

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
De heer drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Bestuurskern
Concerndirectie Financiën
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie Verantwoordingsonderzoek 2020,
Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Geachte heer Visser,

Uw conceptrapport bij het jaarverslag Infrastructuur en Waterstaat (IenW) 2020 heb ik in goede orde ontvangen. In uw conceptrapport doet u verslag van de resultaten van het onderzoek naar de verantwoording over begrotingshoofdstuk XII van de Rijksbegroting 2020.

Allereerst dank ik u voor uw onderzoek en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Mede namens de staatssecretaris van IenW ga ik hierbij puntsgewijs in op uw onderzoeksresultaten voor de onderwerpen:

1. Beleid
2. Toezicht ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater
3. Financiële informatie
4. Bedrijfsvoering

1. Beleid

Droogtebeleid

Zoals u aangeeft heeft de steeds vaker optredende droogte een grote impact op de vele sectoren die afhankelijk zijn van water. Vanuit mijn integrale verantwoordelijkheid voor het watersysteem in zijn geheel voel ik mij ook verantwoordelijk voor de aanpak van droogte. Daarom heb ik de afgelopen jaren via het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) en het Deltaprogramma Zoetwater (DPZW) extra inzet gepleegd om Nederland beter weerbaar te maken tegen klimaatverandering, droogte en zoetwatertekorten. Ik wijs daarbij onder andere op het instellen van de Beleidstafel Droogte, waarvan vrijwel alle aanbevelingen zijn uitgevoerd of op schema liggen.

Ook in de grondwaterafhankelijke regio's is de afgelopen jaren intensief samengewerkt om maatregelen te treffen om de effecten van droogte tegen te gaan. Vanuit het DPZW zijn de afgelopen 6 jaar vele maatregelen getroffen, zoals de hermeandering van beken en het aanleggen van stuwen om het water beter vast te kunnen houden. Uit onderzoek is gebleken dat deze genomen maatregelen ook effectief en doelmatig zijn. Daarom is in de tweede fase van het DPZW ruim de helft van de door Rijk en regio beschikbaar gestelde € 800 miljoen

gereserveerd voor maatregelen in dit gebied. Tevens heb ik een studiegroep grondwater ingesteld waar samen met de decentrale overheden en VEWIN de beleidsopgaven en oplossingen rondom grondwater in kaart worden gebracht.

Bestuurskern
Concerno-directie Financiën

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

Maar daarmee zijn we er nog niet. Zoals u ook aangeeft zijn voor de aanpak van droogte in deze gebieden maatregelen in en rond het watersysteem alleen niet voldoende. Er zijn ook ruimtelijke maatregelen en aangepast landgebruik nodig om watertekorten en schade aan kwetsbare natuurgebieden zoveel mogelijk te voorkomen. Het is cruciaal dat het bodem- en watersysteem weer leidend wordt voor de keuzes in het landgebruik. Zo is in de NOVI opgenomen dat in veenweidegebieden overgegaan wordt naar "functie volgt peil". Ook in de grondwaterafhankelijke gebieden moet je de afweging maken welke functies hier nog passen. Daarbij zullen alle overheidslagen hun verantwoordelijkheid moeten nemen, in lijn met de voorkeursvolgorde voor regionaal waterbeheer in de Nationale Omgevingsvisie.

In uw onderzoek doet u verder drie aanbevelingen hoe we de lopende programma's nog beter in kunnen zetten tegen droogte. Ik waardeer deze aanbeveling zeer en wil ze als volgt overnemen.

De eerste aanbeveling is om naast de monitoring van het proces ook de inhoudelijke voortgang van het DPRA te gaan monitoren, zodat het Rijk een ondersteunende rol kan pakken richting de decentrale overheden. Op dit moment zijn binnen de 45 werkregio's van DPRA de stresstesten doorlopen en gaan de betrokken overheden de uitkomsten bespreken in risicodialogen, met als doel om te komen tot uitvoeringsagenda's. Deze uitvoeringsagenda's vormen een belangrijk aanknopingspunt om te gaan monitoren op de inhoudelijke voortgang, waarbij ik zal bezien op welke wijze ik de rol van het Rijk kan versterken.

