeterd en was ook eerder beschikbaar.

Rijkswaterstaat maakt gebruik van medewerkers van buiten de eigen organisatie die worden ingehuurd. Deze inhuur loopt veelal via de UBR | Inhuurdesk bij het Ministerie van BZK. Wij constateren dat Rijkswaterstaat hierbij met enige regelmaat af wenst te wijken van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen en dat de UBR | Inhuurdesk hierin meegaat. In ons rapport bij het Ministerie van BZK hebben we dit aangemerkt als een onvolkomenheid.

Tot slot bleken ook in 2019 de inkoopdossiers niet volledig. Dit geldt zowel voor Rijkswaterstaat als voor het ministerie zelf. Het ministerie controleert weliswaar periodiek op de aanwezigheid van verplichte stukken. Bij die controle wordt niet gekeken naar de inhoud van de stukken, en blijkt dat er regelmatig conceptversies in inkoopdossiers zijn opgenomen.

4.3.3 Kleine inkopen van Rijkswaterstaat nog niet op orde

Het Ministerie van IenW kent een vereenvoudigd proces voor inkopen met een gering financieel belang. Het vereenvoudigd proces is bedoeld voor inkopen tot een bedrag van maximaal € 15.000. In dit vereenvoudigde proces zijn minder controlemaatregelen ingebouwd. Dit om de administratieve lasten te beperken. Zo hoeft geen offerteprocedure gevolgd te worden en vindt de goedkeuring door de budgethouder pas achteraf, na betaling, plaats. Wij constateren dat dit vereenvoudigd proces nog onvoldoende wordt beheerst, omdat pas laat in het jaar is gestart met de invoering van aangekondigde verbetermaatregelen. Bovendien constateren we dat dit proces ook wordt gebruikt voor inkopen waarvoor het niet is bedoeld, bijvoorbeeld voor inkopen van meer dan € 15.000. Het inkoopproces is hierdoor kwetsbaar voor fouten en fraude.

Dat het proces kwetsbaar is voor fouten en fraude, blijkt uit het integriteitsincident dat de minister van IenW op 12 maart 2019 heeft gemeld aan de Tweede Kamer. Een medewerker van Rijkswaterstaat had valse facturen ingediend die zijn uitbetaald. In het verantwoordingsonderzoek over 2018 zijn we hierop ingegaan. Naar aanleiding van dit incident heeft de minister een aantal maatregelen aangekondigd. De invoering daarvan is pas laat in het jaar op gang gekomen. Wij vinden dat het ministerie onvoldoende voortgang heeft geboekt. Daarnaast zien wij dat het vereenvoudigd proces voor kleine inkopen ook wordt gebruikt voor inkopen waarvoor dit niet is bedoeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om inkopen die

een raamovereenkomst vallen, inhuur van externe medewerkers en inkoop die hoger zijn dan €15.000. Om die redenen merken wij het inkoopproces bij Rijkswaterstaat voor kleine inkoop aan als een onvolkomenheid.

4.3.4 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) €2,7 miljard bedroegen (in 2018 €3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk.

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd. De departementale chieft information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.³ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 2).

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 2 De 5 stappen van lifecycle management

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste 2 stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

Beperkt inzicht in de levensfase van het ICT-landschap op centraal CIO-niveau

Het Ministerie van IenW kent een decentraal CIO-stelsel met decentrale verantwoordelijkheden. Bij de inrichting van het stelsel in 2011 is gekozen voor een compacte inrichting van de CIO-functie op centraal niveau en CIO-rollen bij de onderdelen, vanuit de overweging dat het zwaartepunt van de uitvoering van ICT-projecten bij de (uitvoerings)organisaties ligt. Ook veel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van lifecycle management zijn decentraal belegd. De compacte inrichting van de CIO-functie op centraal niveau leidt tot beperkte mogelijkheden voor coördinatie en sturing op ICT. Het centrale CIO-office van het Ministerie van IenW is niet ingericht op het verkrijgen van inzicht in het bestaande ICT-landschap en in de kritieke applicaties van het hele ministerie. Het overzicht dat er is, is vooral gebaseerd op grote ICT-projecten en programma's. De CIO's van de verschillende dienstonderdelen hebben wel inzicht in de primaire processen van hun organisatie, de applicaties die die processen ondersteunen en de risico's die hieraan zijn verbonden. Dit inzicht is echter niet op een eenduidige manier samengesteld en daarmee weer niet geschikt voor integrale sturing op centraal niveau door de CIO.

Naast het ontbreken van een algemeen beeld van het hele ICT-landschap, beschikt de CIO niet over een IenW-breed inzicht in de levenscyclus van alle applicaties en in welke levensfase deze zich bevinden. De dienstonderdelen hebben zelf inzicht in hun applicaties en veroudering van hun ICT-systemen. Ook deze informatie is echter niet op een eenduidige manier samengesteld en is daarmee niet geschikt voor integrale sturing op centraal niveau door de CIO.

Ten derde is op centraal CIO-niveau ook te beperkt inzicht in de financiële aspecten van de individuele applicaties en van het ICT-landschap als geheel. Financieel inzicht bestaat alleen op projectniveau en niet op het niveau van applicaties. CIO's bij de onderdelen sturen de ICT-componenten in hun projecten en programma's aan.

Het Ministerie van lenW is in 2019 gestart met een project voor de versterking van de CIO-functie lenW. De ambitie is om in de capaciteit te groeien en de taken uit te breiden naar lenW-brede kaderstelling, sturing en i-control. Ook is een initiatief gestart over het eenduidig vastleggen van applicatiegegevens als basis voor lifecycle management. De werking hiervan hebben we nog niet vast kunnen stellen.

Conclusie en aanbevelingen

Samenvattend concluderen wij dat de CIO onvoldoende inzicht heeft in het hele ICT-landschap van het Ministerie van lenW. Het inzicht beperkt zich tot grote ICT-projecten en programma's; er zijn geen kaders of processen voor applicatieportfoliomanagement op basis waarvan de CIO dit inzicht kan krijgen. Hierdoor kan de CIO niet planmatig sturen op beheer en onderhoud van het hele ICT-landschap waarmee risico's voor het Ministerie van lenW worden beheerst en waarmee kritieke ICT-applicaties gedurende hun hele levensduur operationeel en functioneel worden gehouden. Een dergelijk plan is nodig om te kunnen sturen op de totstandkoming van de robuuste en wendbare ICT. Wij merken daarom het lifecycle management van het Ministerie van lenW aan als een onvolkomenheid.

Wij benadrukken de relevantie van het centrale inzicht bij de CIO en de centrale kaderstelling. Wij bevelen de minister van lenW daarom aan om:

- het huidige decentrale CIO-stelsel te herzien en opnieuw in te richten. Dit zou moeten aansluiten op de ambities van het project voor de doorontwikkeling van de CIO-functie lenW. Om dit op korte termijn te realiseren, bevelen wij aan om meer capaciteit beschikbaar te stellen bij het centrale CIO-office;
- lenW-brede kaders te ontwikkelen over de vastlegging en het onderhoud van de applicaties in het ICT-landschap inclusief het lifecycle management;
- een integraal plan voor beheer en onderhoud van het hele ICT-landschap te maken om daarmee te sturen op risico's voor de dienstverlening van het Ministerie van lenW;
- de activiteiten door het centrale CIO-office in nauwe samenwerking met de CIO's van de onderdelen uit te voeren om de kennis en ervaring van de onderdelen als Rijkswaterstaat te hergebruiken.

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

Illustratie lifecycle management bij Luchtverkeersleiding Nederland

In deze paragraaf geven wij een oordeel over de invulling van het lifecycle management bij het Ministerie van IenW door de CIO. In deze casus geven wij een specifiek voorbeeld van lifecycle management bij het organisatieonderdeel Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). De casus illustreert hoe lifecycle management op de bestaande applicaties kan helpen om de risico's van vertraging in de ontwikkeling van nieuwe ICT te beheersen.

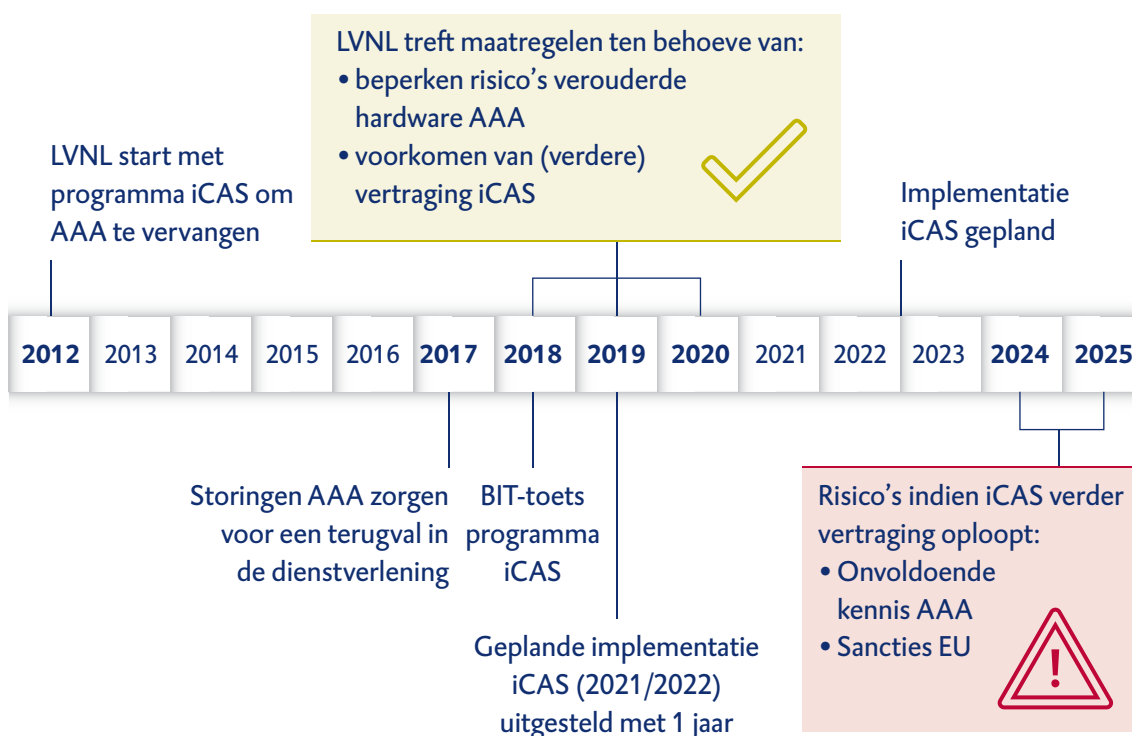
De ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem bij LVNL

LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met de wettelijke taak om het burgerluchtruim te beheren tot 8 kilometer hoogte. Het 'Amsterdam Advanced Air traffic control system' (AAA) ondersteunt dit primaire proces sinds het midden van de jaren 90. Dit ICT-systeem is aan het einde van de levenscyclus en de onderhoudskosten nemen toe. Daarnaast heeft de Europese Commissie nieuwe eisen gesteld aan het beheer van het luchtruim in Europa waar LVNL uiterlijk in 2025 aan moet voldoen. Met de huidige verouderde software kan LVNL niet aan die nieuwe eisen voldoen. Daarom is LVNL in 2012 begonnen met een traject om het bestaande luchtverkeersleidingssysteem AAA te vervangen voor het nieuwe 'iTEC based Centre Automation System' (iCAS).

Voor de ontwikkeling van dit nieuwe systeem trekt LVNL samen op met haar Duitse evenknie, de Deutsche Flugsicherung (DFS). LVNL heeft gekozen voor deze gezamenlijke ontwikkeling om kosten te besparen. De invoering van iCAS stond gepland voor de winter van 2021-2022, maar in september 2019 werd bekend dat dit met 1 jaar is vertraagd. Redenen voor de vertraging zijn de hoge complexiteit van het systeem en een gebrek aan inzicht in de kwaliteit bij de softwareontwikkelaar. Daarnaast zorgt de samenwerking van LVNL met DFS voor vertraging: DFS wilde meer mogelijkheden dan LVNL (IenW, 2019).

In 2018 heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) al een aantal adviezen gegeven om verdere vertraging te voorkomen (BIT, 2018). Hierop is besloten om met aparte projectteams te werken, zodat LVNL minder afhankelijk is van de deadlines van DFS. Ook zijn er extra tussentijdse oplevermomenten ingesteld. Zie in figuur 3 de tijdlijn van de overstap van het AAA-systeem naar het iCAS-systeem.

De overstap van AAA naar iCAS is een langdurig traject



Figuur 3 *Tijlijn van de overstap van AAA naar iCAS*

Het oude AAA-systeem moet langer worden gebruikt; dat is niet zonder risico's

Door de vertraging van de implementatie van het iCAS-systeem blijft het verouderde AAA-systeem langer in gebruik. Dit heeft in 2017 al geleid tot verstoringen zonder verregaande consequenties. De oorzaken van deze verstoringen lagen deels in verouderde hardware in het AAA-systeem. De kans op nieuwe verstoringen blijft echter aanwezig. LVNL heeft maatregelen getroffen op basis van adviezen van onderzoeksorganisatie TNO en het BIT om het risico van de verouderde hardware te beperken. Daardoor zal technisch falen niet direct leiden tot onderbreking van de dienstverlening van LVNL.