In lijn met uw tweede aanbeveling wil ik stimuleren dat de werkregio's van DPRA in nauwe samenwerking tussen decentrale overheden, waterbeheerders en de ministeries maatregelen selecteren voor de uitvoeringsagenda's. Dat de partijen binnen werkregio's dit samen oppakken past ook bij het subsidiariteitsbeginsel van de Omgevingswet (decentraal, tenzij). Vanuit mijn rol zorg ik dat ik zicht heb op wat deze partijen doen vanuit hun verantwoordelijkheid en of zij de andere partijen voldoende betrekken bij dit proces. Daarbij moet worden aangetekend dat ik in het kader van een impulsregeling ruimtelijke adaptatie slechts eenmalig middelen heb kunnen vrijmaken in het deltafonds en dat gewerkt wordt met een relatief kleine DPRA-organisatie afgezet tegen een zeer breed werkgebied. Voor een grotere rol van het Rijk zou het deltafonds dus ook over meer middelen voor ruimtelijke adaptatie moeten beschikken.

Ten slotte adviseert u mij om, voor de droogteproblematiek die te maken heeft met grondwater, meer samenhang te organiseren tussen DPRA en DPZW. Ik onderschrijf het belang dat de programma's goed op elkaar aan sluiten en er een goede onderlinge afstemming van de maatregelpakketten nodig is. Binnen het ministerie en het Deltaprogramma worden daartoe al stappen gezet, zoals het gebruiken van waterbeschikbaarheidsresultaten uit het DPZW in de stresstesten van DPRA en het meekoppelen van zoetwater maatregelen en ruimtelijke adaptatie maatregelen op de hoge zandgronden. Daarnaast zal ik, juist in de grondwater afhankelijke gebieden, de provincies vragen om vanuit hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke inrichting en grondwater ook goed de verbinding te leggen tussen deze programma's in hun gebied.

Ik zal met de deltacommissaris, die verantwoordelijk is voor het Deltaprogramma en de samenhang daarbinnen, hierover spreken en deze adviezen aan hem doorgeven.

Bestuurskern
Concerndirectie Financiën

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

Instandhouding netwerken

De problematiek bij instandhouding heb ik onderkend. Daarom heb ik maatregelen genomen om voor de komende jaren meer budget en capaciteit ter beschikking te stellen. Zoals ik in mijn brief van 17 december 2020 heb aangegeven is het aan het nieuwe kabinet om structurele besluiten te nemen over de gewenste kwaliteit van de netwerken en de middelen die het daarvoor beschikbaar stelt. In de uitgevoerde audits zijn verbetermogelijkheden geconstateerd in vastlegging en onderbouwing van de instandhoudingsbehoefte. Deze verbeteringen worden opgepakt in het ontwikkelplan assetmanagement IenW.

2. Toezicht ILT op bodem, grond- en oppervlaktewater

U hebt onderzocht of het programma Bodem, grond- en oppervlaktewater haar jaarplan volledig heeft uitgevoerd. U constateert dat dit niet het geval is onder meer door het Covid-19 virus en door de hoeveelheid openstaande vacatures. Ook constateert u dat de ILT moeilijk kan aangeven wat het risico hiervan is en hoe zij het effect van het toezicht meet.

Uw constatering over de ILT herken ik. De ILT stuurt op het bereiken van zoveel mogelijk maatschappelijke effect. Het realiseren van aantal inspectie is niet een doel op zich. Gedurende het jaar is flexibiliteit gewenst om andere acties op te pakken als daarvan meer maatschappelijk effect wordt verwacht. Ook vergen actuele gebeurtenissen en vraaggestuurde taken meer inzet dan gepland, zoals het afhandelen van Wob-verzoeken. Dit speelde in 2020 ook bij het programma Bodem, grond- en oppervlaktewater.

Het is in het laatste kwartaal van 2020 gelukt de vacatures voor extra medewerkers op het werkterrein bodem in te vullen. De ILT is bij de vervulling afhankelijk van de arbeidsmarkt. Sinds 2020 ondersteunt Rijkswaterstaat (RWS) de ILT bij de werving. RWS heeft veel ervaring met werving voor dergelijke specialistische functies. De totale wervingsopgave voor de ILT in 2020 en 2021 omvat ongeveer 320 medewerkers, waaronder 130 medewerkers die worden aangetrokken van de extra middelen die de ILT heeft ontvangen. Het is door de nieuwe wervingsprocedures gelukt om in 2020 238 vacatures te vervullen. De ILT gaat vooruitlopend op de resultaten van de tasforce bodem het toezicht in 2021 en 2022 verder vormgeven.

Ik onderschrijf het belang van inzicht in het maatschappelijk effect van toezicht. Inzicht in de bijdrage van de ILT aan beleidsdoelen maakt het mogelijk om hierover verantwoording af te leggen en indien nodig ook bij te sturen. De ILT werkt dan ook op dit moment hard aan het beter inzichtelijk maken van haar effecten. Hiertoe heeft de ILT een aanpak ontwikkeld gebaseerd op het plausibel maken van die bijdrage door heldere redeneerlijnen die vervolgens waar mogelijk worden getoetst aan metingen in de praktijk. Hierbij maakt de ILT gebruik van ervaringen uit het programma Inzicht in Kwaliteit dat wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Daarnaast wordt ook door toezichthouders onderling kennis en ervaring uitgewisseld. Zo zijn ILT, NVWA en ISZW nog onlangs

verkennde gesprekken gestart om te zien op hoe zij van elkaar kunnen leren als het gaat om het vergroten van inzicht in effecten.

Bestuurskern
Concerndirectie Financiën

3. Financiële informatie

Ik stel vast dat uw rapportage over de financiële informatie overeenkomt met mijn rapportage in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Omdat op totaalniveau rapporteringstoleranties zijn overschreden wil ik hieronder verduidelijken welke actie is ondernomen om herhaling te voorkomen.

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag heb ik opgeschreven dat het departement de rapporteringstoleranties heeft overschreden voor het aangaan van verplichtingen op begrotingshoofdstukniveau en op het niveau van de samenvattende staat van baten en lasten van de agentschappen in het begrotingsjaar 2020. De belangrijkste oorzaak voor de overschrijding op begrotingshoofdstukniveau is het niet tijdig melden aan het parlement van verstrekte leningen door de Rijksoverheid aan zelfstandige bestuursorganen die wettelijke taken voor het departement van IenW uitvoeren en de daarmee verbonden aangegane garantieverplichtingen van het ministerie van IenW jegens het ministerie van Financiën. Ook in het begrotingsjaar 2021 heeft het departement garanties verstrekt aan het ministerie van Financiën in verband met verstrekte leningen aan zelfstandige bestuursorganen. In de eerste supplettoire begroting en brieven aan het parlement doe ik daarvan verslag. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een aanvullend bedrag van € 110 miljoen aan de LVNL om het leveren van de luchtverkeersdiensten te kunnen waarborgen (TK 31936-842). Ik zal maatregelen nemen om tijdig het parlement te informeren bij het tot stand komen van nieuwe garantieverplichtingen.

Op het niveau van de samenvattende staat van baten en lasten van de agentschappen deel ik uw analyse dat de fouten en onzekerheden van de agentschappen voor een belangrijk deel een relatie hebben met de inkoopprocessen. Hieronder beschrijf ik bij de onvolkomenheden "aanbestedingen en prestatieverklaren" welke vervolgactie daarop wordt geprogrammeerd. Aan het agentschap ILT heb ik aanvullend gevraagd om een plan van aanpak om fouten en onzekerheden in de staat van baten en lasten van het agentschap ILT in 2021 te voorkomen en waar mogelijk te repareren.

4. Bedrijfsvoering

Algemene bedrijfsvoering

Door de uitbraak van het Covid-19 virus is 2020 een bijzonder jaar geweest. Om het werk ondanks de nieuwe werkrealiteit zo goed mogelijk door te laten gaan en de gemaakte afspraken na te komen, is van alle medewerkers een grote inspanning gevraagd én door hen geleverd. Met genoegen stel ik vast dat thuiswerken goed mogelijk blijkt en dat onze ambtenaren een voorbeeldrol invullen in deze crisisperiode. Omdat juist in deze periode gesteund wordt op processen en systemen heb ik met belangstelling kennisgenomen van uw onderzoeksresultaten. Deze vormen mede input voor de plannen van aanpak die opgesteld worden om de kwetsbaarheden in de financiële en ICT-processen en systemen op te lossen of via aanvullende maatregelen te beheersen.