Een van de getroffen maatregelen is het werken met een *three-lane*-architectuur. Dit houdt in dat als het reguliere systeem door een storing uitvalt, er kan worden overgeschakeld naar een alternatief systeem. Voor dit alternatieve systeem is ook een back-up beschikbaar. Daarnaast blijft LVNL het AAA-systeem onderhouden tot de overgang naar iCAS is afgerond. Hierdoor werkt het systeem nog volledig verder totdat iCAS volledig operationeel is. Ook heeft LVNL een lifecyclemanagementproces ingericht voor de onderdelen van het AAA-systeem. Met behulp van een vervangingsplan is inzicht verkregen in de levenscyclus van ICT-systeemonderdelen. LVNL kan daarmee tijdig actie ondernemen als de levenscyclus van een ICT-onderdeel het einde nadert en het risico op uitval van het systeem zou toenemen.

Tot slot wordt gewerkt met de *Bowtie-methodiek*. Hiermee worden risico's en gevaren vooraf inzichtelijk gemaakt, krijgt LVNL meer grip bij eventuele uitval en blijft de impact van storingen en mogelijke uitval van het AAA-systeem beperkt.

LVNL heeft dus maatregelen getroffen om een aantal risico's voortkomend uit de techniek zo goed mogelijk te beheersen. De risico's kunnen wel leiden tot een tijdelijk lagere beschikbaarheid van de dienstverlening van LVNL. Dit zou echter niet betekenen dat het burgerluchtruim niet meer door LVNL is te beheersen, maar wel dat de capaciteit van het aantal te verwerken vliegbewegingen tijdelijk is beperkt.

Naast technische risico's zijn er zorgen over het borgen van de technische kennis van het AAA-systeem. TNO geeft aan dat de aanpassingen in het AAA-systeem steeds ingewikkelder worden doordat het een technisch en complex systeem is dat slechts door enkele experts goed is te doorgronden. Dit kan voor risico's in de beschikbaarheid van de dienstverlening door LVNL zorgen. LVNL probeert dit risico te beheersen door met planmatig onderhoud tijdig kennis te verzamelen. Doelstelling daarbij is dat onderdelen van het AAA-systeem zo lang mogelijk operationeel blijven en niet geheel hoeven te worden vervangen. LVNL geeft aan dat het borgen van kennis een belangrijk aandachtspunt is dat in 2019 nog goed te beheersen was. Of dit over 5 tot 10 jaar nog zo is, is een punt van zorg voor LVNL.

Een laatste risico is dat de Europese Commissie stelt dat alle landen van de Europese Unie voor 2025 aan de nieuwe richtlijnen van de Europese Unie moeten voldoen. Als het iCAS-systeem dan niet operationeel is, kan dit leiden tot sancties van de Europese Commissie aan lidstaten en volgt een infractieprocedure. Deze procedure kan zorgen voor een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Unie of er kunnen boetes en dwangsommen worden opgelegd.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Ministerie van IenW voert voldoende regie op externe beheerder bedrijfsvoeringssysteem SAP

Het Ministerie IenW heeft tijdig inzicht in kwetsbaarheden in het bedrijfsvoeringssysteem SAP en zorgt er in overleg met de externe beheerder voor dat deze tijdig worden opgelost.

Het ministerie van IenW gebruikt het SAP-systeem om de bedrijfsvoering te ondersteunen. In 2018 heeft het ministerie meer inzicht gekregen in de risico's en zwakke punten van de SAP-omgeving en de SAP-beveiliging. Zo is een zogenoemde 'kwetsbaarheidenscan' aangeschaft waarmee strakker toezicht kan worden uitgeoefend op de externe beheerder. Ook zijn nieuwe medewerkers aangenomen en is het contract met de externe beheerder aangepast.

De regie op de externe beheerder van het SAP-systeem is belegd bij de Directie Concern Informatievoorziening. Deze directie vult die regierol inmiddels actief in. Zo voert DCI regelmatig een kwetsbaarheidscans uit en stemt met de externe beheerder af welke kwetsbaarheden op welke termijn moeten worden opgelost. Wij vinden dat een goede ontwikkeling en rolopvatting.

4.4.2 Subsidiebeheer is verder verbeterd

Het Ministerie van IenW heeft in 2019 het subsidiebeheer verder verbeterd. De onvolkomenheid die wij de afgelopen jaren hebben geconstateerd, is door het ministerie opgelost.

Het ministerie werkt sinds 2017 aan verbetering van het subsidiebeheer. Vorig jaar vonden we dat het ministerie hiermee nog onvoldoende voortgang boekte. Dit jaar zijn de verbeteringen wel zichtbaar. Zo heeft het ministerie dit jaar tijdig reviews uitgevoerd op de controlewerkzaamheden van instellingsaccountants die een verklaring geven bij een subsidieverantwoording. Ook is de kwaliteit van de risicoanalyses verbeterd en er is een inhaalslag gemaakt in het opstellen van risicoanalyses. Het ministerie heeft zich hierbij gericht op de risicoanalyses van die subsidieregelingen waarvoor nog subsidieaanvragen kunnen worden gedaan. Tot slot is bij nieuwe subsidieregelingen de beoordeling van staatssteunaspecten beter geborgd. Wij merken het subsidiebeheer daarom niet langer aan als een onvolkomenheid.

4.4.3 Maatregelen voor prestatieverklaringen hebben effect

Het ministerie heeft in 2019 vergaande maatregelen genomen om de kwaliteit van de prestatieverklaringen te verbeteren. Naast de maatregelen die in 2018 al zijn ingezet, toetst het ministerie met ingang van september 2019 de kwaliteit van de prestatieverklaring, voordat het tot betaling overgaat. De kwaliteit van de prestatieverklaringen is hierdoor sterk verbeterd. Het ministerie heeft de onvolkomenheid hiermee opgelost.

Een factuur mag pas betaald worden nadat de aanvrager heeft aangegeven dat de gefactuurde prestatie is geleverd; de zogenoemde 'prestatieverklaring'. Met deze verklaring wordt aangegeven dat de levering aan de eisen voldoet en dat de afgesproken prijs is gefactureerd. In ons verantwoordingsonderzoek van 2017 en 2018 hebben we aangegeven dat prestatieverklaringen vaak niet voldoen, waardoor er onzekerheid kan ontstaan over de rechtmatigheid van een betaling. Sinds 2018 zet het ministerie in op verbetering van de prestatieverklaringen door training, voorlichting en bewustwordingsactiviteiten.. Het effect hiervan was in 2018 nog onvoldoende zichtbaar, zo constateerden we vorig jaar in ons verantwoordingsonderzoek. Om het effect van de maatregelen te vergroten, toetst het ministerie met ingang van september 2019 tijdelijk bij alle betalingen van inkoopfacturen de kwaliteit van de prestatieverklaring voordat het tot betaling overgaat. Voorheen werd

alleen getoetst of er een prestatieverklaring aanwezig was en niet of deze ook inhoudelijk van voldoende niveau was. Hierdoor ontbrak een directe feedback voor de medewerkers en hadden voorlichting en bewustwordingsactiviteiten minder effect. Door de voorafgaande inhoudelijke verificatie is de kwaliteit van de prestatieverklaringen sterk verbeterd. Het ministerie heeft de onvolkomenheid hiermee opgelost. We bevelen aan om de maatregel op te heffen als voldoende is gewaarborgd dat de beleidsdirecties goede prestatieverklaringen blijven opstellen.

4.4.4 Voorschottenbeheer is verbeterd

Het ministerie heeft in 2019 grote vooruitgang geboekt in de afrekening van oude voorschotten. Het ministerie heeft de onvolkomenheid hiermee opgelost.

In het verantwoordingsonderzoek over 2018 merkten wij het voorschottenbeheer als een onvolkomenheid aan vanwege de risico's bij het afrekenen van voorschotten en de geringe voortgang in het afrekenen van de oude voorschotten. In 2018 heeft de minister van lenW een plan van aanpak opgesteld voor het afrekenen van oude voorschotten. Eind 2018 is de uitvoering van dit plan gestart. In 2019 zijn veel oudere voorschotten afgerekend, zoals de voorschotten die zijn verstrekt voor het Nationaal Samenwerkingsplan Luchtkwaliteit (NSL); zie § 3.2. We hebben geen grote fouten of onzekerheden gevonden in de door het ministerie afgerekende voorschotten.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

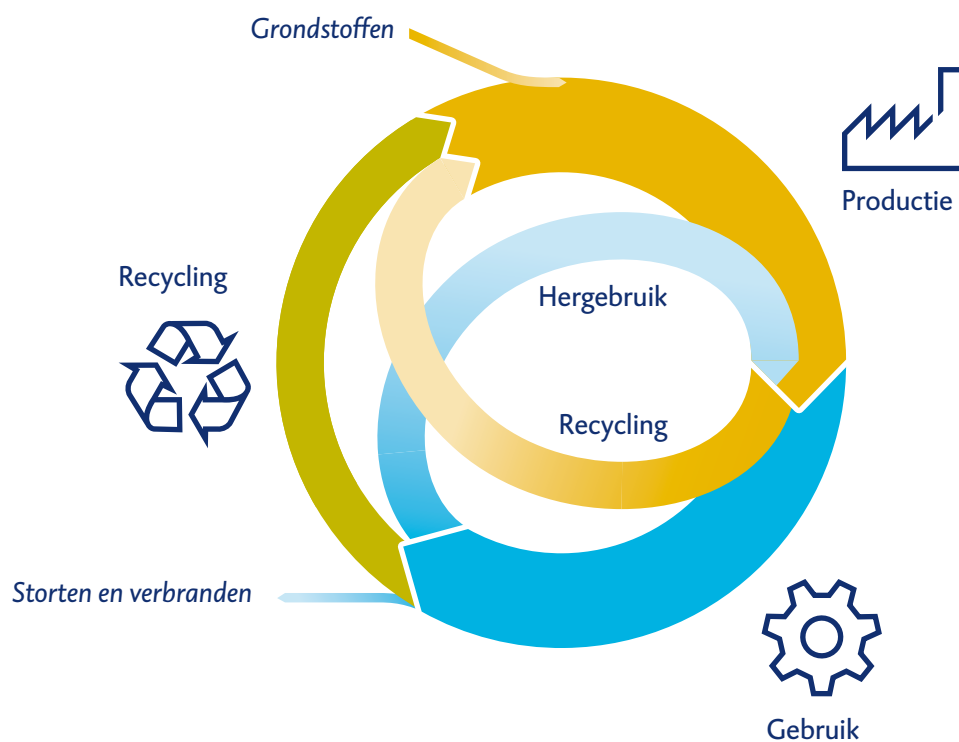
Het Ministerie van lenW is in 2018 gestart met onderzoek naar een opvolger van het bedrijfsvoeringssysteem SAP. De leverancier van het SAP-systeem had aangekondigd dit systeem vanaf 2025 niet langer te ondersteunen. Eind 2019 was er nog geen besluit genomen over een opvolger en hadden 3 programmamanagers of -directeuren zich achtereenvolgens beziggehouden met dit vraagstuk. Inmiddels heeft de leverancier van het SAP-systeem laten weten dat de versie die het Ministerie van lenW gebruikt nog 2 jaar langer zal worden ondersteund. Desalniettemin is een vlotte besluitvorming en start van het aankoop- en implementietraject noodzakelijk. We zullen de voortgang van het programma nauwlettend volgen.

We vragen ook aandacht voor de prestatieverklaringen bij inkopen voor de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat, zoals schoonmaakwerkzaamheden. Hoewel het financieel belang van dit type inkopen relatief beperkt is in vergelijking met het totale budget van Rijkswaterstaat, is verbetering nodig. De kwaliteit van deze prestatieverklaringen is al meerdere jaren vaak onvoldoende.

4.6 Rijkswaterstaat en de transitie naar circulair werken

Met het oog op de eindigheid van grondstoffen en het verminderen van de milieubelasting heeft het kabinet in 2016 het rijksbrede programma *Nederland Circulair in 2050* opgesteld. Dit programma, dat wordt gecoördineerd door het Ministerie van IenW, schetst hoe we onze economie kunnen ombuigen naar een duurzaam gedreven, volledig (100%) circulaire economie in 2050. In een circulaire economie worden zo min mogelijk nieuwe grondstoffen gebruikt en worden grondstoffen maximaal hergebruikt. De ambitie van het kabinet is om samen met maatschappelijke partners in 2030 een (tussen)doelstelling te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) ten opzichte van 2014. Figuur 4 illustreert hoe een circulaire economie werkt.

In een circulaire economie worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt



Figuur 4 Werking circulaire economie

Rijkswaterstaat beheert en ontwikkelt de hoofdwegen, -vaarwegen en -watersystemen in ons land en zet in op een duurzame leefomgeving. Deze uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenW is daardoor een belangrijke speler bij het behalen van de doelen om circulair te werken. Rijkswaterstaat heeft zichzelf daarom doelen gesteld in aanvulling op die van het Rijk. In ons onderzoek *Circulair bouwen bij Rijkswaterstaat* zijn we nagegaan in hoeverre de doelen op het gebied van circulair werken haalbaar zijn voor Rijkswaterstaat en welke aspecten volgens ons aandacht behoeven om deze doelen te kunnen halen.

We constateren dat Rijkswaterstaat nog aan het begin van de transitie naar circulair werken staat. Rijkswaterstaat experimenteert met circulair werken en de principes van circulair werken zijn toegepast in enkele projecten. Om de transitie verder te brengen moet er echter nog veel gebeuren. Zo zou Rijkswaterstaat concrete en meetbare tussendoelen moeten formuleren om de doelstelling van 50% minder grondstoffengebruik in 2030 te halen en moet er meer duidelijkheid komen over een structurele financiering om circulair werken te stimuleren.

4.6.1 Doelen en strategie Rijkswaterstaat voor transitie naar circulair werken

Rijkswaterstaat heeft de doelen van het kabinet om te komen tot een circulaire economie overgenomen. Dit betekent dat Rijkswaterstaat in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen bij het beheer en de aanleg van infrastructuur met 50% wil terugbrengen ten opzichte van 2014. In 2050 wil Rijkswaterstaat alleen nog maar gebruikmaken van hernieuwbare (gerecycleerde en biobased) materialen.

Het rijksbrede programma *Nederland Circulair in 2050* heeft in 2017 geresulteerd in het Nationaal Grondstoffenakkoord. Het rijksbrede programma en het grondstoffenakkoord leggen de focus op 5 prioriteiten. Eén daarvan is de bouw. Voor elk van de 5 prioriteiten is een transitieteam ingericht. De transitieteams bestaan uit vertegenwoordigers van het Rijk en van maatschappelijke en private partijen. Ook Rijkswaterstaat participeert hierin. De transitieteams hebben de prioriteiten verder uitgewerkt in transitieagenda's en in een uitvoeringsprogramma. Voor Rijkswaterstaat is vooral de *Transitieagenda Bouw* belangrijk. Rijkswaterstaat krijgt hierin 2 belangrijke opdrachten:

- Alle opdrachten worden vanaf 2030 circulair aanbesteed. Dit betekent dat opdrachtnemers wordt gevraagd volgens de principes van circulair bouwen te werken.
- De transitie aanjagen en faciliteren door samen met het Rijksvastgoedbedrijf en ProRail versneld kennis en instrumenten te ontwikkelen om circulair aan te kunnen besteden en te beheren.

Hiertoe heeft Rijkswaterstaat de volgende acties in gang gezet:

- Samen met ProRail en met de beleidsdirectie van het Ministerie van IenW is de strategie *Naar klimaatneutrale en circulaire Rijksinfrastructuurprojecten* ontwikkeld. Deze strategie geeft aan welke processtappen de minister van IenW kan nemen om haar infrastructuur klimaatneutraal en circulair te maken.
- In 2017 is een 'impulsprogramma' ontwikkeld. Dit programma richt zich op een circulaire werkwijze bij aanleg-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden en de samenhang van verschillende inhoudelijke activiteiten rond de circulaire economie. Tot 2021 is in het programma sprake van een verkennende fase. In deze fase worden ambities en doelen vastgesteld en wordt ingezet op kennisontwikkeling.

4.6.2 Aansluiting acties, ambities en doelen; tussendoelen stellen belangrijk

Rijkswaterstaat staat nog aan het begin van de transitie. De acties die Rijkswaterstaat heeft ingezet hebben vooral betrekking op verkennen en kennisontwikkeling. Of hiermee de doelstelling kan worden gerealiseerd om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken ten opzichte van 2014 is niet duidelijk. Op dit moment werkt Rijkswaterstaat aan indicatoren en een monitoringssystematiek om circulariteit te kunnen meten en de voortgang te kunnen monitoren.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat het onduidelijk is of met de opdracht van Rijkswaterstaat uit de Transitieagenda Bouw het doel kan worden gehaald om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken. Rijkswaterstaat heeft de opdracht om vanaf 2030 alle opdrachten circulair aan te besteden. Omdat er veelal een grote tijdsperiode zit tussen het aanbesteden van een opdracht tot aanleg van infrastructuur en de daadwerkelijke uitvoering, is de vraag of dit voldoende is om het doel te behalen. We bevelen de minister dan ook aan om concrete en meetbare tussendoelen te formuleren voor Rijkswaterstaat. Een doel voor over 10 jaar (2030) is nog ver weg. Tussendoelen geven niet alleen de organisatie zelf maar ook het parlement inzicht of Rijkswaterstaat op de goede weg zit en of bijsturing nodig is om de doelstellingen te realiseren.

Daarnaast geldt dat circulair werken (nog) geen operationeel doel voor Rijkswaterstaat is, zoals beschikbaarheid en veiligheid van de infrastructuur dat wel zijn. Voor zijn beheer- en onderhoudstaken en over verkeer- en watermanagement maakt Rijkswaterstaat prestatieafspraken met het ministerie die zijn vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA). De minister rapporteert hierover aan het parlement aan de hand van zogenoemde 'prestatie-indicatoren' (PINs). Momenteel wordt gewerkt aan een PIN voor circulair bouwen, om ervoor te zorgen dat circulariteit voortaan deel uitmaakt van de operationele doelen van Rijkswaterstaat en dat de Tweede Kamer hierover geïnformeerd wordt. Projecten op het gebied van circulariteit stranden nu nog vaak zodra planning en risico's in beeld komen.

In de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector) worden al veel reststromen gerecycled. Er is echter nog weinig aandacht voor andere vormen van circulariteit, zoals hergebruik en reparatie. Om de overgang naar een circulaire economie te versnellen, is het raadzaam om in te zetten op alle vormen van circulariteit, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2019). Deze zijn uitgewerkt in de zogenoemde R-ladder, waarin ze zijn gerangschikt van meeste naar minste grondstoffenbesparing; zie figuur 5.

De 10 niveaus van circulariteit, van meeste naar minste grondstoffenbesparing



Figuur 5 De R-ladder

Het streven naar volledig circulair bouwen kan op gespannen voet staan met de opgave die er ligt voor de woningbouw en de energietransitie. Voor beide opgaven zijn de komende jaren veel grondstoffen nodig. Op zichzelf zal de grondstoffenvraag niet verminderen bij een meer circulaire economie. Wel worden eerder gebruikte grondstoffen en materialen teruggewonnen en hergebruikt, maar er zijn onvoldoende gebruikte grondstoffen en materialen beschikbaar voor alle bouwplannen. Hoewel er ook aandacht is voor efficiënter ontwerpen en levensduurverlenging, biedt dit voorlopig onvoldoende oplossing (PBL, 2019).

4.6.3 Van kennisontwikkeling en innoveren naar grootschalig toepassen van circulaire innovaties blijkt lastig

Na de kennisontwikkeling en het innoveren is de volgende stap het grootschalig toepassen van circulaire innovaties. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is aangegeven dat de overheid als *launching customer* innovatie gaat aanjagen. Dit betekent dat Rijkswaterstaat niet alleen innovaties moet stimuleren, maar deze ook als eerste grootschalig moet toepassen om zo bedrijven een kans te geven om de innovaties op de markt te brengen. Omdat de minister heeft gekozen voor innovaties waarbij de kans groot is dat al tijdens de periode van het kabinet-Rutte III effecten zichtbaar zijn, zijn 9 projecten geselecteerd uit initiatieven

die al liepen. Het waren daarmee geen projecten die zijn gestart naar aanleiding van de opdracht om de rol van *launching customer* in te vullen.

Daarnaast merken we op dat alle 9 projecten zich nog grotendeels in de experiment- of planfase bevinden. Van (grootschalig) toepassen van circulaire innovaties is dus nog geen sprake. Een voorbeeld hiervan is een circulair viaduct dat is getest bij Kampen. Het viaduct bestaat uit 40 betonnen elementen en kan volledig worden gedemonteerd, verplaatst en herbouwd. Rijkswaterstaat heeft hiermee willen laten zien dat een circulair viaduct mogelijk is. Met ontwerpberekeningen is aangetoond dat het viaduct veilig is en door het continu te monitoren met sensoren heeft Rijkswaterstaat aangetoond dat de ontwerpberekeningen kloppen. Deze manier van valideren is echter nog geen gebruikelijke validatiemethode en het viaduct mag daardoor niet zonder meer worden ingezet in de openbare infrastructuur.

De goedkeuring van nieuwe of hergebruikte producten en materialen vergt vaak een lange en/of dure procedure. Wet- en regelgeving kan in de weg staan door esthetische, technische of certificeringseisen (Witteveen en Bos, 2018). Bestaande regels sluiten vaak niet goed aan bij het recyclen van reststromen en vormen zelfs een belemmering. Zo kan biomassa worden gebruikt als bouw materiaal, maar omdat hier nog geen regels voor bestaan, wordt dit materiaal nog maar weinig gebruikt.

Het rapport *Toekomstige opgave Rijkswaterstaat; Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector* (Rijkswaterstaat, 2019) identificeert aanvullend onderstaande belemmeringen.

- Bouwbedrijven hebben beperkt zicht op de continuïteit van de projecten die in de pijplijn zitten. Hierdoor werken bouwbedrijven met een project-naar-projectmentaliteit. Dit verkleint het leereffect over de projecten heen en vergroot de onzekerheid rondom het terugverdienen van de investering van een innovatie.
- Bouwbedrijven vinden dat de aanbestedingen van Rijkswaterstaat onvoldoende prikkels bevatten om hun innoverend vermogen langdurig onderscheidend te laten zijn.

Als de minister innovaties wil realiseren door aannemers in de GWW-sector te stimuleren om zodanig te innoveren dat circulair werken mogelijk wordt, zal zij de belemmeringen die de aannemers ervaren moeten aanpakken.

Ook moet de minister ervoor zorgen dat er middelen worden vrijgemaakt om als *launching customer* innovaties aan te jagen. In het regeerakkoord zijn hiervoor geen extra middelen beschikbaar gesteld. Die extra middelen zijn vaak wel nodig om innovaties grootschalig toe te passen. Rijkswaterstaat moet nu per project de toegevoegde waarde van aanvullende investeringen in innovaties inzichtelijk maken en hier financiering voor vinden. Dit remt de voortgang in het realiseren van de doelstelling voor circulair werken. In dit verband merken

we op dat in de begroting voor 2019 onder artikel 21 een bijdrage aan de transitie bij Rijkswaterstaat naar een circulaire economie en het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) wordt genoemd. Hiervoor is in de begroting 2019 ruim € 7 miljoen beschikbaar gesteld. Bij navraag bleek echter dat dit gehele bedrag naar het LMA is gegaan.

De Reevesluis: circulair werken in de praktijk

De nieuwe Reevesluis tussen Dronten en Kampen heeft een circulair gebouwd bedieningsgebouw. In de toekomst gaat Rijkswaterstaat naar een centrale bediening van sluizen. Op dat moment kan het gebouw makkelijk worden verplaatst naar een nieuwe locatie. Daarnaast bevat een deel van de sluiswanden duurzaam betongranulaat van 50% hergebruikt beton. Hierbij blijkt echter dat in de praktijk circulariteit niet altijd voorrang heeft. Het betongranulaat is alleen bij het niet-zichtbare gedeelte gebruikt, omdat het vlekvorming geeft. Daarom is bij de zichtbare gedeeltes gekozen voor maar 10% hergebruikt beton. Deze keuze is gebaseerd op het beeld-kwaliteitsplan van de sluis.

4.6.4 Circulaire transitie niet duurzaam gefinancierd

In 2019 heeft Rijkswaterstaat uit de klimaatveloppe, Urgenda-gelden en SLA Duurzaam middelen ontvangen voor duurzaamheidsdoelstellingen. Circulair bouwen valt hieronder. In ons onderzoek konden we niet achterhalen hoeveel van deze middelen naar circulair bouwen zijn gegaan omdat het onderscheid tussen de begrippen 'duurzaamheid' en 'circulair bouwen' in de praktijk onvoldoende duidelijk is om tot 2 verschillende financieringsstromen of 1 integrale financieringsstroom te komen. De projecten van Rijkswaterstaat hebben een lange doorlooptijd. In veel contracten speelt circulariteit nog geen rol. Van alle contracten waarin circulariteit wel een rol speelt, is het niet te achterhalen hoeveel geld dit kost.

De Urgenda-gelden zijn bestemd voor CO₂-reductie op de korte termijn. Dat maakt het voor Rijkswaterstaat lastig om voor langlopende projecten een beroep op Urgenda-middelen te doen. Om echt te kunnen innoveren is de tijdshorizon van budgetten te kort. Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld € 5 miljoen gekregen vanuit de klimaatveloppe. Dat bedrag moet al in het lopende begrotingsjaar worden besteed. Om grote projecten circulair te bouwen, is echter een substantiële én structurele financiële impuls nodig.

4.6.5 Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van IenW:

- Maak concrete en meetbare tussendoelen. Dit geeft meer richting en sturing om de langetermijndoelen voor 2030 te bereiken.
- Neem maatregelen om de ervaren belemmeringen voor de GWW- sector weg te nemen.
- Ontwikkel een systeem waardoor verschillende doelen makkelijker tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
- Ontwikkel voor Rijkswaterstaat een prestatie-indicator voor circulair werken.
- Maak betere financiële afspraken om circulair bouwen te stimuleren en sluit hierbij aan op de tijdshorizon van de projecten, zodat continuïteit gewaarborgd is.

4.7 Oordeel over de 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 2019* van het Ministerie van IenW 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 van IenW extra geld uit het regeerakkoord heeft ingezet (§ 5.1) en naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden (§ 5.2). Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de ontwikkeling van het uitgesteld onderhoud zoals de minister van IenW deze presenteert in haar jaarverslag (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW in § 5.4.

5.1 Intensivering snelfietspaden



Een snelfietspad is zo ontworpen dat de fietsers snel grote afstanden kunnen afleggen. Denk hierbij aan een breed pad, zodat makkelijk kan worden ingehaald, zonder scherpe bochten en met zo min mogelijk kruisingen. Aanleg en onderhoud van snelfietspaden is een taak van de wegbeheerders: provincies en gemeenten. De wegbeheerder van de weg waarlangs het snelfietspad ligt, is verantwoordelijk voor het naastgelegen snelfietspad.

Het kabinet-Rutte III heeft in het regeerakkoord afgesproken om eenmalig een bedrag van € 100 miljoen uit te trekken voor cofinanciering van gemeentelijke en provinciale investeringen in fietsinfrastructuur en fietsenstallingen bij ov-knooppunten. De fiets kan namelijk een goed alternatief zijn voor de auto en het ov. Deze € 100 miljoen is onderdeel van de intensivering van het Infrastructuurfonds. Van de € 100 miljoen is € 26 miljoen bestemd voor snelfietspaden en € 74 miljoen voor fietsenstallingen. De aanleg van snelfietspaden moet bijdragen aan de overstap van auto naar fiets – de zogenoemde mobiliteitsswitch – voor het woon-werkverkeer voor afstanden tot 15 kilometer.

In ons onderzoek zien we dat de intensivering bijdraagt aan de overstap van auto naar fiets. We constateren hierbij wel dat het effect groter had kunnen zijn. De minister van IenW heeft namelijk gekozen voor een evenredige verdeling van het geld over de provincies. Daardoor draagt het Rijk ook bij aan snelfietspaden waarbij het percentage overstappers beperkt is. Die evenredige verdeling over de provincies heeft nadelige gevolgen voor de doeltreffendheid van de intensivering. Daarnaast heeft de nadruk die de minister legde op

een snelle realisatie nadelige gevolgen voor de doelmatigheid van de intensivering. In de volgende paragrafen lichten we dit toe.

5.1.1 Doelstelling Rijk is de mobiliteitsswitch

De minister van IenW beoogt met de intensivering in de fietsinfrastructuur zowel de filevorming op het (hoofd)wegennet te verminderen als de CO₂-uitstoot te reduceren. De aanleg van snelfietspaden moet een bijdrage leveren aan de overstap van auto naar fiets voor woon-werkverkeer voor afstanden tot 15 kilometer. De minister heeft als doelstelling dat op de trajecten met snelfietspaden die een bijdrage ontvangen, 1 tot 4% van de automobilisten die dit traject aflegt overstapt van de auto op de fiets. De minister baseert deze doelstelling op een doorberekening uit 2016 van potentiële snelfietspaden naar aanleiding van het amendement Hoogland. Dit amendement maakte € 18,5 miljoen vrij voor de aanleg van een aantal fietspaden die qua tijdshorizon verder gingen dan het toenmalige programma Beter Benutten. De geraamde overstapperpercentages varieerden voor deze snelfietspaden van 0,7 tot 3,8% (MOVE Mobility, 2016). Deze ramingen zijn gemaakt met de zogenoemde mobiliteitsscan. Dit is een instrument om verkeersanalyses uit te voeren.

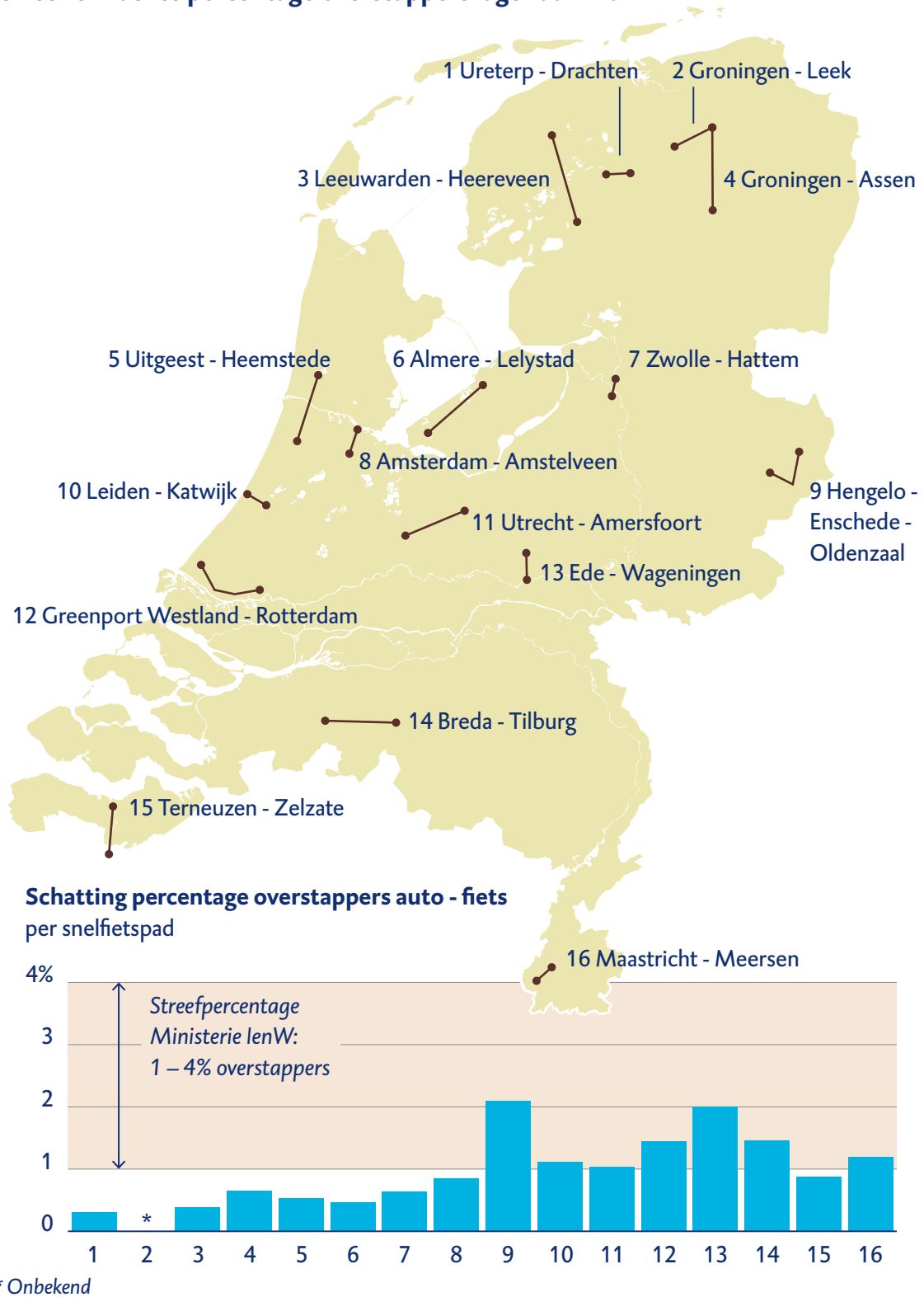
Er is nog weinig informatie beschikbaar over het percentage automobilisten dat daadwerkelijk overstapt naar de fiets nadat een snelfietspad is aangelegd. Alleen het eindrapport *Evaluatie fiets filevrij* van MuConsult (MuConsult, 2010) geeft hierover cijfers. Bij de 5 onderzochte fietspaden bleek het overstapperpercentage 1% te zijn. Doordat destijds minder mensen een elektrische fiets hadden, ligt het percentage overstappers nu naar verwachting van het Ministerie van IenW hoger. Er bestaan wel recentere evaluaties van snelfietspaden met daarin informatie over het gebruik van snelfietspaden. Maar deze evaluaties geven inzicht in het percentages fietsers op het snelfietspad dat voorheen de auto nam in plaats van het percentage automobilisten dat is gaan fietsen.

5.1.2 Compromis over verdeling heeft nadelige gevolgen voor de doeltreffendheid

Op aandringen van de provincies heeft de minister de verdeling van de middelen uit de intensivering gewijzigd. Oorspronkelijk was de minister van plan om, op basis van het verwachte percentage overstappers, een beperkt aantal snelfietspaden te selecteren voor een bijdrage uit de intensivering. Provincies vonden het echter onwenselijk om onderling te concurreren om deze middelen. Zij hebben namelijk nogal wat plannen voor nieuwe snelfietspaden. De provincies hebben er daarom bij het ministerie op aangedrongen de beschikbare middelen evenredig te verdelen. De minister is hiermee akkoord gegaan. De 12 provincies en de 2 metropoolregio's (Rotterdam-Den Haag en Amsterdam) maken daardoor elk aanspraak op 1/14 deel van de intensivering. Het gaat om een bedrag van € 1,86 miljoen per provincie of metropoolregio. Elke provincie draagt een snelfietspad aan voor een bijdrage; in een enkel geval gaat het om 2 snelfietspaden. Ook paden waarbij een relatief beperkt aantal overstappers wordt verwacht, ontvangen hierdoor een bijdrage.

In totaal ontvangen 16 routes een bijdrage van de minister van IenW uit het Infrastructuurfonds. De aanleg van deze routes kost in totaal € 151 miljoen. De minister en de regio's hebben in afsprakenlijsten van het bestuurlijk overleg meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) vastgelegd welke snelfietspaden een bijdrage ontvangen (IenW, 2018; IenW, 2019). In figuur 6 (volgende pagina) zijn deze snelfietspaden weergegeven op de kaart. Bij elke route is vermeld welk percentage overstappers van de auto naar de fiets op dat traject verwacht wordt. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op de mobiliteitsscan en zijn afkomstig van MOVE Mobility (MOVE Mobility, 2018).

Bij de helft van de snelfietspaden die een bijdrage ontvangen uit de intensivering is het verwachte percentage overstappers lager dan 1%



Figuur 6 Snelfietspaden met bijdrage uit intensivering

Uit figuur 6 blijkt dat bij de helft van de snelfietspaden het verwachte overstappercentage lager is dan 1%. De paden met de hoogste verwachte overstap zijn Enschede – Oldenzaal (2,1%) en Ede – Wageningen (2%). De gemiddelde verwachte overstap van de snelfietspaden die een bijdrage ontvangen is 1%. Dit is beduidend lager dan het gemiddelde verwachte overstappercentage bij de paden waarvoor de provincies een bijdrage kregen uit de middelen van het amendement Hoogland. De minister heeft toen wél geselecteerd op de verwachte overstapperpercentages. Het gemiddelde verwachte overstappercentage bedroeg toen 1,8% (MOVE Mobility, 2016). We constateren dan ook dat de evenredige verdeling negatieve gevolgen heeft voor het realiseren van de doelstelling van het Rijk.

Snelfietspaden dragen bij aan verschillende doelen

Snelfietspaden dragen ook bij aan andere (maatschappelijke) doelen dan alleen filevermindering op het (hoofd)wegennet. Het snelfietspad Ureterp-Drachten levert weliswaar niet veel overstappers op, maar levert een grote bijdrage aan de verkeersveiligheid. Dagelijks maken veel scholieren gebruik van deze route. De opwaardering van de route tot snelfietspad draagt bij aan de fysieke veiligheid van de fietser. Andere doelen waar snelfietspaden volgens de provincies aan bijdragen zijn onder meer fietscomfort, gezondheid, bereikbaarheid, vestigingsklimaat en het bevorderen van toerisme.

5.1.3 Nadruk minister op snelle realisatie heeft nadelige gevolgen voor de doelmatigheid

De minister heeft – ondanks de evenredige verdeling – wel voorwaarden gesteld aan een rijksbijdrage en heeft de voorstellen voor snelfietspaden van de provincies hieraan getoetst. Eén van de voorwaarden was dat het moest gaan om concrete plannen waar regionale financiering voor beschikbaar is. Het ministerie had daarbij een voorkeur voor realisatie van (delen van) de route vóór 2021. De provincies hebben daardoor snelfietspaden voorgedragen die al in de planfase zaten of zelfs al bijna in de uitvoeringsfase. Dit betekent dat deze paden zonder rijksbijdrage veelal ook wel zouden zijn gerealiseerd. Wel heeft de intensivering bijgedragen aan het versnellen van de besluitvorming tot aanleg van deze snelfietspaden.

5.1.4 Ondanks intensivering minder rijksgeld beschikbaar voor snelfietspaden

De minister van IenW draagt met de intensivering niet voor de eerste keer bij aan de aanleg van snelfietspaden. In de periode 2009 tot en met 2018 heeft de minister in totaal € 85,5 miljoen bijgedragen (zie tabel 3). Dit is gemiddeld € 8,5 miljoen per jaar, terwijl met de intensivering € 26 miljoen beschikbaar is voor een periode van 4 jaar; gemiddeld € 6,5 miljoen per jaar. Ondanks de intensivering is dus minder rijksgeld beschikbaar voor snelfietspaden dan in het verleden.

Tabel 3 Bijdragen van het Rijk voor snelfietspaden (in miljoenen €)

Periode	Maatregel	Bedrag
2009	Amendement Roefs-Koopmans	10
2010	Bestuurlijk Overleggen MIRT 2010	21
2015	Amendement Hoogland	18,5
2011-2018	Programma Beter Benutten	36*
Totaal vóór de intensivering		85,5
2019-2022	Intensivering regeerakkoord Rutte-III	26
Totaal Intensivering		26

* Schatting Ministerie van IenW

Volgens het ministerie ligt er zo'n € 400 miljoen aan plannen bij de provincies voor snelfietspaden. Verwacht mag worden dat realisatie van deze paden bijdraagt aan een betere bereikbaarheid en dat de paden daarmee een reëel alternatief zijn voor de automobiliteit.

5.1.5 Provincies hebben de bijdrage van het Rijk nog niet ontvangen

De minister van IenW was aanvankelijk van plan om de bijdrage via een zogenoemde decentralisatie-uitkering over te maken. De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2018 kritische opmerkingen gemaakt over het gebruik van decentralisatie-uitkeringen. Het Ministerie van IenW heeft daarom geen toestemming gekregen van de ministeries van BZK en Financiën voor een decentralisatie-uitkering. De minister van IenW heeft namelijk voorwaarden gesteld aan de bijdrage voor snelfietspaden. Het stellen van voorwaarden past niet bij de keuze voor een decentralisatie-uitkering, waarbij juist bestedingsvrijheid geldt. De minister van IenW wil nu de middelen via een specifieke uitkering uitkeren. Omdat het tijd kost om hiervoor een regeling op te stellen, zijn in 2019 geen betalingen aan de provincies gedaan en worden deze doorgeschoven naar 2020.

5.1.6 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de uiteindelijk gekozen verdeelsystematiek en de nadruk op snelle implementatie ten koste zijn gegaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de intensivering. We bevelen de minister van IenW aan om te evalueren hoe de overstap van automobilisten op de fiets in de toekomst op een meer doelmatige manier kan worden bereikt.

Er zijn weinig gegevens over het werkelijke effect van een snelfietspad op het aantal overstappers van auto naar fiets. Het gebruik van een snelfietspad is eenvoudig te meten, maar of gebruikers voorheen met de auto gingen is vaak niet bekend. Er wordt een meetmethode ontwikkeld om beter inzicht te krijgen in het percentage overstappers. We bevelen de

minister van IenW aan om samen met provincies en gemeenten deze informatie vervolgens ook te gebruiken om (de uitkomsten van) de mobiliteitsscans te valideren.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd het Infrastructuurfonds te willen omvormen tot een Mobiliteitsfonds. Doel hiervan is het bevorderen van een integrale oplossing voor bereikbaarheidsvraagstukken. Dit betekent dat middelen niet langer op voorhand gealloceerd worden naar hoofdwegen, spoorwegen en hoofdvaarwegen. Snel-fietspaden leveren ook een structurele bijdrage aan de bereikbaarheid van een regio of agglomeratie. Daarom bevelen we de minister aan om te overwegen om ook snelfietspaden deel te laten uitmaken van de (integrale) oplossing van bereikbaarheidsvraagstukken en hiervoor daadwerkelijk middelen uit het Mobiliteitsfonds beschikbaar te stellen.

5.2 Onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden



Het kabinet streeft met het klimaatbeleid een verminderde uitstoot van broeikasgassen na. Het wil daarom vanaf 2030 alleen verkoop toestaan van personenauto's die volledig emissieloos zijn. Elektrisch rijden wordt de nieuwe standaard, en het kabinet heeft als doelstelling dat opladen hierbij geen belemmerende factor is. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het beleid gericht op de ontwikkeling van de laadinfrastructuur. Zijn er voldoende laadpunten beschikbaar voor elektrische voertuigen? Zijn de laadpunten voldoende verspreid over heel Nederland? Weet je hoeveel je betaalt voor een laadsessie en krijg je de juiste hoeveelheid energie geleverd? Is het opladen van je elektrisch voertuig (EV) wel veilig?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we dossieronderzoek verricht bij de ministeries van IenW en Economische Zaken en Klimaat (EZK) en bij RVO.nl. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening, uitvoering en monitoring van het beleid. Daarnaast hebben we gesproken met medewerkers van verschillende departementen, gemeenten, exploitanten en andere relevante betrokkenen. Op basis daarvan concluderen we dat Nederland Europees gezien een relatief groot aantal laadpunten heeft. Toch is het nog te vroeg om van succesvol overheidsbeleid te spreken. De minister van IenW faciliteert de samenwerking tussen marktpartijen en lokale overheden waardoor laadpunten tot stand moeten komen, maar heeft geen maatstaven waarmee ze het succes van dit beleid kan bepalen. Ook zijn prijstransparantie en veiligheid van de laadpunten nog punten van aandacht.

We baseren dat op de volgende bevindingen:

- Vergeleken met andere landen doet Nederland het goed, geen enkel Europees land heeft zo veel publieke laadpunten als Nederland.
- De minister van IenW heeft geen prestatie-indicatoren opgesteld om de resultaten van het beleid te kunnen meten. De minister kan met de huidige informatie niet zeggen of de laadinfrastructuur in overeenstemming is met de laadbehoefte van de gebruiker van elektrische voertuigen (hierna: EV-rijder).
- De laadprijzen van elektriciteit voor elektrische auto's zijn voor de consument nog niet transparant.
- Nadat laadpalen op de markt gebracht zijn, worden ze niet periodiek op veiligheid gekeurd.

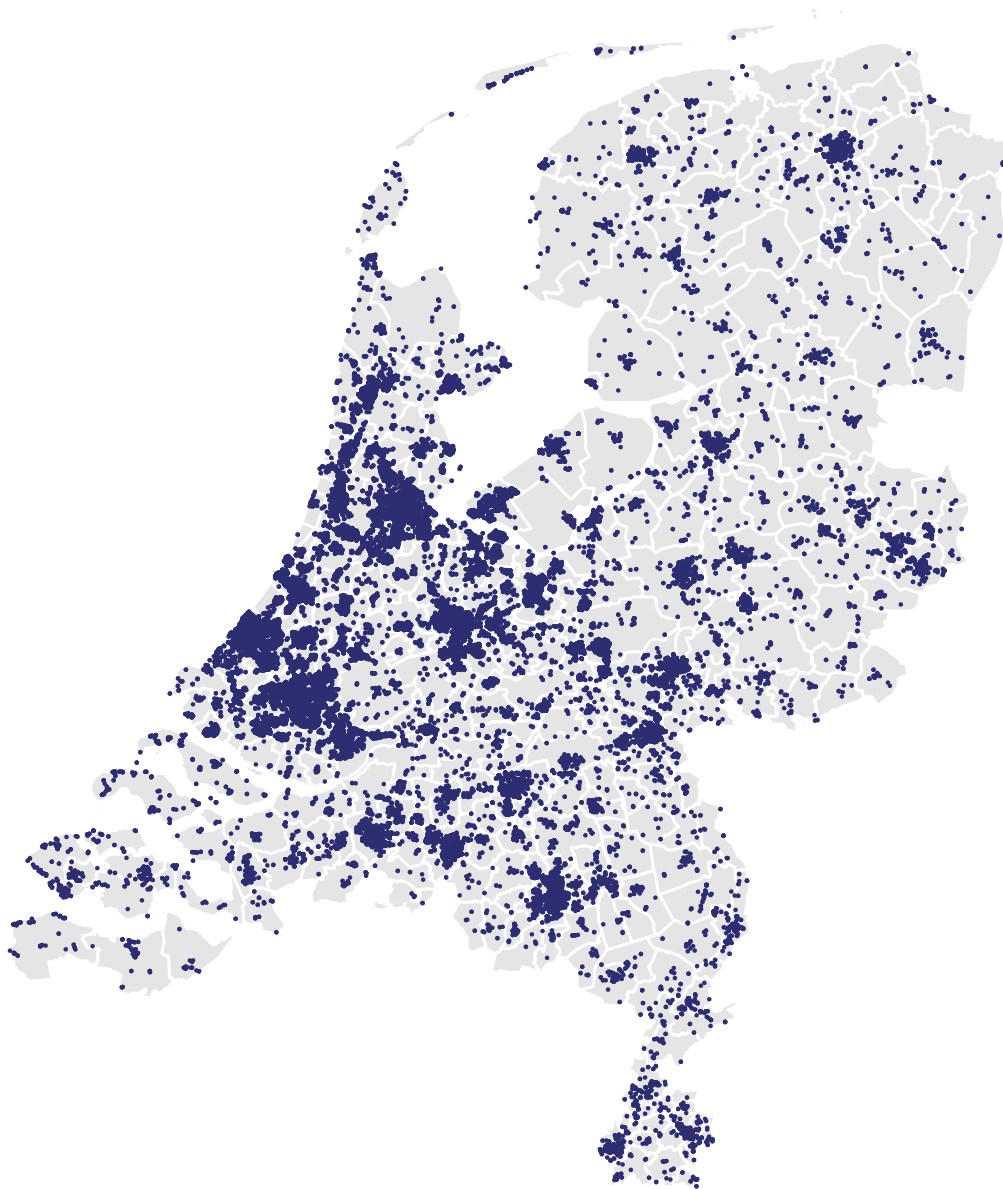
In de volgende paragrafen lichten we deze conclusies toe.

5.2.1 Laadpunten in Nederland

Voor een EV-rijder is het van belang dat er voldoende laadpunten zijn. Is de laadinfrastructuur daarvoor voldoende dekkend, ondanks dat Nederland internationaal gezien vooroploopt? Het kabinet wil dat de groei van elektrisch vervoer niet wordt belemmerd door een onvoldoende dekkende laadinfrastructuur. Als het kabinet zijn ambities op het gebied van elektrisch vervoer realiseert, rijden er in 2030 naar schatting 1,9 miljoen elektrische voertuigen rond. Daarvoor zijn in totaal 1,7 miljoen (private en publieke) laadpunten nodig. Deze cijfers worden iedere 2 jaar bijgesteld (NAL, 2019).

Figuur 7 laat de spreiding zien van *publieke* laadlocaties in Nederland in december 2019. Het aantal publieke laadpunten is nergens hoger dan in Nederland (RVO.nl, 2017; EAFO). Nederland is daarmee wereldwijd een van de koplopers op het gebied van laadinfrastructuur. Het gaat hier om publiek toegankelijke (snel)laadlocaties langs de openbare weg. We zien dat de meeste laadlocaties zich in de Randstad en grote steden bevinden. Een (snel)laadlocatie bestaat uit 1 of meer laadpunten (stekeraansluitingen). Daarnaast kunnen EV-rijders mogelijk gebruik maken van *private* laadpunten op eigen terrein. Deze laadpunten zijn niet voor iedereen of maar beperkt beschikbaar. In dit onderzoek laten we dit type laadpunten buiten beschouwing.

Vooral in de steden veel publieke laadpunten aanwezig



Bron: Eco-Movement, 2019

Figuur 7 Laadlocaties in Nederland

De totale laadbehoefte hangt volgens het Ministerie van IenW af van onzekere factoren, zoals:

- de toenemende batterijcapaciteit van auto's, waardoor minder laadbeurten nodig zijn;
- de ontwikkeling van snelladen;
- de toekomstige omvang van de tweedehandsmarkt voor elektrische voertuigen, etc.

De minister van IenW had eind 2019 geen normen, streefwaarden of indicatoren om te bepalen of de groei van elektrisch vervoer wordt belemmerd. Te denken valt aan indicatoren zoals maximale laadtijd, aantal snellaadstations per 100 kilometer snelweg of bereikbaarheid van een laadpunt. Dit maakt het lastig te bepalen of het kabinet zijn beleidsdoel zal realiseren of zijn beleid moet bijsturen.

5.2.2 Uitgangspunten en uitvoering kabinetsbeleid

Een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat het benodigd aantal laadpunten tot stand moet komen door samenwerking tussen aanbieders, provincies en gemeenten, vergunningverleners en de rijksoverheid (zie tekstkader). Deze partijen hebben onderling afspraken gemaakt in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL). Bijvoorbeeld over het verzamelen en delen van gegevens over laadpunten, ontwikkelen van 'slim laden', zichtbaar maken van laadprijzen, voorbereiden van wettelijke aanpassingen, etc.

De realisatie van een laadpunt: wie doet wat?

De markt moet de transitie naar elektrisch rijden oppakken, dat is het uitgangspunt. Daarom maakt de rijksoverheid afspraken met laadpaalexploitanten, zoals Engie, Allego en Pitpoint. Deze marktpartijen sluiten vaak een concessieovereenkomst met gemeenten waarin zij het (exclusieve) recht krijgen om laadpunten in de betreffende gemeente te mogen plaatsen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het plaatsen van laadpalen binnen de bebouwde kom, provincies verlenen toestemming voor het plaatsen van laadpunten langs provinciale wegen. In de meeste gevallen kan de eigenaar van een elektrische auto bij de gemeente de aanleg van een openbaar laadpunt aanvragen ('paal-volgt-auto'). Sommige gemeenten bepalen (aan de hand van data) de laadbehoefte. Komt er een laadpunt bij, dan neemt de gemeente een verkeersbesluit dat een parkeerplaats reserveert voor het opladen van EV's. Netbeheerders zoals Stedin, Enexis en Liander sluiten de laadpalen aan nadat keuringinstantie ElaadNL ze heeft gekeurd.

De minister van IenW zet in op het rendabel maken van de markt voor laadpunten. Zij ondersteunt de uitrol van een laadinfrastructuur met subsidies aan gemeenten en belastingvoordelen voor exploitanten. Ook stimuleert en bekostigt de minister het overleg tussen de betrokkene partijen en stimuleert zij kennisontwikkeling, bijvoorbeeld over slim laden.

Vanaf 2015 heeft het kabinet in totaal ongeveer € 20 miljoen besteed aan het rendabel maken van de laadinfrastructuur: € 5,5 miljoen is uitgegeven aan de Green Deal openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur. Doordat de prijzen voor laadlocaties de afgelopen jaren zijn gedaald, zijn dergelijke subsidies niet meer nodig. € 7,6 miljoen is vrijgemaakt voor de tijdelijke vermindering energiebelasting laadpalen, uit de klimaat-enveloppe is € 5 miljoen beschikbaar voor de landelijke proeftuin slimme laadpleinen en nog eens € 2 miljoen is beschikbaar als leenfaciliteit voor laadinfrastructuur voor VvE's. Verder besteedt het kabinet jaarlijks € 0,3 miljoen aan subsidie voor het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur en geeft het ongeveer € 1 miljoen aan belastingvoordeel voor

investeringen via de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil).

Namens de minister van IenW verleent Rijkswaterstaat vergunningen voor het plaatsen van (snel)laadpunten langs de snelwegen aan exploitanten zoals Fastned, Mr. Green en Greenflux. Deze vergunningen geeft Rijkswaterstaat af op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Daarnaast is toestemming van de grondeigenaar vereist, vaak in de vorm van een huurovereenkomst. De grond onder de verzorgingsplaatsen langs de rijkswegen is staatseigendom en wordt namens de Staat beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf.

5.2.3 Transparantie voor de consument

In het Besluit prijsaanduiding producten, de Prijzenwet en de IJkwet is geregeld dat prijzen voor de consument transparant moeten zijn en dat de consument erop moet kunnen vertrouwen dat hoeveelheden die hij afneemt (bijvoorbeeld liters en kilo's) correct zijn. De minister van EZK ziet toe op de naleving van deze wetten. Voor EV-rijders is het op dit moment niet altijd mogelijk om na te gaan hoe de laadprijzen zijn opgebouwd en of de geladen hoeveelheden kWh kloppen.

5.2.4 Transparantie van prijzen en hoeveelheden

De prijs van het opladen van een elektrische auto is opgebouwd uit de prijs per eenheid (kWh), de geladen hoeveelheid kWh en aanvullende kosten zoals een starttarief. Een EV-rijder betaalt in de meeste gevallen voor het gebruik van publieke laadpunten via een app of laadpas van de 'serviceprovider'. Die verreken de kosten van het laden met de laadpaalexploitant. De laadpaalexploitant en serviceprovider hebben onderling afspraken gemaakt, onder meer over de prijsopbouw en de rekenmethode. Om de prijs van een laadsessie te bepalen, moet de laadpaalexploitant gegevens uitwisselen met de serviceprovider. Vaak wisselen zij niet alle gegevens uit, bijvoorbeeld doordat het technisch lastig is. Daardoor kan de serviceprovider geen goed overzicht maken van de onderdelen waaruit de prijs van de laadsessie bestaat. De EV-rijder krijgt dan alleen een overzicht van het bedrag dat hij per sessie moet betalen, niet *hoe* dat bedrag is opgebouwd.

Er zijn initiatieven van de laadsector en overheid om de laadprijzen transparanter te maken, zoals het vereenvoudigen van prijsinformatie om technische uitwisseling mogelijk te maken (Bayings, 2018). Niet aangegeven is wanneer dergelijke initiatieven tot resultaten zullen leiden. Naar verwachting zullen steeds meer factoren de prijs van een laadsessie bepalen, zoals slimme technieken die bijvoorbeeld de prijs naar tijd en plaats laten variëren ('smart charging'). Dergelijke initiatieven zijn nodig om piekbelasting van het elektriciteitsnet te voorkomen.

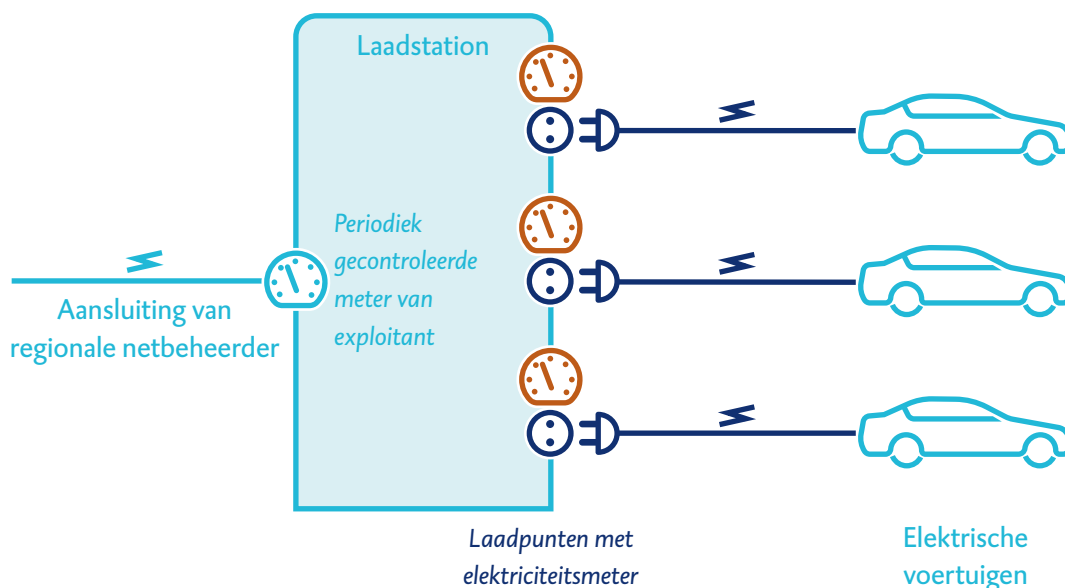
5.2.5 Betrouwbaarheid aantal kWh

De meter die de hoeveelheid geladen kWh per sessie voor de EV-rijder bepaalt, wordt niet periodiek gecontroleerd. Dat maakt het lastig vast te stellen of de meters aan de betrouwbaarheidseisen van de wet- en regelgeving blijven voldoen.

Voor de juistheid en betrouwbaarheid van metingen geldt in Nederland de Metrologiewet. Deze wet verwijst naar een Europese richtlijn Measuring Instrument Directive (MID). Deze richtlijn beschrijft regels voor veel soorten meetinstrumenten, waaronder ook kWh-meters voor het meten van elektrische energie. Deze regels schrijven voor dat voordat een fabrikant zijn meetinstrument op de markt mag brengen, keuringsinstanties zoals NMI-Certin en Kema moeten beoordelen of het metertype aan de eisen voldoet. Als dat het geval is, geeft de keuringsinstantie een 'conformiteitsverklaring' af, waardoor dit type energiemeter geschikt is voor gebruik.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft in de Meetcode Elektriciteit vastgelegd dat de netbeheerders over een kwaliteitscontrolesysteem voor de meters moeten beschikken dat de toezichthouder Agentschap Telecom heeft goedgekeurd. Dit kwaliteitscontrolesysteem controleert in de praktijk alleen periodiek de betrouwbaarheid van de meters van de netbeheerder die levert aan de exploitant van de laadpaal (zie figuur 8).⁴ Maar dat systeem controleert niet de voor de consument relevante meter op het aansluitpunt (de connector) die het aantal afgenomen kWh en uiteindelijk de rekening bepaalt.⁵ Daardoor kan Agentschap Telecom ook niet bepalen of deze meter aan de wet- en regelgeving voor betrouwbaarheid en juistheid blijft voldoen (Agentschap Telecom, 2019).

Onduidelijk wie bij de laadpunten toeziet op de betrouwbaarheid van de meters voor de eindgebruikers en op de veiligheid van de laadaansluitingen



Figuur 8 Schematische weergave van publiek laadstation met gecontroleerde en niet-gecontroleerde meters

5.2.6 Veiligheid

Voor auto's geldt na aanschaf ervan een algemene periodieke keuring (apk), maar nadat laadpalen op de markt gebracht zijn, worden ze niet periodiek op veiligheid gekeurd. Het Agentschap Telecom houdt alleen toezicht op mogelijk te hoge elektrische stralingswaarden.⁶

Bij de publieke laadinfrastructuur is de minister van IenW verantwoordelijk voor de veiligheid van voertuiggerelateerde producten. De minister van EZK is vanwege de Elektriciteitswet verantwoordelijk voor 'het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken'. Voordat de exploitant een laadpaal plaatst, zijn er algemeen geldende veiligheidseisen waar laadpalen aan moeten voldoen, zoals de CE-markering voor wettelijke eisen voor onder andere veiligheid en de NEN-normen voor veiligheid. In 2017 concludeerden we dat achter het CE-merk geen waterdicht systeem zit (Algemene Rekenkamer, 2017). Verder zijn er vanuit de markt initiatieven genomen voor wat betreft de veiligheid van laadpalen, zoals de *Basisset Afspraken Laadpaal* van het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur en de *Algemene Specificaties voor een geïntegreerde netaansluiting in een AC laadstation* van ElaadNL. Dit zijn onderlinge afspraken, zonder wettelijke verplichting.

Als er eenmaal een laadstation is geplaatst, houdt de rijksoverheid geen toezicht op de naleving van de veiligheidseisen (zie figuur 8). Het is niet bekend wie toeziet op de veiligheid van laadpalen langs rijkswegen. Rijkswaterstaat ziet enkel toe op de verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling. Overige veiligheidsaspecten maken geen deel uit van de te maken afweging. Ook in de omgevingsvergunning voor de overkapping worden geen veiligheidseisen aan de laadstations gesteld.

In 2013 heeft TNO ook risico's ('blinde vlekken') geconstateerd voor de veiligheid van de laadpunten, zoals het veilig aan- en loskoppelen van de laadstekker. Hierover heeft de toenmalige minister van Economische Zaken (EZ) destijds een factsheet ter informatie naar de Tweede Kamer gestuurd en een plan van aanpak voor maatregelen laten opstellen. Toegezegd is dat deze informatie over de veiligheid van laadpunten door het Ministerie van IenW zal worden geactualiseerd (JenV, 2019). Bij afronding van dit onderzoek (maart 2020) was dit nog niet gebeurd.

5.2.7 Aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen gericht aan de minister van IenW. Aanbevelingen specifiek aan de minister van EZK zijn beschreven in het verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van EZK.

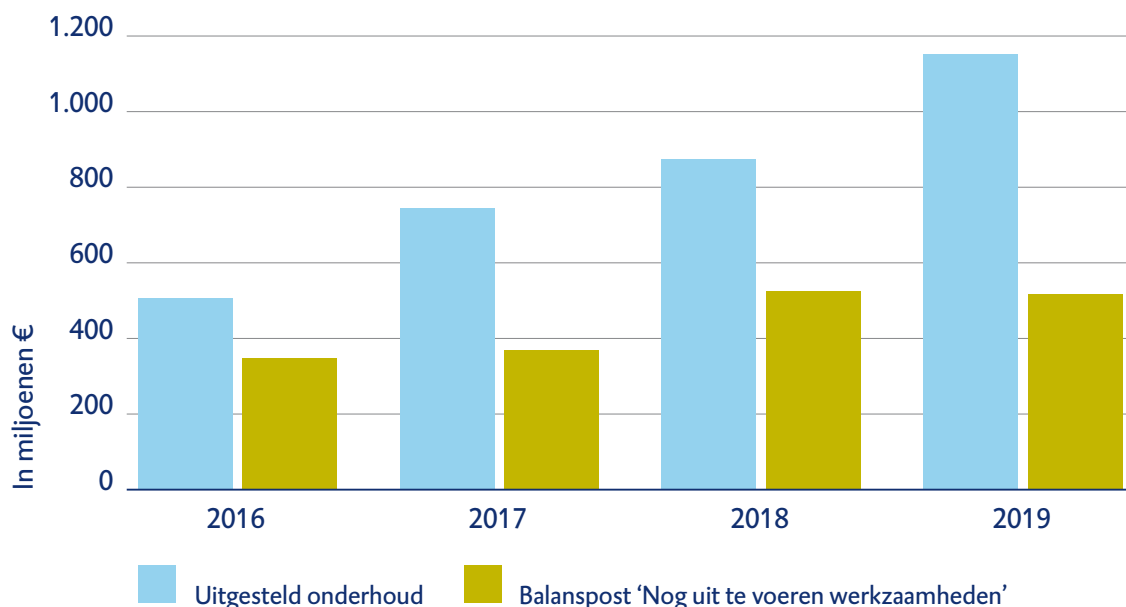
- Wij bevelen de minister van IenW aan om normen, streefwaarden en/of indicatoren op te stellen en daarvoor gericht informatie te verzamelen op basis waarvan zij kan bepalen of het kabinet zijn doelen voor een voldoende laadinfrastructuur zal realiseren en waar nodig kan bijsturen.
- We bevelen de ministers van EZK en IenW aan toe te zien op de naleving van afspraken tussen laadpaalexploitanten en serviceproviders over het uitwisselen van laadinformatie om transparante laadprijzen mogelijk te maken en te monitoren of de initiatieven ook daadwerkelijk effect hebben.
- We bevelen de ministers van EZK en IenW aan toezicht te houden op de veiligheidseisen voor laadpalen, op grond daarvan zo nodig aanvullende maatregelen te nemen en de effecten daarvan te monitoren.

5.3 Uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat

Het afgelopen jaar is het uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat verder toegenomen. Dit blijkt uit cijfers van de minister van IenW die zijn opgenomen in de zogenoemde instandhoudingsbijlage bij het Jaarverslag 2019 van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Het uitgesteld onderhoud bij de 3 netwerken die Rijkswaterstaat beheert, is gestegen van € 873 miljoen eind 2018 tot € 1.151 miljoen eind 2019. Het gaat hierbij om uitgesteld onderhoud bij het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. In de instandhoudingsbijlage gaat de Minister zowel in op het volume aan uitgesteld onderhoud, als op de balanspost 'nog uit te voeren werkzaamheden beheer en onderhoud' op de balans van Rijkswaterstaat. Uit de cijfers die de minister presenteert, blijkt dat het volume aan uitgesteld onderhoud in 2019 met € 278 miljoen is toegenomen tot een bedrag van € 1.151 miljoen. Hiertegenover staat in de balans van Rijkswaterstaat een bedrag van € 517 miljoen per ultimo 2019 voor nog uit te voeren werkzaamheden.

Wij constateren dat het volume aan uitgesteld onderhoud afgelopen jaren duidelijk harder is gestegen dan de middelen die beschikbaar zijn om dit onderhoud (alsnog) uit te voeren. Dit is een risico voor de instandhouding van de kwaliteit van de netwerken. In figuur 9 hebben we de ontwikkeling in de tijd van beide volumes naast elkaar gezet.

Het uitgesteld onderhoud stijgt sneller dan de middelen die beschikbaar zijn om dit onderhoud uit te voeren



Figuur 9 Ontwikkeling uitgesteld onderhoud en nog uit te voeren werkzaamheden

In ons rapport van vorig jaar hebben we ook al gewezen op het risico van het uitstel van onderhoud. We hebben toen onderzoek gedaan naar storingen en stremmingen in het hoofdvaarwegennet. We constateerden onder meer dat de onderhoudssituatie urgenter is dan uit het jaarverslag 2018 van het Infrastructuurfonds naar voren komt en dat het volume aan uitgesteld onderhoud jaarlijks toeneemt waardoor er een grotere kans is op storingen. We bevelen aan om meer geld uit te trekken voor instandhouding. In de ontwerpbegroting 2020 van het Infrastructuurfonds heeft de minister van IenW daarom in totaal € 100 miljoen extra beschikbaar gesteld voor het onderhoud in de periode tot en met 2021. De minister gaf hierbij aan dat met deze impuls een deel van het uitgesteld onderhoud op wegen en vaarwegen wordt aangepakt en dat maatregelen worden genomen om storingen op de vaarwegen en de groei van het uitgesteld onderhoud te beperken. Een andere toezegging die de minister heeft gedaan naar aanleiding van ons onderzoek van vorig jaar is om een externe audit uit te laten voeren naar de langjarige instandhoudingsbehoefte. Deze audits worden in 2020 uitgevoerd, zo geeft de minister aan in de begroting 2020. Uit deze audits moet blijken of er spanning is op de benodigde versus de bovenstaande budgetten voor instandhouding en zo ja, hoe groot deze is, aldus de minister.

5.4 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW 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 29 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. Daar staat ook de volledige reactie van de minister van EZK, die op 23 april 2020 eveneens een reactie heeft gegeven op het onderzoek naar de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden. Ook deze reactie geven we samengevat weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van IenW

De minister van IenW gaat in haar reactie in op alle aanbevelingen in ons rapport.

Lessen eindafrekening Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

De minister zegt toe dat onze aanbevelingen om een aanspreekpunt voor de provincies en gemeenten te benoemen voor de verantwoordingsaspecten worden geconcretiseerd bij een eventuele totstandkoming van een nieuwe specifieke uitkering. Bij de totstandkoming daarvan zal ook onze aanbeveling worden betrokken om een overzichtelijke afrekenperiode te kiezen evenals de aanbeveling om bij tussentijdse verlenging meer rekening te houden met verantwoordingsaspecten.

Bedrijfsvoering

De minister beaamt dat er binnen de bestuurskern meer inzicht is in de knelpunten in de bedrijfsvoering en dat nadrukkelijker wordt gestuurd op het oplossen hiervan. Om de knelpunten die we in 2019 hebben geconstateerd aan te pakken, neemt zij de volgende acties:

- Ter verbetering van het lifecycle management zet de minister in op een plancyclus voor ICT-onderhoud, heldere kaders en een koppeling met de begroting. Tevens zal zij het CIO-office uitbreiden. Zij benadrukt overigens dat de laatste tijd al belangrijke stappen zijn gezet om bij grote ICT-projecten het opdrachtgeverschap, het centrale inzicht, de advisering en de governance verder te verbeteren.
- Voor wat betreft informatiebeveiliging zullen de taken en verantwoordelijkheden van de CISO als afzonderlijke functie worden erkend, met inachtneming van de kaders die de minister van BZK heeft gesteld met betrekking tot het CIO-stelsel. Daarnaast zal de minister monitoring en sturing vanuit de bestuurskern inrichten.
- In 2020 worden de maatregelen die in 2019 zijn genomen om de kleine inkopen van Rijkswaterstaat beter te beheersen geëvalueerd.
- De minister geeft aan dat Rijkswaterstaat de inkoopmonitor in 2019 al heeft verbeterd. In 2020 wordt verder gegaan met de ontwikkeling van een aparte monitor voor inhuur. De minister stelt dat er al veel goed gaat op het gebied van aanbestedingen, in het

bijzonder de (Europese) aanbestedingen met het grootste financieel belang. In 2020 zal de minister erop toezien dat inkoopspecialisten tijdiger worden ingeschakeld, de verschillende inkooporganisaties meer gezamenlijk optrekken en van elkaar leren en dat de afgesproken procedures op de juiste manier worden nageleefd.

Rijkswaterstaat en de transitie naar circulair werken

De minister geeft aan te werken aan concrete en meetbare tussendoelen om zowel de doelstelling om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken te kunnen behalen als ook de ambitie om in 2030 volledig circulair te werken. De manier waarop wordt samengewerkt met marktpartijen om de transitie naar een circulaire economie vorm te geven wordt beschreven in het plan van aanpak *Op weg naar een vitale infrasector* dat zij op 3 maart 2020 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, aldus de minister. De minister geeft aan dat Rijkswaterstaat de milieukostenindicator (MKI)-waarde als kwaliteitscriterium gebruikt bij aanbestedingen volgens de methodiek van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Er wordt gewerkt aan een methode om circulariteit aan de milieukostenindicator toe te voegen. Daarnaast wordt onderzocht hoe circulariteit mee kan worden genomen in de prestatieafspraken die de minister iedere 4 jaar met Rijkswaterstaat maakt. Tot slot neemt de minister ons advies over om betere financiële afspraken te maken om circulair bouwen te stimuleren.

Beleidsresultaten Intensivering snelfietspaden

De minister schrijft dat zij, door te kiezen voor een gelijkmatige verdeling van de middelen voor snelfietspaden over het land, een landelijke intensivering in gang heeft gezet. In de toekomst wil zij, samen met de provincies, bezien hoe zij middelen meer competitief kan inzetten. Daarnaast geeft de minister aan dat wordt gewerkt aan een eenduidige methodiek voor de evaluatie van snelfietsroutes om meer inzicht te krijgen in effectiviteit. Tot slot geeft de minister aan fietsmaatregelen, waaronder snelfietsroutes, mee te willen gaan nemen in de afweging voor de oplossing van bereikbaarheidsknelpunten in het te vormen Mobiliteitsfonds.

Laadinfrastructuur voor elektrisch rijden

De minister van IenW is nader ingegaan op de aanbeveling om met streefwaarden en gerichte informatie te bepalen of het kabinet doelen voor een voldoende laadinfrastructuur realiseert. Zij verwijst daarbij naar regionale samenwerkingsverbanden die in de plannen voor de uitrol van de laadinfrastructuur streefcijfers voor de realisatie van laadinfrastructuur zullen opnemen. Mogelijk gebruik van de Omgevingswet daarbij wordt onderzocht. De stuurgroep 'Nationale Agenda Laadinfrastructuur' (NAL) zal de uitrol monitoren en waar nodig bijsturen.

De minister van IenW geeft aan dat in de NAL ook aanvullend specifieke afspraken zijn gemaakt met brancheverenigingen van laadpaalexploitanten en serviceproviders over het transparanter weergeven van laadprijzen. Zij verwijst naar de Autoriteit Consument en Markt (ACM), die heeft aangekondigd om in 2020-2021 verscherpt aandacht te besteden aan de prijstransparantie.

De minister van EZK vindt dat er geen sprake is van onduidelijkheid over wie toeziet op de betrouwbaarheid van de meters. Bij plaatsing en gebruik moeten ze voldoen aan de eisen van de Metrologiewet. Het toezicht daarop is belegd bij Agentschap Telecom. De minister stelt dat de eigenaar van het meetinstrument primair verantwoordelijk is dat deze aan de eisen van de Metrologiewet blijft voldoen, maar dat het onduidelijk is hoe marktpartijen daaraan invulling geven. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van Agentschap Telecom in 2020 zal de minister bezien of hij maatregelen moet nemen en zo ja, welke.

Volgens de minister van IenW is de fysieke veiligheid van de laadinfrastructuur gewaarborgd door toepassing van diverse veiligheidseisen en –normen. Verder actualiseren verschillende verantwoordelijke ministeries de huidige voorschriften en normen voor (brand)veiligheid en laadpunten. Medio 2020 verwacht de minister een update van de integrale factsheet veiligheid elektrisch personenvervoer.

Toename reservering uitgesteld onderhoud

De minister erkent dat de opgave voor instandhouding fors is en de kosten naar verwachting toe zullen nemen. Zij heeft toegezegd dat ze de Tweede Kamer medio 2020 zal informeren over de ontwikkeling van de financiële opgave en haar visie daarop.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat de minister de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en maatregelen gaat nemen of al heeft genomen om de knelpunten die wij signaleren aan te pakken. Wij zullen de voortgang en uitkomst van de maatregelen volgen. Wij gaan in op enkele toezeggingen bij 'Rijkswaterstaat en de transitie naar circulair werken' en 'laadinfrastructuur voor elektrisch rijden'.

Rijkswaterstaat en de transitie naar circulair werken

De minister schrijft dat zij circulariteit toe wil voegen als criterium aan de Milieu Kosten Indicator. Rijkswaterstaat gebruikt de MKI-waarde als kwaliteitscriterium bij aanbestedingen volgens de methodiek van de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV). Als in een aanbestedingsprocedure wordt gegund op basis van BPKV wordt de inschrijving naast andere criteria zoals de prijs ook op kwaliteit beoordeeld. De aanbesteder stuurt door te bepalen hoeveel

waarde de MKI-waarde heeft in de bepaling van de score voor gunning. Wij wijzen erop dat, als prijs een meer bepalende factor is dan de MKI-waarde, het effect van toevoeging van circulariteit aan MKI alsnog beperkt is. Wij zullen de maatregelen die de minister op dit gebied als ook de andere maatregelen die de minister neemt om circulair werken te stimuleren, nauwlettend volgen.

Intensivering snelfietspaden

Voor wat betreft onze opmerkingen over de gevolgen van de keuzes van de minister voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de intensivering voor snelfietspaden, geeft de minister aan dat zij in de toekomst wil bezien hoe zij middelen voor snelfietspaden meer competitief kan inzetten. Dat wijst er volgens ons op dat er volgens de minister toch nog onderzoek en overleg nodig is. Eerder heeft de minister bij de inzet van de middelen van het amendement Hoogland wel snelfietspaden geselecteerd op basis van verwachte overstapperpercentages. Het lijkt ons goed van die ervaring gebruik te maken.

Laadinfrastructuur voor elektrisch rijden

Wij onderkennen dat bij het kabinetsbeleid gekozen is voor een faciliterende rol. Hierdoor is de minister van IenW voor een landelijk beeld van streefcijfers en monitorgegevens afhankelijk van goede afspraken binnen de diverse samenwerkingsverbanden. Dat geldt ook voor afspraken met marktpartijen over prijstransparantie.

In ons onderzoek constateren we ook dat AT inderdaad is belast met het toezicht op het voldoen aan de betrouwbaarheid van de meters bij plaatsing en gebruik. Wij geven ook aan dat de voor de consument relevante meter op het aansluitpunt (de connector) na plaatsing niet periodiek wordt gecontroleerd om te bepalen of deze aan de eisen van de Metrologiewet blijft voldoen. De minister van EZK stelt dat de eigenaar van het meetinstrument daarvoor primair verantwoordelijk is. Benzinepomphouders zijn echter ook verantwoordelijk voor het afleveren van de juiste hoeveelheden benzine of diesel aan de consument. AT controleert desalniettemin steekproefsgewijs of in gebruik genomen benzinepompen aan de wettelijke eisen blijven voldoen. Op basis van het AT-onderzoek in 2020 dat de minister in zijn reactie noemt, kan hij wellicht aangeven hoe AT vergelijkbare controles inricht bij de meter op het aansluitpunt van laadpalen.

We zien verder dat er aandacht is voor veiligheidseisen van de laadinfrastructuur. Daarom verwachten we dat er in de aangekondigde actualisaties van de regelgeving ook duidelijkheid komt over wie (periodiek) toeziet op de veiligheid van de laadaansluitingen nadat deze zijn geplaatst.

Bijlage 1

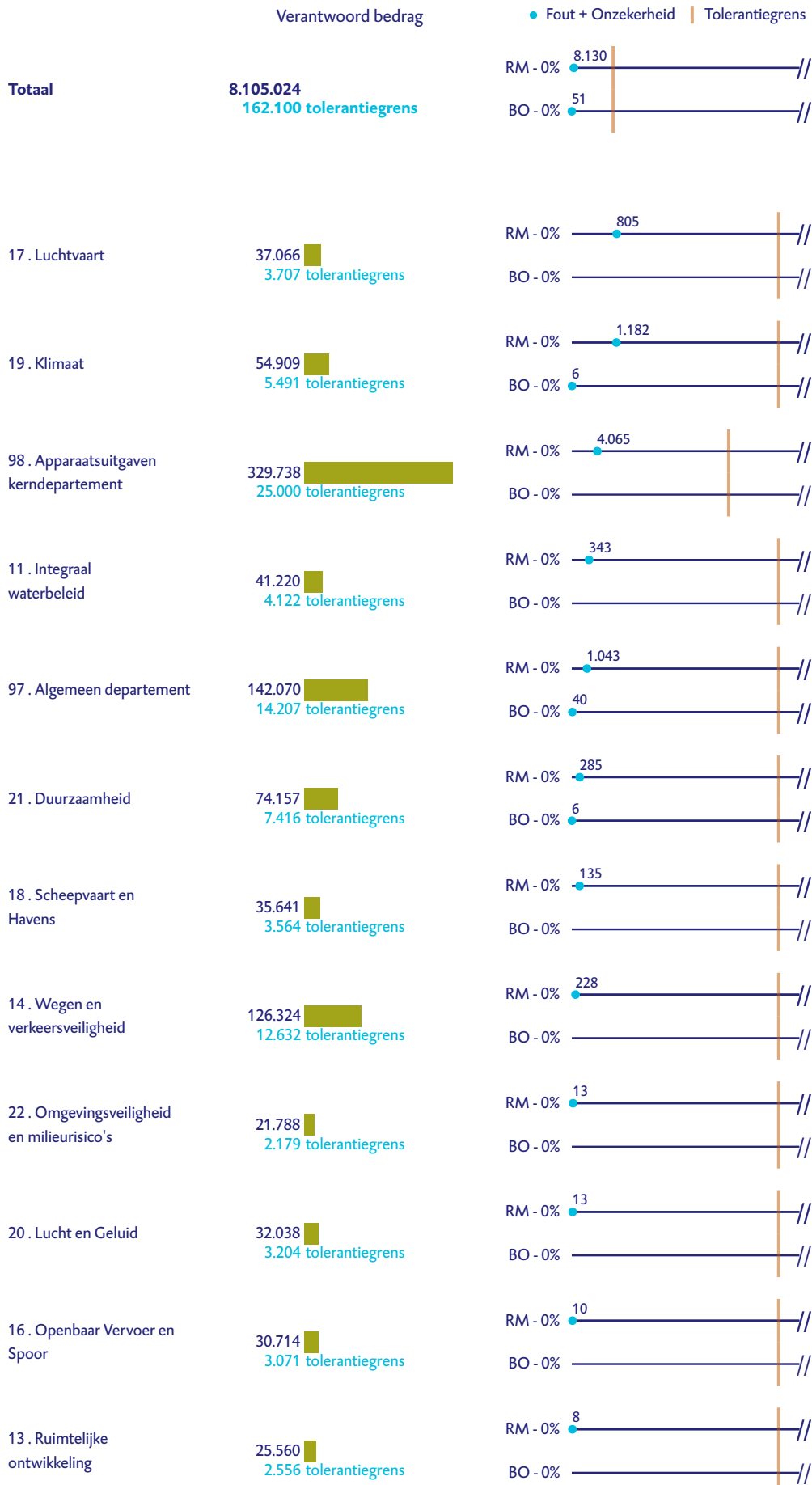
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van IenW. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

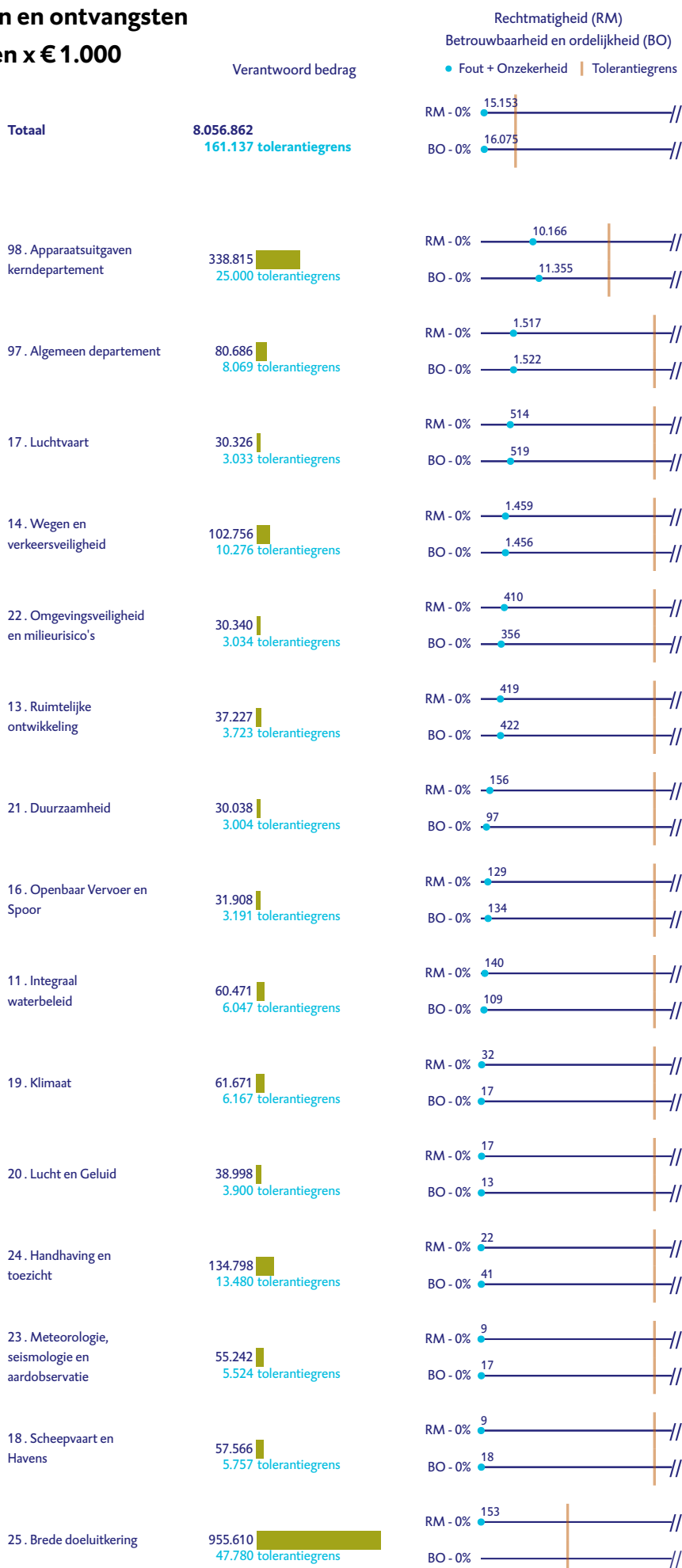
De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) met een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten

Bedragen x € 1.000



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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. 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. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012 (BIR 2012), BIR:2017 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Publicaties

Agentschap NL (2012). *De stekker in elektrisch vervoer, maar hoe*. Utrecht: eigen beheer.

Agentschap Telecom (2019). *Themaonderzoek; Metrologische aspecten laadpalen*. Zonder plaats: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017). *Producten op de Europese markt: CE-markering ontrafeld*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 27879, nr. 56. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Bayings, M. (2018). *OCPI implementatie. Van token uitwisseling naar volwaardige roaming en prijstransparantie*. Breda: eMobility Consulting.

BIT (2018). *Definitief BIT-advies programma iCAS*. Den Haag, 12 juni 2018.

EAFO (zonder datum). 'European Alternative Fuels Observatory'. www.eafo.eu, geraadpleegd op 13 februari 2020.

IenW en EZK (2017), *Grondstoffenvoorzieningszekerheid (aanbiedingsbrief grondstoffenakkoord)*, kamerstuk 32 852, nr. 46. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

IenW en EZK mede namens BZ en BZK (2016), *Nederland circulair in 2050*, Den Haag: eigen beheer.

IenW (2018). *Afsprakenlijst Bestuurlijk Overleggen MIRT, 21 en 22 november 2018*.

IenW (2019). *Afsprakenlijst Bestuurlijk Overleggen MIRT, 20 en 21 november 2019*.

IenW (2019). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 5 september 2019 over luchtvaartbeleid (Kamerstuk 31936 nr. 658)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020 31 936, nr. 658.

JenV (2019). *Antwoorden Kamervragen over het brandveiligheidsrisico elektrische auto's*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 2711097.

MOVE Mobility (2016). *Beoordeling oplossend vermogen snelfietsroutes*. Deventer: eigen beheer.

MOVE Mobility (2018). *Doorberekeningen regionale fietsprojecten met de scan*. Deventer: eigen beheer.

MuConsult (2010). *Evaluatie Fiets filevrij; Eindrapport*. Amersfoort: eigen beheer.

Nationale Agenda Laadinfrastructuur (zonder auteur, 2019). Zonder plaats: eigen beheer.

PBL (2019), *Circulaire Economie in Kaart*, Den Haag: eigen beheer.

Rijkswaterstaat (2019), *Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector Rijkswaterstaat, Natuurlijk kapitaal aan het werk*, Den Haag: eigen beheer.

RVO.nl (2017). *Verzilvering Verdienpotentieel Elektrisch Vervoer*. Utrecht: eigen beheer.

Transitieagenda Circulaire Bouweconomie (zonder auteur, 2018). Zonder plaats: eigen beheer.

Witteveen en Bos (2017), *Duurzaamheidonderzoek hergebruik boogbrug Vianen*. Zonder plaats: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Elektriciteitswet 1998. Wet van 2 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit.

Meetcode Elektriciteit. Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 21 april 2016, kenmerk ACM/DE/2016/202150, houdende de vaststelling van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998.

Metrologiewet. Wet van 2 februari 2006, houdende regels omtrent meeteenheden en omtrent het in de handel brengen en het gebruik van meetinstrumenten.

Richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten.

Eindnoten

1. In het rapport zoals aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk hoor en wederhoor werd de situatie met een minister van IenW en een minister voor MenW beschreven. Aanbevelingen over de eindafrekening van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, de transitie van Rijkswaterstaat naar circulair werken, snelfietspaden en de laadinfrastructuur voor elektrisch rijden waren gericht aan de minister voor MenW. Omdat de herverdeling van portefeuilles is teruggedraaid toen de minister van BZK terugkeerde na haar ziekte, zijn alle aanbevelingen nu gericht aan de minister van IenW.
2. Het percentage is aangepast van 3,0% naar 3,3% nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering.
3. Profiel departementale CIO-organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie.
4. Een netbeheerder is iets anders dan een energieleverancier. Een netbeheerder kan niet vrij worden gekozen, in tegenstelling tot een energieleverancier. Iedere regio heeft zijn eigen netbeheerder. Deze netbeheerder zorgt ervoor dat gas en stroom een woning of bedrijf binnenkomen en onderhoudt de netwerken. De energieleverancier wekt de stroom op en koopt het gas in op de energiemarkt. Zij verkopen het gas en de stroom vervolgens door en leveren dat via het netwerk aan de gebruikers.
5. Bij private laadpunten hoeft in principe geen goedgekeurde meter bij het laadpunt te zitten. Dit kan wel nodig zijn als de consument bijvoorbeeld laadkosten wil declareren bij zijn werkgever of de kosten wil aftrekken bij zijn belastingaangifte.
6. AT houdt toezicht op de EMV-waarden (elektromagnetische velden) waarden en de EMC-waarden (elektromagnetische compatibiliteit) waar verhoogde straling zich zou kunnen voordoen bij snellaadstations.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020