Onvolkomenheden

Onderstaand geef ik kort aan welke acties in gang zijn of worden gezet. Voor alle onvolkomenheden zullen deze acties in een plan van aanpak worden vervat.

Tevens zal de regie en sturing op het oplossen van de onvolkomenheden worden verstevigd.

Bestuurskern
Concerndirectie Financiën

1. Lifecycle management

Ik deel uw mening dat het lifecycle management op centraal niveau op een hoger plan moet worden gebracht. Daarvoor zijn de afgelopen periode al de nodige stappen gezet. Met de inrichting en uitbreiding van de concerndirectie Informatievoorziening (CDIV) is aan een belangrijke voorwaarde voor het op concernniveau verbeteren van het inzicht voldaan. Een andere stap is de versterking van de positie van de CIO en de herinrichting van het CIO-stelsel in lijn met de recente rijksbrede afspraken. Deze zal in 2021 voortvarend met de CIO's van de diensten van IenW worden aangepakt. Voor het verder inrichten van lifecycle management, de sturing daarvan en de rapportagestructuur, is een projectleider aangesteld die bezig is met een plan van aanpak en acties in gang zet.

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

Casus CBR

Het beeld dat u schetst van het lifecycle management en de ontwikkelingen in het IT-landschap bij het CBR en het toezicht daarop vanuit het ministerie wordt door mij herkend. U beveelt aan om in de formele overleggen met het bestuur van het CBR de IT-risico's standaard te bespreken, zodat eventuele problemen worden gesignaleerd voordat incidenten zich voordoen. IenW neemt deze aanbeveling over en zal hieraan invulling geven.

2. Informatiebeveiliging

Ik deel uw mening ten aanzien van het verbeteren van het centrale inzicht in de informatiebeveiligingsrisico's bij de dienstonderdelen. Daarvoor zijn de afgelopen periode al de nodige stappen gezet. Met de inrichting en uitbreiding van de CDIV is aan een belangrijke voorwaarde voor het op concernniveau verbeteren van het inzicht voldaan. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden en taken van de CISO IenW inmiddels in een afzonderlijke functie onderkend en wordt hiervoor geworven. De verwachting is dat medio 2021 deze vacature is vervuld. Ook zijn de risicogesprekken met RWS inmiddels van start gegaan en is een plan van aanpak in de maak om – met prioriteit – de inrichting, monitoring en sturing van het risicomanagementsproces van alle decentrale onderdelen van IenW op het gewenste niveau te brengen.

3. Aanbesteding Kerndepartement

Voor de onvolkomenheid Aanbesteding kerndepartement constateert u dat er in 2020 te weinig voortgang is waargenomen. Weliswaar zijn de nodige verbeterinspanningen geleverd, maar het effect daarvan is nog onvoldoende. Complicerend hierbij is dat de door u gerapporteerde zaken een aantal deelaspecten van verschillende aard betreffen, die wel allen onderdeel uitmaken van het 'containerbegrip' Inkoopbeheer. Hoewel de druk wordt gevoeld om snel tot verbeteracties over te gaan zal deze uitdaging anders dan voorheen worden aangepakt opdat de inspanningen daadwerkelijk tot zichtbare verbeteringen leiden. Vandaar de behoefte aan een scherpe probleemanalyse van de onderliggende problematiek, om de juiste, passende verbetermaatregelen te kunnen treffen. Een externe adviesopdracht is daartoe verleend. Nadat in april 2021 de resultaten daarvan zijn ontvangen, zal dat de basis vormen om een gericht verbeterplan op te stellen, met daarin gerichte acties die onder heldere aansturing met goed belegde verantwoordelijkheden zullen worden opgepakt.

4. Aanbesteding RWS

U constateert dat de beheersmaatregelen om de rechtmatigheid van de inkopen bij RWS te waarborgen op hoofdlijnen afdoende zijn beschreven, maar dat deze maatregelen in de praktijk onvoldoende worden nageleefd. Zo noemt u de zogenoemde vaststelling-tot-wijzigingovereenkomsten foutgevoelig. Tevens dat RWS fouten maakt in het toepassen van de juiste aanbestedingsprocedure en dat de onderbouwing van de financiële omvang en de toepassing van de gunningscriteria vaak tekortschiet. Ook dat - net als vorig jaar - sprake is van onrechtmatige verleningen van inhuuropdrachten via UBR/Inhuurdesk. Tevens dat voor RWS geldt dat de inkoopdossiers niet altijd volledig en daardoor moeilijk navolgbaar zijn. Ik herken mij grotendeels in uw bevindingen, zoals deze ook door de Auditdienst Rijk (ADR) zijn geconstateerd. Niettemin heeft RWS in 2020 verdere aandacht besteed aan de wijze waarop de monitoring van de objectieve leveranciersselectie en de inkoopprocedure-keuze meer structureel vorm kan krijgen, en wat hiervoor nodig is in termen van ICT-ondersteuning en werkwijze. De aanpak is gericht op een periodieke structurele monitoring van de objectieve leveranciersselectie en procedurekeuze voor alle inkoopdomeinen. Er zijn in SAP geautomatiseerde rapportages ontwikkeld die transparanter en beter reproduceerbaar zijn. De analyse blijft niettemin bewerkelijk en arbeidsintensief. Wat in 2019 nog ontbrak in de RWS-brede inkoopmonitor is als volgt opgelost. De wijzigings- en verlengingscontracten en nadere overeenkomsten zijn in de monitor 2020 meegenomen. M.b.t. de inhuurcontracten is een afzonderlijke monitor ontwikkeld en ook de light inkopen worden vanaf 2020 integraal gemonitord. Uit de interne monitoring van RWS blijkt dat het onjuist toepassen van de aanbestedingsprocedure zich in belangrijke mate richt op de kleinere inkopen. Dat wordt bevestigd door de ADR. RWS zet erop in om het inkoopproces verder te verbeteren, o.a. door tijdiger inschakeling van inkoopspecialisten door de interne opdrachtgevers bij de inkooptrajecten, het meer gezamenlijk optrekken van de verschillende inkooporganisaties binnen RWS om te leren van elkaar en de juiste en aantoonbare naleving van de afgesproken procedures, waaronder mandaatadviezen in die gevallen waar nodig. Ook kunnen aan de meer kwantitatieve insteek van de inkoopmonitor, meer kwalitatieve elementen worden toegevoegd. Tevens vraagt de volledigheid en juistheid van het inkoopdossier extra aandacht.

5. Verplichtingenbeheer IenW

De constateringen over verplichtingenbeheer herken ik. Om het proces van vastleggen en afwickelen van verplichtingen te verbeteren is een crashactie uitgevoerd. Op basis van deze crashactie is een werkgroep gestart om het proces te herzien en minder arbeidsintensief en foutgevoelig te maken. De uitkomsten worden komende maanden geïmplementeerd binnen de directies F en I. De voortgang zal worden gemonitord en de stand van zaken zal per kwartaal worden vastgesteld.

6. Prestatieverklaren IenW

Aangaande het prestatieverklaren zijn de afgelopen jaren een aantal zaken structureel aangepakt én verbeterd. Desondanks constateert u 3 overschrijdingen van de artikeltolerantie die deels het gevolg zijn van ontoereikende prestatieverklaringen. U geeft aan dat dit komt doordat er bij het aangaan van het contract de leverings- en betalingsvoorwaarden niet concreet genoeg worden opgenomen of nageleefd, zoals het ontbreken van getekende urenstaten of een gebruikersovereenkomst. Vanwege de hierop al geleverde inspanningen, is ook voor deze onvolkomenheid de behoefte aan een scherpe probleemanalyse van de

Bestuurskern
Concernoedirectie Financiën

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

onderliggende problematiek, om de juiste, passende verbetermaatregelen te kunnen treffen. Dit maakt daarom ook onderdeel uit van de reeds verleende externe adviesopdracht, zoals benoemd bij "3. Aanbesteding Kerndepartement". Ook voor prestatieverklaren zullen de resultaten van het externe advies de basis vormen voor een gericht verbeter- en actieplan om dit structureel op te lossen.

Bestuurskern
Concerntdirectie Financiën

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2021/112680

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga