

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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 ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Onvolkomenheden | 17

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 21

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 22

4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 25

5. Beleidsresultaten | 26

5.1 Scherpe keuzes infrastructuurprojecten en bereikbaarheidsopgaven nodig | 26

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 30

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 31

6.1 Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat | 31

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 33

Bijlagen | 34

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022 | 34

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 38

Bijlage 3 Literatuur | 53

Bijlage 4 Eindnoten | 56

1. Onze conclusies

Het is zaak dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat weet of hij op koers ligt met zijn doelstellingen. Het gaat om grote opgaven: een leefbaar Nederland dat overal bereikbaar is. De minister kan beter sturen om die opgaven te bereiken: wat heeft prioriteit, wat is de taak en rol van betrokkenen en wie moet welke informatie hebben en aanleveren? Zo wordt voor iedereen herkenbaar wat de eigen rol is en welke bijdrage moet worden geleverd om een probleem op te lossen.

In ons onderzoek naar het mobiliteitsbeleid zien we dat belangrijke informatie ontbreekt om goed te sturen. De minister liet na afspraken over monitoring en evaluatie te maken. We constateren ook dat de minister geen afwegingskader gebruikt om bereikbaarheid in samenhang met andere opgaven, zoals ruimtelijke ontwikkeling, natuur en leefbaarheid, op te pakken. De minister hanteert ook geen toetsingskader voor investeringen om bereikbaarheidsoplossingen in volgorde van voorkeur uit zijn beleid te kiezen. We vinden de ontbrekende informatie en de gebrekkige uitwerking van het mobiliteitsbeleid zorgelijk. De bereikbaarheid van Nederland in samenhang met andere opgaven vraagt om andere oplossingen dan de aanleg van meer infrastructuur.

Vorig jaar deden we de aanbeveling om bij de verantwoording over infrastructuurprojecten informatie uit de nacalculatie van projecten te geven. Zonder die informatie kan minder worden geleerd van ramingen van projecten. Nu vermeldt het ministerie wel realisatiecijfers, maar dat is niet wat wij bedoelden. Door voor diverse projecten bijeen te brengen welke veranderingen er zijn geweest in bijvoorbeeld budget, reikwijdte en looptijd kunnen risico's in kaart gebracht worden. Dan kan er meer geleerd worden van uitgevoerde projecten. Daarom herhalen we deze aanbeveling dit jaar.

We zagen dat het helpt als voor iedereen herkenbaar is wat de eigen rol is en welke bijdrage moet worden geleverd om een probleem op te lossen. Het ministerie heeft het inzicht in de staat van de IT-systemen in 2022 zodanig verbeterd dat we ons oordeel in positieve zin hebben aangepast. Dat is een goed voorbeeld voor het oplossen van andere problemen binnen het ministerie, zoals inkoop en prestatieverklaren. Het ministerie heeft in 2022 ook meer inzicht gekregen in de risico's voor informatiebeveiliging. Toch zijn de problemen daar nog niet opgelost.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat¹

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
2. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
3. Prestatieverklaren IenW		✗	✗	✗	▶
4. Verplichtingenbeheer IenW		✗	✗	✗	▶
5. Aanbestedingen Rijkswaterstaat		✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
6. Lifecyclemanagement	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

Verder in het rapport

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

2.

Feiten en cijfers

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor mobiliteitsmaatregelen in Nederland, waaronder aanleg, beheer en onderhoud van verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht, bescherming tegen wateroverlast en bevordering van de kwaliteit van lucht en water.

Het Ministerie van IenW heeft in 2022 € 12.078 miljoen uitgegeven. Dit is 3,7% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.011 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 64 miljoen.

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

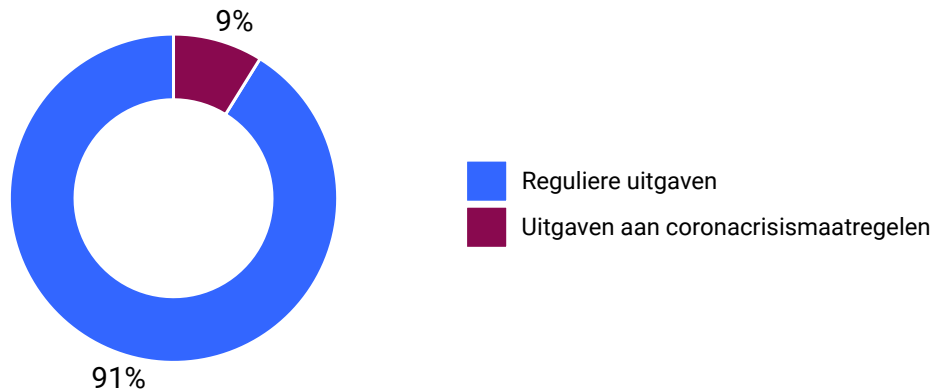
	2020	2021	2022
Verplichtingen	9.911	12.338	12.011
Uitgaven	9.461	11.761	12.078
Ontvangsten	26	35	64
Fte's	13.655	14.080	14.397

De afname van de verplichtingen wordt voornamelijk veroorzaakt door een technische correctie op het verplichtingenbudget voor subsidies van elektrisch vervoer en zero-emissiebussen (artikel 14). De toename van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door een hogere bijdrage aan het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds (artikel 26).

Het percentage uitgaven van het Ministerie van IenW aan de coronacrisismaatregelen, te zien in figuur 1, is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

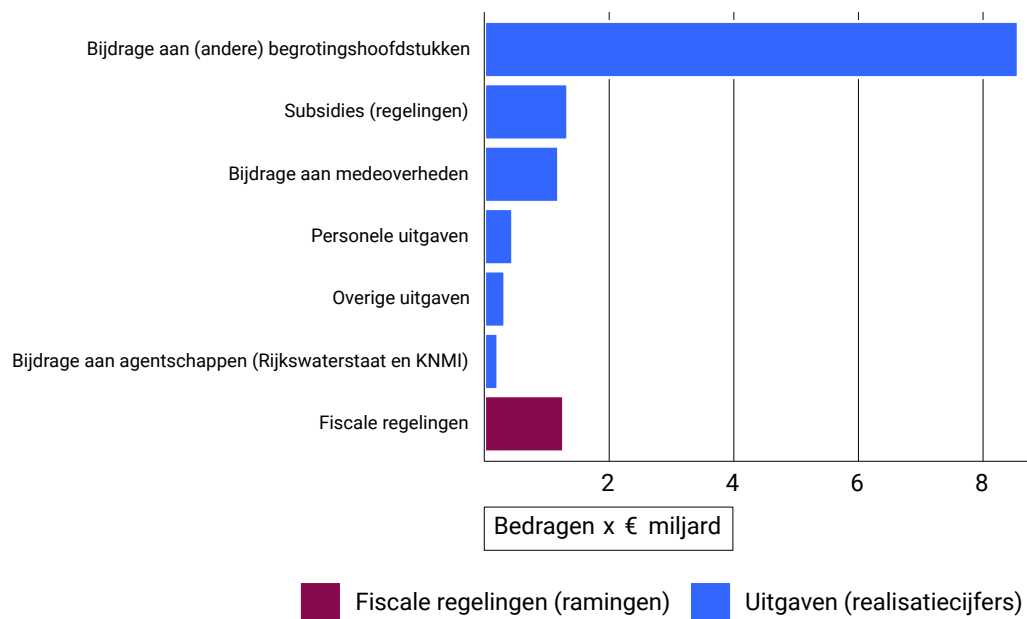
Figuur 1 Percentage uitgaven van het Ministerie van IenW aan de coronacrisismaatregelen

9% van de uitgaven (€ 1,1 miljard) is besteed aan coronacrisismaatregelen



Figuur 2 Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van IenW in 2022

Het grootste bedrag gaat naar bijdragen aan (andere) begrotingshoofdstukken



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

Van de € 12.078 miljoen aan uitgaven van de minister van Infrastructuur en Waterstaat gaat € 7.451 miljoen naar het Mobiliteitsfonds en € 1.114 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 hoofdspoorwegennet en het hoofdwatersysteem. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze uitgaven.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. Fiscale regelingen op het beleidsterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn bijvoorbeeld de vrijstelling nulemissievoertuigen van de belasting van personenauto's en motorrijwielen en het verlaagde btw-tarief voor het personenvervoer.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

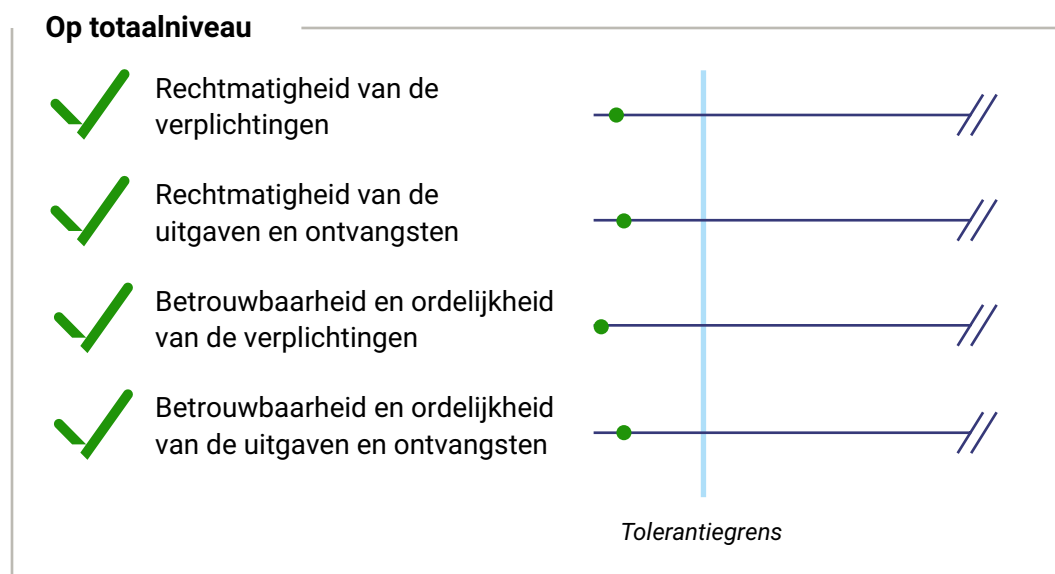
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgenomen omvat € 57,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 16 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat € 25,4 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 16. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 98 Apparaatsuitgaven. In dit artikel hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 14 Wegen en Verkeersveiligheid, 17 Luchtvaart, 18 Scheepvaart en Havens, 21 Duurzaamheid, 24 Inspectie Leefomgeving en Transport en 97 Algemeen Kerndepartement. In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van de artikelen 14 Wegen en Verkeersveiligheid, 17 Luchtvaart, 24 Inspectie Leefomgeving en Transport en 97 Algemeen Kerndepartement. In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau

-  Artikel 98: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 28,0 miljoen).
-  Artikel 14: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 15,0 miljoen).
-  Artikel 17: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 2,0 miljoen).
-  Artikel 18: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 11,7 miljoen).
-  Artikel 21: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 2,4 miljoen).
-  Artikel 24: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 11,0 miljoen).
-  Artikel 97: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 8,8 miljoen).
-  Artikel 14: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 20,0 miljoen).
-  Artikel 17: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 2,0 miljoen).
-  Artikel 24: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 10,9 miljoen).
-  Artikel 97: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 8,8 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 98 Apparaatsuitgaven

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 98 Apparaatsuitgaven Kerndepartement is overschreden. Het betreft fouten/onzekerheden van € 28,0 miljoen die de tolerantiegrens van € 25,0 miljoen overschrijden. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt door aanbestedingsfouten.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid is overschreden. De tolerantiegrens (€ 25,0 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 28,0 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,02 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 15,0 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 17 Luchtvaart

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 17 Luchtvaart is overschreden. De tolerantiegrens (€ 2,6 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 4,4 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,03 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 2,0 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 18 Scheepvaart en Havens

De tolerantiegrens (€ 5,6 miljoen) voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 18 Scheepvaart en Havens is overschreden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 11,4 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 0,3 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt doordat verzuimd is een bankgarantie te vragen bij het verstrekken van voorschotten van meer dan € 0,5 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 21 Duurzaamheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 21 Duurzaamheid is overschreden. De tolerantiegrens (€ 5,9 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 7,5 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 2,4 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt doordat verzuimd is een bankgarantie te vragen bij het verstrekken van voorschotten van meer dan € 0,5 miljoen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport is overschreden. De tolerantiegrens (€ 18,4 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 22,5 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,02 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 11,0 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 97 Algemeen Kerndepartement

De tolerantiegrens (€ 8,4 miljoen) voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97 Algemeen Kerndepartement is overschreden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 6 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 2,8 miljoen. De fouten/onzekerheden worden veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid is overschreden. De tolerantiegrens (€ 25,0 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 34,1 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 5,0 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 15,0 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 17 Luchtvaart is overschreden. De tolerantiegrens (€ 2,6 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 4,4 miljoen). De meest waarschijnlijke onzekerheid bedraagt € 2,0 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 24 Inspectie Leefomgeving en Transport is overschreden. De tolerantiegrens (€ 18,4 miljoen) van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 21,7 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 2,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 8,7 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 97 Algemeen Kerndepartement

De tolerantiegrens (€ 8,4 miljoen) voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97 Algemeen Kerndepartement is overschreden. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 6,0 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 2,8 miljoen. De fouten/onzekerheden worden met name veroorzaakt doordat de onderbouwing van de prestatieverklaringen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2021 (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Infrastructuur en Waterstaat in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werken veruit de meeste mensen bij Rijkswaterstaat (RWS). In 2022 werkten daar circa 9.700 mensen; ongeveer 2 keer zoveel als bij de rest van het ministerie. Veel burgers en bedrijven op de weg en vaarwegen merken dagelijks iets van het werk van RWS. RWS is ook een van de grootste inkooporganisaties van Nederland. Inkoop is daarbij omgeven met veel wet- en regelgeving om ervoor te zorgen dat de overheid, zonder leveranciers uit te sluiten, transparant en openbaar opereert en daarbij de beste prijs-kwaliteitverhouding krijgt. Juist van zo'n grote inkooporganisatie mag verwacht worden dat zij zich aan de Aanbestedingswet- en regelgeving houdt en de intern afgesproken processen volgt.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

Figuur 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat²

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
2. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
3. Prestatieverklaren IenW		✗	✗	✗	▶
4. Verplichtingenbeheer IenW		✗	✗	✗	▶
5. Aanbestedingen Rijkswaterstaat		✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
6. Lifecyclemanagement	✗	✗	✗	✓	

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

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

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Voortgang bij verbeteren informatiebeveiliging

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2022 voortgang geboekt om de onvolkomenheid in de informatiebeveiliging op te lossen. Toch stuurde de minister in 2022 nog onvoldoende op de belangrijkste informatiebeveiligingsrisico's bij de dienstonderdelen van het ministerie. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen zoals aanvallen van criminelen met ransomware. Sommige landen proberen Nederland met digitale middelen te bespioneren, te beïnvloeden of

in het ergste geval te saboteren. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid zegt bij het jaarlijkse Cybersecuritybeeld Nederland over 2022 dat het niet de vraag is óf overheden worden aangevallen, maar wanneer.

We beoordelen informatiebeveiliging bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat sinds 2017 als onvolkomenheid. Figuur 4 laat zien welke van de 12 door ons gecontroleerde onderdelen van de informatiebeveiliging bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in 2022 op orde waren en welke nog niet.

Figuur 4 *Overzicht getoetste aspecten informatiebeveiliging*

Bij de informatiebeveiliging loopt het Ministerie van IenW nog risico's bij de aandachtsgebieden risicomangement en incidentmanagement

Aandachtsgebied	Aspect	
Beleid	Visie op informatiebeveiliging	✓
	Informatiebeveiligingsbeleid	✓
	Jaarplan informatiebeveiliging	✓
	Bewustwordingsprogramma	✓
Organisatie	Overzicht van functionarissen en vertegenwoordigers	✓
	Afspraken over taken en verantwoordelijkheden	✓
Risicomangement	Risicomangementbeleid en –proces	✗✗
	Overzicht van belangrijkste systemen	✗
Incidentmanagement	Incidentenmanagementbeleid en –proces	✗✗
	Rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen	✓
	Centraal overzicht belangrijkste informatiebeveiligingsincidenten	✓
	Escalatieproces	✗✗

 Op orde
  Niet op orde
  Deels op orde

Naast het kerndepartement bestaat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit een aantal dienstonderdelen zoals RWS en het KNMI. Wij onderzoeken of het kerndepartement stuurt op verbetering van de informatiebeveiliging in het hele ministerie. Dit is op grond van het Besluit CIO-stelsel 2021 een taak van de *chief information security officer* (CISO) van het ministerie. De CISO stelt vanuit het kerndepartement kaders en ontvangt informatie vanuit de dienstonderdelen over de informatiebeveiliging. Dit is bijvoorbeeld informatie over belangrijke incidenten met de informatiebeveiliging, risico's en de aanpak daarvan.

Voortgang bij sturen op risico's vanuit kerndepartement

In 2022 verbeterde het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de manier waarop dienstonderdelen informatie over informatiebeveiligingsrisico's aanleveren aan het kerndepartement. De departementale CISO moet adviseren over de aanpak van risico's. Het is de bedoeling dat de departementale CISO hierover 3 maal per jaar formeel overlegt met de CISO's van elk dienstonderdeel. De meeste van deze CISO-gesprekken vonden in 2022 plaats. In december 2022 hebben de dienstonderdelen risico-informatie aangeleverd volgens de door Infrastructuur en Waterstaat vastgestelde systematiek. De aangeleverde informatie is verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar bevat nog niet alle gevraagde informatie. Verder waren de belangrijkste IT-systemen binnen het ministerie, de bijbehorende risico's en de daarop geplande maatregelen gedurende 2022 niet centraal in beeld. Daardoor kon de minister ook niet centraal sturen op de aanpak van deze risico's. Dat is belangrijk omdat hij keuzes moet maken over de inzet van schaarse middelen zoals kennis en geld.

Nog verbetering nodig bij incidentmanagement

In eerder onderzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vroegen we aandacht voor enkele problemen bij incidentmanagement. De procedure voor het opvolgen van de allergrootste incidenten bevatte bijvoorbeeld onduidelijkheden over de opvolging van beveiligingsadviezen. Het is in die situatie belangrijk snel te kunnen handelen op basis van duidelijke afspraken. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in 2022 gestart met het verduidelijken van de rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen die hierbij gelden. Dit proces is in 2022 niet afgerond.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat moet risicomanagement verder in de praktijk brengen

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is een van de laatste departementen die nog niet voldoen aan onze normen voor informatiebeveiliging. De minister van Infrastructuur en Waterstaat moet de ingezette lijn in een voldoende tempo volhouden en in 2023 focussen op het verder in de praktijk brengen van het risicomanagement. Daarbij is het belangrijk om de rol en bijdrage van iedereen in de organisatie duidelijk te maken en welke informatie daarvoor nodig is. Dat kan zorgen voor energie om deze onvolkomenheid ook op te lossen.

4.3.2 Verbeterplannen om onvolkomenheden op te lossen

Voor de 3 onvolkomenheden aanbesteden, prestatieverklaren en verplichtingenbeheer zijn in 2021 driejarige verbeterplannen opgesteld. Voor aanbesteden en prestatieverklaren laten de uitkomsten van ons onderzoek nog geen verbetering zien ten opzichte van voorgaande jaren. Wel is managementinformatie ontwikkeld

waardoor er beter inzicht is om bij te sturen in het inkoopproces. Naar aanleiding van die managementinformatie is het kerndepartement in staat geweest om verbeteringen in het aanbesteden door te voeren. Zo heeft het ministerie inzicht in wanneer het de raamovereenkomsten niet meer mag gebruiken en wanneer deze Europees aanbesteed moeten worden. En het ministerie heeft de inkoopplanning 2023 eerder opgesteld dan in voorgaande jaren.

De interne controleresultaten en de managementinformatie over prestatieverklaren zorgen voor meer inzicht om bij te sturen. Zo hebben degenen die een prestatieverklaring moeten afgeven meer handvatten gekregen om te verklaren dat prijs en hoeveelheid is geleverd conform contract. De werking van die maatregelen is in de praktijk nog onvoldoende. Als gevolg van fouten in de prestatieverklaringen zijn er 8 artikeltolerantieoverschrijdingen.

Verbeteringen in het verplichtingenbeheer hebben geleid tot een juiste en volledige stand aan het einde van het boekjaar. De ontwikkelde werkwijze zal in 2023 worden gecontinueerd en controles zullen periodiek worden uitgevoerd. Voor verdere verbetering is het van belang dat het ministerie met RWS afspraken maakt over het verplichtingenbeheer, omdat veel verplichtingen die RWS aangaat, verantwoord worden in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. Deze fondsen vallen onder de verantwoordelijkheid van het kerndepartement.

Bij het kerndepartement zien wij voortgang bij het oplossen van de onvolkomenheden. Maar er moeten in 2023 meer stappen worden gezet. De tekortkomingen bij aanbesteden en prestatieverklaren zijn nog niet weggenomen, het verplichtingenbeheer moet nog structureel verbeterd worden en er moeten afspraken met RWS gemaakt worden. Daarom handhaven we de onvolkomenheden bij het kerndepartement op het gebied van aanbesteden, prestatieverklaren en verplichtingenbeheer.

4.3.3 Problemen aanbesteden Rijkswaterstaat niet opgelost maar wel beter inzicht

RWS is een van de grootste inkopers van het Rijk: in totaal kocht RWS in 2022 voor zo'n € 4,1 miljard in. Het inkoopproces is een aaneenschakeling van processtappen en procedures waarvoor Europese en nationale regels gelden. Die regels moeten ervoor zorgen dat het Rijk de laagste prijs of de beste prijskwaliteitsverhouding krijgt. Om aan die eisen te kunnen voldoen, moet RWS een controleerbaar inkoopproces hebben ingericht, inclusief een adequate administratie en een stelsel van interne beheersmaatregelen.

In 2021 stelden we vast dat RWS problemen heeft op het gebied van inkoop. RWS heeft voor die geconstateerde inkoopproblemen een driejarig verbeterplan opgesteld. Het verbeterplan richt zich op het scheppen van de voorwaarden om goed in te kopen, het faciliteren en stimuleren dat de problemen worden aangepakt en het inrichten van managementinformatie.

In 2022 laten de uitkomsten van ons onderzoek over de inkopen geen verbetering zien ten opzichte van voorgaande jaren. De tekortkomingen richten zich in belangrijke mate op de totstandkoming van inkoopramingen, de onderbouwing van de gekozen inkoopprocedure, de onderbouwing van de leverancierselectie en de volledige en tijdige vastlegging van aangegane verplichtingen. Wel heeft RWS beter inzicht gekregen in waar zij moet bijsturen in het inkoopproces. Wij handhaven de onvolkomenheid.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Minister kan sturen op IT-landschap door lifecycle-management

De minister van Infrastructuur en Waterstaat richtte in 2022 applicatie-lifecycle-management verder in. Daardoor is er nu een centraal overzicht van het bestaande IT-landschap van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van dat overzicht kan de minister sturen, bijvoorbeeld op tijdige vervanging van IT-systemen die zijn verouderd. Sinds 2019 beoordeelden we dit lifecyclemanagement op centraal niveau als een onvolkomenheid. De onvolkomenheid is in 2022 opgelost met de inspanningen die het ministerie leverde om te komen tot inzicht in het bestaande IT-landschap.

Inzicht in IT-landschap met lifecyclemanagement

De gezamenlijke IT-systemen van een organisatie noemen we het IT-landschap. In een IT-landschap kunnen in de loop der tijd risico's ontstaan. Bijvoorbeeld doordat oudere IT-systemen moeilijker zijn aan te passen als dat nodig is voor een beleidswijziging. De minister moet IT-systemen op tijd vernieuwen zodat nieuw beleid snel kan worden uitgevoerd en de continuïteit van de bedrijfsvoering gegarandeerd is. Daarom vraagt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat informatie op over het IT-landschap bij de verschillende onderdelen van het ministerie. Op basis van die informatie en gesprekken met de onderdelen maakt het ministerie jaarlijks een centraal overzicht met de status van het IT-landschap. Hiermee heeft de minister de basisvoorwaarden gecreëerd om risico's in het IT-landschap te beheersen.

Risico's beheerst, aandacht voor inzicht en sturing blijft nodig

Lifecyclemanagement stopt niet met inzicht. Wij benadrukken dat de minister vervolgstappen moet zetten om met het inzicht ook te sturen op de risico's en de vernieuwingsplannen binnen het ministerie. Daarbij is het belangrijk om ook het inzicht in de kosten van het IT-landschap te vergroten. Zo kan de minister zorgen dat er voldoende geld beschikbaar is om het IT-landschap duurzaam te vernieuwen en de continuïteit ervan te waarborgen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Leren van raming uitvoering infrastructuurprojecten

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over 2021 publiceerden we de uitkomsten van ons onderzoek naar ramen en plannen van de uitvoering van infrastructuurprojecten bij RWS. We deden daarbij de aanbeveling om bij de verantwoording over infrastructuurprojecten ook informatie uit de nacalculatie van projecten op te nemen en om hierover afspraken te maken in de nieuwe Spelregels MIRT.

In het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over 2022 staat dat het gerealiseerde budget van opgeleverde projecten en programma's voortaan in het *MIRT Overzicht* wordt afgezet tegen het oorspronkelijke budget uit het startjaar. Maar dat is niet wat wij bedoelden. Een nacalculatie is een vergelijking tussen de *geraamde* kosten en de *werkelijk gemaakte* kosten. Met een nacalculatie ontstaat meer inzicht in de oorzaken van mee- en tegentegenvallers zoals:

- is de scope van het project veranderd?
- is de tijdsplanning veranderd?
- zijn de kosten veranderd?

Om deze informatie overzichtelijk te presenteren kan gebruik worden gemaakt van – vaak al bestaande – dashboards bij uitvoeringsorganisaties zoals RWS en ProRail en bij andere overheden.

Nacalculaties van diverse projecten bij elkaar gevoegd, geven inzicht in risico's voor infrastructuurprojecten, zeker als deze risico's visueel worden weergegeven.

We vragen dus nogmaals aandacht voor het betrekken van informatie uit nacalculaties in de verantwoording over infrastructuurprojecten.

4.5.2 Kwaliteit onderbouwing mobiliteitsbeleid

Om geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uit te geven is het belangrijk dat de minister zijn beleid goed onderbouwt en uitwerkt. Op die manier wordt duidelijk hoe de doelen in praktijk gebracht kunnen worden en hoe de inzet van publiek geld die doelen ondersteunt. Dit jaar onderzochten we de kwaliteit van de onderbouwing en uitwerking van het mobiliteitsbeleid zoals dat in 2014 in de nota *Meer bereiken* en in 2019 in de nota *Schets Mobiliteit naar 2040* is geformuleerd. Wat dat beleid inhoudt, staat in deze paragraaf. In § 5.1 gaan we in op de manier waarop de minister stuurt om resultaten te bereiken. In deze paragraaf geven we aan wat goed was onderbouwd en wat beter had gekund.

Wat hebben we onderzocht?

We hebben de onderbouwing van het mobiliteitsbeleid uit 2014 en 2019 getoetst. Daarvoor hebben we verschillende normen gebruikt: artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), normen van de Algemene Rekenkamer voor voorbereiding van besluitvorming en kwaliteit van beleidsinformatie. Deze toets hebben we uitgevoerd door documentenanalyse. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met ruim 20 regionale overheden, 3 burgergroeperingen, 10 bedrijven/brancheorganisaties en 10 experts. Hiermee konden we nagaan of onze bevindingen in de praktijk herkend worden.

In bijlage 2 staat een uitgebreidere onderzoeksverantwoording.

Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

Doel en urgentie helder

Uit ons onderzoek blijkt dat het doel en de urgentie van het mobiliteitsbeleid uit 2014 en 2019 helder zijn. Het nagestreefde doel was helder: meer vraaggericht denken bij bereikbaarheidsopgaven. En dat doel was specifiek uitgewerkt, namelijk om bereikbaarheidsproblemen op te pakken:

- a. in samenhang met andere opgaven, zoals ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid, leefbaarheid en natuur;
- b. in gelijkwaardige samenwerking met anderen;
- c. met 5 mogelijke oplossingen. Bij de oplossingsmogelijkheden moesten innoveren, in stand houden, informeren en inrichten een prominente rol spelen. Pas wanneer deze maatregelen het probleem onvoldoende oplossen, kon uitbreiding van infrastructuur aan de orde komen.

Het doel van dat mobiliteitsbeleid was volgens ons ook: beleid goed meetbaar maken. Zo kan gemeten worden wat de stand van zaken is van vraaggericht oppakken van bereikbaarheidsopgaven, datagedreven werken, focussen op in stand houden en optimale benutting, differentiëren naar type gebied en toepassen van een gebieds- en corridorgerichte aanpak.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister helder was over de aanleiding en urgentie van een andere aanpak. De aanleiding was dat de minister infrastructuurprojecten moest schrappen om te bezuinigen. De urgentie dat ook in de toekomst scherpe keuzes nodig zijn, bleek volgens de minister uit de beperkt beschikbare middelen, afgezet tegen de doelen en ambities.

Spanning tussen doelen en publieke middelen kan duidelijker worden aangegeven

Waarom de bereikbaarheidsdoelen meer geld kosten dan er beschikbaar is, geeft de minister niet aan. Middelen zijn per definitie beperkt, maar de bereikbaarheidsdoelen en de daarmee gemoeide kosten zijn onvoldoende duidelijk onderbouwd. Wat is er nodig in Nederland om goed bereikbaar te zijn/blijven en wat kost dat? De minister moet scherpe keuzes maken om met de beschikbare middelen de doelen zo goed mogelijk waar te maken. Het is nu niet duidelijk of de genomen maatregelen voldoende aan de doelen tegemoet komen. Dat is belangrijk omdat de minister in de nota's *Meer bereiken* en *Schets Mobiliteit 2040* de financiële gevolgen voor het Rijk zelf niet expliciet aangeeft. Is er net zoveel, meer of minder publiek geld nodig als er pas in laatste instantie wordt gekozen voor aanleg van infrastructuur? Daarnaast missen we een toelichting op de financiële gevolgen voor sectoren zoals de binnenvaart en spoorwegvervoerders. Uit onze gesprekken blijkt dat zij onzeker zijn in hoeverre aanleg en onderhoud van vaar- en spoorwegen hun bedrijven financieel gaan beïnvloeden.

Ook misten we een toelichting op de financiële gevolgen voor andere overheden, werkgevers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partijen. Dit is van belang voor deze groepen, omdat zij ook zelf maatregelen moeten nemen bij bereikbaarheidsproblemen, zoals spreiding van les-, openings- en reistijden. Uit onze gesprekken blijkt dat er behoefte is aan helderheid hierover. Andere overheden die wij spraken, zien in de praktijk een spanning tussen de wens van de minister om tot één samenhangend mobiliteitssysteem te komen en het feit dat de bewindslieden alleen eigenaar zijn van de hoofdwegen, hoofdvaarwegen en de hoofdspoorwegen. Zij ervaren geen gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en andere overheden voor één mobiliteitssysteem.

Doorontwikkeling mobiliteitsprognoses nodig

De *Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) 2021* wordt gebruikt bij het agenderen van bereikbaarheids- en mobiliteitsopgaven. Die prognoses gaan ervan uit dat bestaand beleid ook echt is uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijkt dat in de IMA nog beter zichtbaar kan worden gemaakt wat wel en vooral ook niet of beperkt is meegenomen van bestaand beleid. Het gaat dan om bijvoorbeeld lestijden aanpassen, buiten de spits om naar kantoor reizen, informatie over reis- en vervoersopties, innovatie en het goed onderhouden van de al bestaande infrastructuur. Volgens ons onderzoek zijn dergelijke alternatieven voor het aanleggen van infrastructuur beperkt meegenomen in die gepubliceerde prognoses. Terwijl ook hier knelpunten naar voren kunnen komen.

Conclusie

We concluderen dat de onderbouwing van het beleid uit 2014 en 2019 beter kon. Dat had de bewindslieden geholpen systematischer te sturen op de uitvoering van hun beleid. Voor mobiliteitsmaatregelen wordt veel belastinggeld ingezet. In het Mobiliteitsfonds zit € 133 miljard voor de periode 2022-2036. Een goede bereikbaarheid is van groot belang voor het dagelijkse leven. Mensen verplaatsen zich om naar werk, opleiding, familie en vrienden te gaan of zorg te ontvangen of verlenen. Bedrijven maken en vragen om goederen die vervoerd moeten worden. Werken aan bereikbaarheid in samenhang met maatschappelijke opgaven (klimaat, duurzaamheid, verkeersveiligheid) vraagt om een minister die stuurt op zijn beleid en resultaten. En goede sturing start met een goede onderbouwing van beleid.

4.6 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is 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 Infrastructuur en Waterstaat. Dit jaar hebben we onderzoek gedaan naar het mobiliteitsbeleid (§ 5.1). Dat beleid raakt 2 van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) die de lidstaten van de Verenigde Naties (VN) hebben vastgelegd voor de periode 2015 – 2030. Het gaat om duurzame infrastructuur voor duurzame industrialisatie en om veilige, veerkrachtige en duurzame steden. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in (§ 5.2).

5.1 Scherpe keuzes infrastructuurprojecten en bereikbaarheidsopgaven nodig



De minister van Infrastructuur en Milieu gaf in 2014 in de nota *Meer bereiken* aan dat scherpe keuzes nodig zijn in infrastructuurprojecten en bereikbaarheidsopgaven. De middelen hiervoor zijn volgens de minister namelijk beperkt, vergeleken met de ambities.

De minister wilde in 2014 de focus verschuiven van aanleg van infrastructuur naar ruimtelijke inrichting, instandhouding, innovatie, afspraken met werkgevers en gedrag sturen met reisinformatie. Ook wilde de minister breder kijken dan alleen de economie, en veel meer rekening houden met andere maatschappelijke doelen. Dit is een grote

wijziging: waar voorheen de nadruk lag op meer infrastructuur is dat volgens deze uitgangspunten juist de laatste stap. In 2019 is deze wijziging verder uitgewerkt in de nota *Schets Mobiliteit naar 2040*.

Hoe kan dit eruitzien? Een voorbeeld. Een grote werkgever groeit en veroorzaakt daardoor meer verkeer. De werkgever maakt afspraken dat medewerkers voortaan met het openbaar vervoer komen. Ze kunnen de bus nemen die een eigen rijbaan krijgt en die harder mag rijden dan auto's. Zo wordt de bestaande infrastructuur beter benut. Tegelijkertijd wordt het openbaar vervoer aantrekkelijker. Er hoeft geen weg verbreed te worden en er hoeven geen extra parkeerplaatsen aangelegd te worden.

5.1.1 Monitoring en evaluatie

We onderzochten wat dit beleid onder de noemer *Meer bereiken* na 8 jaar heeft opgeleverd. We stellen vast dat de minister heeft nagelaten om te monitoren en te evalueren in hoeverre bereikbaarheidsproblemen worden opgepakt:

- a. in samenhang met andere opgaven, zoals ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid, leefbaarheid en natuur;
- b. in gelijkwaardige samenwerking en met anderen;
- c. met 5 mogelijke oplossingen. Bij de oplossingsmogelijkheden moesten innoveren, in stand houden, informeren en inrichten een prominente rol spelen. Pas wanneer deze maatregelen het probleem onvoldoende oplossen, kon uitbreiding van infrastructuur aan de orde komen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaf bij ons aan dat die monitoringgegevens niet zijn te halen uit het *MIRT Overzicht*, uit het *Jaarverslag 2022 Mobiliteitsfonds* en uit het *Jaarverslag 2022 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)*. Er wordt wel gemonitord en geëvalueerd, maar dat gebeurt versnipperd. Monitoring op hoofdlijnen van het beleid vindt het ministerie lastig. Volgens ons is de eerste stap om op geaggregeerd niveau weer te geven welke koers de minister vaart. Indien dit visueel wordt weergegeven, biedt dat het parlement een aanknopingspunt om met de bewindslieden in gesprek te gaan over de koers die parlement en bewindslieden graag zien.

Monitoring en evaluatie op hoofdlijnen vindt dus niet plaats. In hoeverre worden bereikbaarheidsopgaven opgepakt samen met andere opgaven, zoals ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid, leefbaarheid en natuur? Hier heeft de minister geen goed zicht op. Voor het parlement is het belangrijk dat de minister zijn beleid gaat monitoren en evalueren. Zo krijgt het parlement beter zicht op de samenhang en aanpak van bereikbaarheidsproblemen.

5.1.2 Organisatie ministerie

Wij concluderen dat de organisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vooral is gericht op afzonderlijke 'modaliteiten', oftewel de vervoerswijzen wegen, spoor en water. De besluitvorming wordt vooral in deze 'kolommen' inhoudelijk voorbereid. De samenhang tussen die modaliteiten kan in de besluitvorming beter worden bewaakt.

5.1.3 Afwegingskader bij agenderen bereikbaarheidsopgaven

We verwachten van de minister dat hij, om de besluitvorming te ondersteunen, een afwegingskader hanteert bij de agendering van bereikbaarheidsopgaven. Dat is nog in ontwikkeling. Doordat de minister nu geen afwegingskader hanteert om te bepalen welke bereikbaarheidsopgaven hij wel of niet oppakt, is niet duidelijk naar wat voor mobiliteitssysteem de minister de afgelopen 8 jaar toe heeft gewerkt.

Een afwegingskader voor de agendering van bereikbaarheidsopgaven ligt ook voor de hand omdat de minister aangaf die opgaven te willen oppakken in gelijkwaardige samenwerking met anderen: met gemeenten, regio's en provincies, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en maatschappelijke partijen. Maar op dit moment mogen burgers volgens de *Spelregels MIRT* pas meepraten na de agenderingsfase, wanneer al is besloten een opgave te gaan verkennen. Uit onze gesprekken blijkt dat burgergroepen en brancheorganisaties niet de ervaring hebben dat ze op het juiste moment in de 'beleidspiramide' hun ei kwijt kunnen. Ook vertelden ze ons dat de gelijkwaardige samenwerking tussen burgers en overheid beperkt is doordat burgergroeperingen moeilijk expertise kunnen inbrengen in de besluitvorming. Ze zijn daarvoor afhankelijk van vrijwilligers, crowdfunding voor hun onderzoeken en onderzoeksbureaus die gratis een rapport willen opstellen. Maar bureaus met expertise die dit willen doen, zijn moeilijk te vinden in Nederland, omdat die vaak ook voor het Ministerie van IenW werken.

5.1.4 Toets op investeringsvoorstellen ontbreekt

De minister gaf in 2014 in de nota *Meer bereiken* aan dat eerst moet worden bekeken of innovatie, ICT, aanpassen van gedrag of ruimtelijke ordening een oplossing bieden voor bereikbaarheidsproblemen. Ook moest de focus verschuiven van aanleg naar instandhouding van bestaande infrastructuur.

Wij verwachten dat deze prioritering van oplossingen en de focus op instandhouding is doorvertaald naar een toetsingskader voor investeringen. Een dergelijk kader bestaat bijvoorbeeld voor afvalmaatregelen (artikel 10.4 van de Wet Milieubeheer).

Bij een toetsingskader voor investeringen gaat het om het waarborgen dat innoveren, in stand houden, informeren en inrichten in de praktijk voorrang krijgen op de aanleg

van nieuwe en kostbare infrastructuur, zoals de minister in 2014 wilde. Zo'n toetsingskader wordt nu niet gehanteerd. We zien wel verschillende toetsingskaders gekoppeld aan specifieke budgetten of kabinetsprioriteiten, zoals de ontsluiting van nieuwe woonwijken, projecten uit het Nationaal Groeifonds of het hoofdspoorwegennet waar beheer en onderhoud prioriteit krijgen ten opzichte van aanleg. De voorkeursvolgorde in mobiliteitsoplossingen die de minister in 2014 aangaf, wordt met deze specifieke toetskaders niet gewaarborgd.

5.1.5 Conclusie

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden we de normen waaraan we getoetst hebben.

De uitwerking van het mobiliteitsbeleid *Meer bereiken* uit 2014 en 2019 beoordelen wij als zorgelijk. Er is na 8 jaar nog steeds geen monitoringinformatie op hoofdlijnen en er is geen evaluatie van het gevoerde beleid op hoofdlijnen. Daarom weet de minister niet in welke mate de verschuiving van de focus van aanleg van infrastructuur naar ruimtelijke inrichting, instandhouding, afspraken met werkgevers en gedrag sturen met reisinformatie is gerealiseerd. Nu ontbreekt de informatie om zo nodig bij te kunnen sturen bij het uitvoeren van het beleid. Uiteindelijk kan het parlement hierdoor moeilijk beoordelen welke stappen de minister heeft gezet met het mobiliteitsbeleid *Meer bereiken*, en tot welke keuzen dat heeft geleid voor de bereikbaarheidsopgaven in Nederland.

Daardoor is het lastig te bepalen in hoeverre de uitgaven voor mobiliteit in het geheel doelmatig bijdragen aan de bereikbaarheid en leefbaarheid binnen Nederland. Misschien was met een consequente uitvoering van maatregelen volgens de uitgangspunten van *Meer bereiken* minder belastinggeld gemoeid geweest. Met mobiliteitsbeleid is veel belastinggeld gemoeid: het Mobiliteitsfonds heeft een omvang van € 133 miljard voor de periode 2022-2036. En in de afgelopen jaren waren er desondanks regelmatig tekorten en was er sprake van achterstallig onderhoud en duurdere nieuwe projecten. Scherp kijken naar alternatieven voor méér infrastructuur is dan ook hard nodig.

Een goede bereikbaarheid is van groot belang voor het dagelijkse leven. Mensen verplaatsen zich om naar werk, opleiding, familie en vrienden te gaan of zorg te ontvangen of verlenen. Bedrijven maken en vragen om goederen die vervoerd moeten worden.

Oordeel



5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer.

We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister schrijft:

“Uw rapportage Verantwoordingsonderzoek begrotingshoofdstuk XII 2022 is door ons in goede orde ontvangen. In uw rapport doet u verslag van de resultaten van het onderzoek naar de verantwoording over begrotingshoofdstuk XII van de Rijksbegroting 2022.

Mede namens de staatssecretaris van IenW ga ik hierbij in op uw conclusies voor de onderwerpen bedrijfsvoering en beleid.

Bedrijfsvoering

Uw conclusies met betrekking tot de bedrijfsvoering worden door ons gedeeld. Ik stel vast dat u rapporteert dat het ministerie van IenW ook dit jaar erin geslaagd is om binnen de rapporteringstoleranties op begrotingshoofdstukniveau te blijven. Daar hebben heel veel mensen op het departement ook dit jaar weer heel hard aan gewerkt en daar ben ik verheugd over.

Op artikelniveau vindt een aantal overschrijdingen plaats, mede als gevolg van onvolkomenheden bij het prestatieverklaringen. Hier wordt met verbeterplannen hard

aan gewerkt om dit terug te dringen. Tegelijkertijd wordt het aantal artikeloverschrijdingen mede veroorzaakt door de vrij gedetailleerde artikelstructuur. Er is voortgang op de meeste onvolkomenheden. Er zijn dit jaar echter veel overschrijdingen van rapporteringstoleranties. De oorzaak ervan is veelal tekortkomende prestatieverklaringen. Dit terwijl afgelopen jaar veel inspanning is verricht om het financieel beheer te verbeteren en enkele plannen van aanpak om onvolkomenheden op te lossen tot positieve resultaten hebben geleid. Dit is aanleiding om op korte termijn te evalueren waar bijstelling nodig is.

U oordeelt dat er geen verbetering is op inkoopbeheer Rijkswaterstaat. Het 3-jarig verbeterprogramma van Rijkswaterstaat wordt conform planning uitgevoerd. De sturing op het verbeterprogramma is inmiddels versterkt. Rijkswaterstaat brengt de resultaten hiervan in beeld waarop zo nodig weer wordt bijgestuurd, zodat de gewenste verbeter-effecten in 2023 kunnen worden bereikt.

Lifecyclemanagement staat voldoende in de steigers om als afgeronde onvolkomenheid te worden beschouwd. Het ministerie gaat in 2023 door op de ingeslagen weg en daarbij zullen extra stappen worden gezet zodat over 2023 nog meer effecten zichtbaar worden. Dit heeft nadrukkelijk mijn aandacht.

Beleids casus

Ik onderschrijf het oordeel over de beleids casus Mobiliteitsbeleid. U signaleert terecht dat de evaluatie en monitoring van dit beleid beter kan en dat hiermee de Tweede Kamer beter kan volgen op welke wijze andersoortige oplossingen in beeld zijn gekomen. De meest in het oog springende voorbeelden waar deze aanpak is geïmplementeerd zijn de bereikbaarheidsprogramma's in de metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Amsterdam en het programma Smartwayz.nl. De voortgang van deze programma's wordt wel gemeld in de MIRT-brieven en het MIRT-Overzicht, maar daarmee is er nog geen sprake van een evaluatie en monitoring op hoofdlijnen. Ik ga hiermee wel aan de slag bij de verdere uitwerking van de integrale Mobiliteitsvisie.

Een ander punt dat u maakt, is dat met de inrichting van het Mobiliteitsfonds een integrale toets op investeringsvoorstellen ontbreekt. In het beleidsprogramma van IenW zijn wel de principes opgenomen maar, zoals ook begin 2023 met de Tweede Kamer gedeeld, is er behoefte aan een afweegkader. Dit afweegkader is in ontwikkeling en daarmee wordt ook getracht om bij keuzes niet te denken vanuit de modaliteiten, maar de opgaven centraal te zetten. Dit afweegkader heb ik reeds gedeeld met de Kamer.

Uw bevindingen met betrekking tot het goed onderbouwen van beleid sluiten aan bij de acties die zijn ingezet, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Mobiliteitsvisie.

Daarnaast verwacht ik ook een verbetering in de meetbaarheid van het mobiliteitsbeleid door het ontwikkelen van beleidsdoelen, zoals vorige maand toegezegd aan de Tweede Kamer.

Tot slot wil ik onderzoeken hoe we meer kunnen leren van uitgevoerde projecten zoals u voorstelt. Hierop zijn het afgelopen jaar al stappen gezet en ik blijf hier aandacht aan geven de komende tijd.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben kennis genomen van de reactie van de minister en we hechten eraan om een aantal zaken – wellicht ten overvloede - te benadrukken. Zo verwachten we dat het oplossen van de onvolkomenheden in 2023 nog een forse opgave betekent voor de minister. De problemen doen zich namelijk voor bij verschillende onderdelen van het departement. We zagen dat het helpt als voor iedereen herkenbaar is wat de eigen rol is en welke bijdrage moet worden geleverd om een probleem op te lossen. We stellen vast dat de minister het mobiliteitsbeleid uit 2014 met een voorkeur voor andersoortige oplossingen dan alleen nieuwe infrastructuur, als uitgangspunt hanteert voor zijn vervolgstappen. We vernemen dat de minister het belang van monitoring en evaluatie erkent en zich zal inspannen de informatie voor de Tweede Kamer en voor hemzelf te verbeteren. Daarnaast hebben we er kennis van genomen dat de minister bezig is een kader uit te werken. Het spreekt voor zich dat de Algemene Rekenkamer met belangstelling concrete verbeteringen tegemoet ziet in 2023. We verwachten dat de minister met deze stappen zorgt voor meer inzicht in mobiliteitsoplossingen, anders dan aanleg van nieuwe infrastructuur. Dat kan dan weer bijdragen aan inzichten over de meest doelmatige oplossingen op hoofdlijnen voor bereikbaarheidsproblemen in Nederland.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic op pagina 34 laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

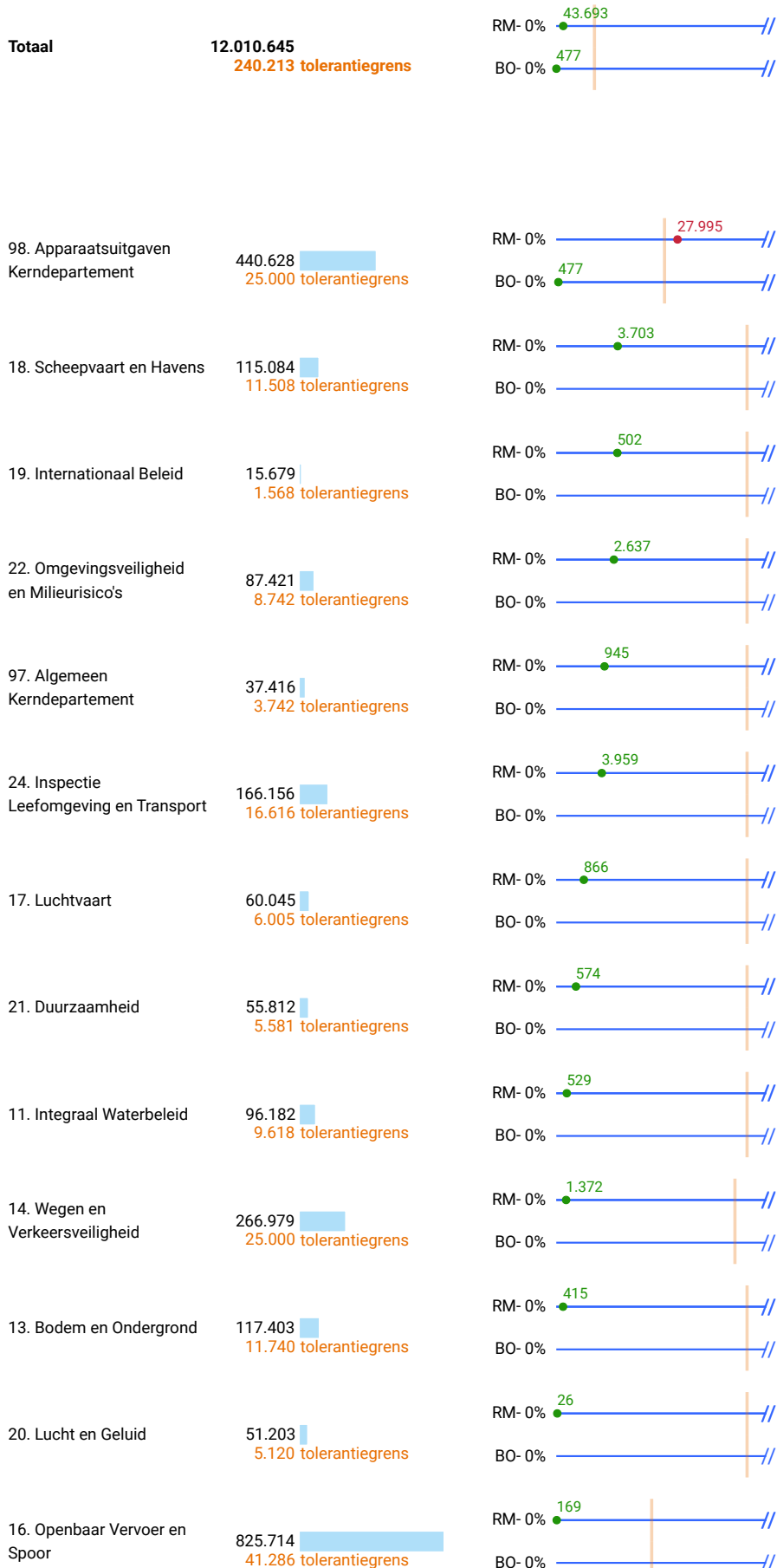
**Infrastructuur en Waterstaat
(XII)**

**Verplichtingen
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



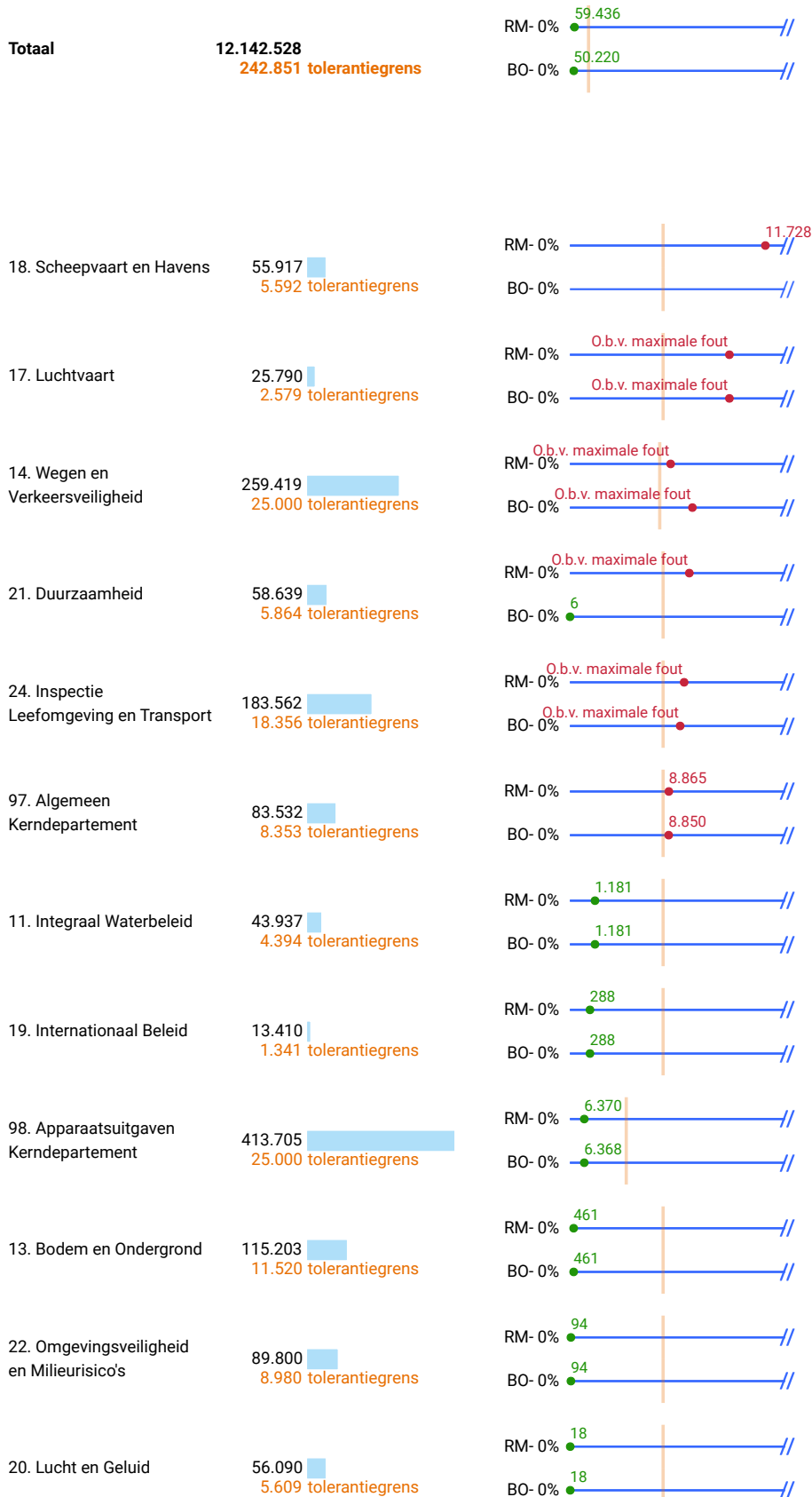
**Infrastructuur en Waterstaat
(XII)**

**Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's) die onderdeel zijn van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door

de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

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

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens vertaald naar de situatie bij het Rijk. Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (plan, do, check, act). In het verantwoordingsonderzoek 2022 beoordelen wij de beheersmaatregelen die genomen zijn om te voldoen aan de normen voor inzicht in het IT-landschap.

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

We toetsten de onderbouwing van het mobiliteitsbeleid (§ 4.5) aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), normen van de Algemene Rekenkamer over voorbereiding van besluitvorming en kwaliteit van beleidsinformatie en normen afgeleid uit het beleid van de minister.

Deze toets hebben we gedaan aan de hand van documentenanalyse. 2 onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar het beoordelingskader ingevuld op basis van het beleid. Bij elk criterium hebben zij punten toegekend op basis van de feiten uit de informatie die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ons toestuurde. Vervolgens hebben ze hier 2 keer met elkaar over gediscussieerd. Daarna is collegiaal advies gevraagd. Tot slot is dit besproken met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Om de beoordeling goed te kunnen doen hebben we ook gesprekken gevoerd met ruim 20 regionale overheden, 3 burgergroeperingen, 10 bedrijven/branche-organisaties en 10 experts.

Met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is afgestemd dat de omslag in denken in mobiliteitsbeleid als doel is beschreven in 2014 in de publicatie *Meer bereiken*. Beleidsnota's die na de publicatie in 2014 verschenen, zoals *Schets Mobiliteit 2040* uit 2019, werken de omslag in denken verder uit.

Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016

Op basis van artikel 3.1 in de Comptabiliteitswet 2016 (CW) wordt bij beleidsvoorstellen een toelichting verwacht op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, ingezette beleidsinstrumenten en financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, maatschappelijke sectoren.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van artikel 3.1 CW en het onderzoek van de DAO (Dienst Analyse en Onderzoek) een beoordelingskader opgesteld. Dit geldt sinds de zomer van 2020 voor de bijlagen die bewindslieden over CW artikel 3.1 moeten invullen van de minister van Financiën.

De criteria uit artikel 3.1 CW zijn:

1a. Is de doelstelling geformuleerd?

1b. Is de doelstelling helder geformuleerd?

- specifiek;
- meetbaar;
- tijdsgebonden.

2. Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?

3. Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?

4. Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?

5. Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden? Zo ja, voor wie?
6. Wordt toegelicht hoe de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (*doeltreffendheid*)?
7. Wordt toegelicht in welke mate de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (*doeltreffendheid*)?
8. Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten (*doelmatigheid*)?

We hanteren 5 mogelijke scores:

- 1 punt wanneer we geen feitelijke informatie hebben ontvangen om deze vraag te kunnen beantwoorden. Of de informatie die we ontvingen levert geen enkel inzicht op voor de beantwoording van deze vraag.
- 2 punten wanneer de feiten voor de beantwoording van deze vraag nauwelijks aanwezig zijn in de informatie die we ontvingen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Of wanneer de informatie die we ontvingen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat niet echt meerwaarde levert voor de beantwoording van de vraag.
- 3 punten wanneer de feiten om de vraag te beantwoorden enigszins aanwezig zijn in de informatie die we van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontvingen. De informatie die we van het ministerie ontvingen levert enig inzicht op om de vraag in het beoordelingskader te beantwoorden, maar aanzienlijke verbetering van de informatie over dit beoordelingsaspect is mogelijk.
- 4 punten wanneer de feiten in de informatie die we van het ministerie ontvingen behoorlijk aanwezig zijn om de vraag in het beoordelingskader te beantwoorden. Die feiten leveren behoorlijk inzicht om de vraag te beantwoorden, maar de informatie kan nog iets worden verbeterd.
- 5 punten wanneer de feiten goed aanwezig zijn in de informatie die we van het ministerie ontvingen en die informatie veel inzicht levert voor de beantwoording van de vraag in het beoordelingskader.

Op pagina 42 is de samenvatting opgenomen van de beoordeling. De toelichting hierop staat in § 4.5.2.

Tabel 2 Toetsing omslag denken in mobiliteitsbeleid aan artikel 3.1 Comptabiliteitswet

toelichting scores 1-5; we hebben 5 mogelijke scores		
1	ontbreekt volledig of levert geen enkel inzicht	
2	nauwelijks aanwezig, of zonder dat het echt meerwaarde levert	
3	enigszins aanwezig, levert enig inzicht (maar aanzienlijke verbetering is mogelijk)	
4	behoorlijk aanwezig, levert behoorlijk inzicht (maar kan nog iets verbeteren)	
5	is goed aanwezig, levert veel inzicht	

Vragen	Feiten	Oordeel
1a. Is de doelstelling geformuleerd?	Doel is vraaggericht denken bij bereikbaarheidsopgaven.	5
1b. Is de doelstelling helder geformuleerd?		
	<i>specifiek</i> Doel is concreet uitgewerkt in 2012, 2014 en 2019. Wat onder innoveren wordt verstaan, kan concreter worden uitgelegd.	4
	<i>meetbaar</i> Het gaat om de meetbaarheid van dat nieuwe denken. We hebben geen documenten ontvangen waaruit voor ons helder blijkt wanneer sprake is van denken in 1 mobiliteitssysteem, bredere doelen en adaptief beleid. Vraaggestuurd, datagedreven, focus op instandhouden en optimale benutting, differentiatie naar type gebied en gebieds- en corridorgerichte aanpak zijn volgens ons wel goed meetbaar.	3
	<i>tijdsgebonden</i> We hebben geen documenten ontvangen waarin staat wanneer dit nieuwe denken moet zijn doorgedrongen.	1
2. Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?	In 2011, 2014 en 2019 is beschreven hoe de gebruiker centraal komt te staan en welke instrumenten worden ingezet.	5
3. Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?	Het gaat hier om de maatschappelijke gevolgen van die andere manier van mobiliteitsdenken. We hebben geen documenten ontvangen waarin de minister dit heeft vastgelegd.	1
4. Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?	Het gaat om de financiële gevolgen voor het Rijk van die andere manier van denken. Behalve de SVIR hebben we geen documenten ontvangen waarin dit staat.	2
5. Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden? Zo ja, voor wie?	Het gaat om de financiële gevolgen voor derden van die andere manier van denken. Behalve de SVIR hebben we geen documenten ontvangen waarin dit staat.	2

Vragen	Feiten	Oordeel
6. Wordt toegelicht hoe de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling? (doeltreffendheid)	In de SVIR is beredeneerd dat 'gebruiker centraal' maatwerk betekent en dat kan het beste decentraal worden geleverd. Een nieuwe bereikbaarheidsindicator en overheveling van geld van de BDU naar de fondsen voor andere overheden worden daarbij genoemd. We hebben geen informatie ontvangen over hoe andere instrumenten bijdragen aan de omslag in denken.	3
7. Wordt toegelicht in welke mate de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling? (doeltreffendheid)	We hebben geen documenten ontvangen waarin dit staat.	1
8. Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten? (doelmatigheid)	Enigszins. 2 mogelijke voorbeelden gevonden die een indicatie geven van doelmatigheid. (1) In de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's worden bereikbaarheid en mobiliteitsoplossingen in samenhang met andere opgaven bekeken, o.a. de economische en woningbouwopgaven. Dit nieuwe beleid kan tot doelmatiger keuzes leiden volgens de <i>Schets Mobiliteit 2040</i> (p. 23). Zo wil het Ministerie van IenW dat er, om in de vraag te voorzien, zo veel mogelijk wordt gebouwd binnen de bestaande gebouwde omgeving en rondom infraknooppunten waardoor mogelijk geld doelmatiger kan worden ingezet. Deze aanpak wordt echter niet in de documenten gekoppeld aan een concreet bedrag waardoor we niet kunnen checken of er een optimale verhouding is. (2) Ten tweede moet volgens de Memorie van Toelichting op de Wet Mobiliteitsfonds de verbreding van de wettelijke reikwijdte van dit fonds ten opzichte van het Infrastructuurfonds bijdragen aan een verdere verbetering van de doelmatigheid van uitgaven. Maar in het <i>Regeerakkoord 2017-2021</i> staat dat tot 2030 de financiële middelen nog verdeeld zijn tussen de traditionele modaliteiten. De doelmatigere werkwijze zou dus pas na 2030 kunnen. Score 2 omdat het Ministerie van IenW dus wel heeft nagedacht over doelmatiger beleid, maar niet toelicht hoe een optimale verhouding kan worden gerealiseerd.	3
Mediaan		3

Integraal Afwegingskader (IAK)

Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed (onderbouwd) beleid en goede regelgeving moeten voldoen. De normen zijn vastgesteld door het kabinet. We slaan in het toetsen van deze normen 1 van de 7 IAK-vragen over (de IAK-vraag naar het doel van het beleid), omdat die IAK-vraag al is beoordeeld bij de toets aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

De criteria uit het IAK zijn:

1. Aanleiding geeft inzicht in urgentie, context, politiek belang van het dossier, biedt eerste perspectief van waaruit een beleidsvoorstel wordt geformuleerd en geeft info over de factoren die een rol spelen bij de beantwoording van de andere IAK-vragen.
2. Wie zijn betrokken? Bij het maken en/of uitvoeren van beleid in alle fasen.
3. Probleemstelling onderscheidt de feiten (relaties tussen oorzaken en gevolgen) van de waardering van die feiten.
4. Publiek belang rechtvaardigt overheidsinterventie.
5. Instrumentenmix voor beleidsdoel met onderbouwing hoe de minister hiertoe is gekomen.
6. Gevolgen: het gaat hier niet alleen om het aangeven van de gevolgen van het beleid; dat is al beoordeeld in de vorige paragraaf. Bij deze vraag gaat het ook om de evaluatieparagraaf waarin staat hoe het beleidsvoorstel wordt gemonitord en op welke wijze het beleidsvoorstel wordt geëvalueerd.

We hanteren 3 mogelijke scores:

- Voldoet niet aan de norm: we hebben niet of nauwelijks feitelijke informatie ontvangen om deze vraag te beantwoorden. Of de informatie die we ontvingen levert geen enkel inzicht op voor de beantwoording van deze vraag.
- Voldoet deels aan de norm: de feiten om de vraag te beantwoorden zijn enigszins aanwezig in de informatie die we van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontvingen. De informatie die van het ministerie ontvingen levert enig inzicht op om de vraag in het beoordelingskader te beantwoorden, maar aanzienlijke verbetering van de informatie over dit beoordelingscriterium is mogelijk.
- Voldoet aan de norm: de feiten in de informatie die we van het ministerie ontvingen zijn behoorlijk of zelfs goed aanwezig om de vraag in het beoordelingskader te beantwoorden. Die feiten leveren behoorlijk of zelfs veel inzicht om de vraag te beantwoorden, maar de informatie kan nog iets worden verbeterd.

Op pagina 44 en 45 is de samenvatting opgenomen van de beoordeling. De toelichting hierop staat in § 4.5.

Tabel 3 Toetsing omslag denken in mobiliteitsbeleid aan IAK

IAK-vraag	Feiten	Oordeel
1. Aanleiding geeft inzicht in urgentie, context, politiek belang van het dossier, biedt eerste perspectief van waaruit een beleidsvoorstel wordt geformuleerd en geeft info over de factoren die een rol spelen bij de beantwoording van de andere IAK-vragen.	In <i>Meer bereiken</i> wordt de minister van IenW geciteerd: "Wat mij betreft staan we op de grens van een grote verandering. Een trendbreuk. Er is een andere manier van kijken, denken en handelen nodig." Dit gaf ze aan in oktober 2013, kort voor de behandeling van de begroting van Het Ministerie van IenM. In de brief aan de Tweede Kamer schrijft ze dat scherpe keuzes nodig zijn, gezien de beperkt beschikbare middelen, afgezet tegen de doelen en ambities uit de <i>Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte</i> (SVIR). Ook in de bestaande plannen moesten scherpere keuzes worden gemaakt. De minister kondigde een bezuiniging aan van € 6,4 miljard op het Infrastructuurfonds vanaf de begroting 2013. Projecten werden vertraagd, de rijksbijdrage aan sommige projecten werd geschrapt; alleen op beheer en onderhoud werd niet bezuinigd.	Voldoet aan de norm
2. Wie zijn betrokken? Bij het maken en/of uitvoeren van beleid in alle fasen.	In de SVIR, <i>Meer bereiken</i> en <i>Schets Mobiliteit 2040</i> worden burgers, bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen en andere overheden genoemd.	Voldoet aan de norm
3. Probleemstelling onderscheidt de feiten (relaties tussen oorzaken en gevolgen) van de waardering van die feiten.	De doelen en ambities uit de SVIR zijn met de beschikbare financiële ruimte niet haalbaar. Dit betekent onder andere dat de verwachte knelpunten in de rijksnetwerken (volgens de laatste <i>Nationale Markt- en capaciteits-analyse</i> van 14 juni 2011) niet allemaal voor 2030 kunnen worden opgelost. "In Den Haag bedachte oplossingen en maatregelen volstaan niet meer. Het gaat erom beleidsissues gezamenlijk te benaderen, op basis van een gelijkwaardige samenwerking tussen het Rijk, mede-overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen." Oorzaak-gevolgschets is hiermee beperkt; doelen, ambities en focus op knelpunten staan niet ter discussie. Bovendien ontbreekt de gedragscomponent van het probleem.	Voldoet deels aan de norm

IAK-vraag	Feiten	Oordeel
4. Publiek belang rechtvaardigt overheidsinterventie.	De minister geeft niet aan welk publiek belang rechtvaardigt dat de overheid zich bemoeit met bereikbaarheid en mobiliteit. In bijlage 6 van de SVIR staat wel als instructie voor de provinciale verkeers- en vervoersplannen (PVVP's) en regionale verkeers- en vervoersplannen (RVVP's) dat decentrale overheden in die plannen concreet moeten aangeven op welke wijze mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, een vervoersvorm wordt geboden die de bereikbaarheid waarborgt van voorzieningen die alleen in gemeenten met een centrumfunctie voorhanden zijn.	Voldoet niet aan de norm
5. 5) Instrumentenmix voor beleidsdoel met onderbouwing hoe de minister hiertoe is gekomen.	<i>Meer bereiken</i> geeft prioriteitsvolgorde voor oplossingsrichtingen, maar niet de relatie tussen A. in samenhang met andere opgaven, B. in gelijkwaardige samenwerking tussen Rijk, gemeenten, provincies, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, maatschappelijke partijen en C. langs 5 oplossingsrichtingen.	Voldoet deels aan de norm
6. Gevolgen: het gaat hier niet alleen om het aangeven van de gevolgen van het beleid; dat is al beoordeeld in de vorige paragraaf. Bij deze vraag gaat het ook om de evaluatieparagraaf waarin staat hoe het beleidsvoorstel wordt gemonitord en op welke wijze het beleidsvoorstel wordt geëvalueerd.	In de nota's <i>Meer bereiken</i> en <i>Schets mobiliteit</i> staat geen evaluatieparagraaf. In 2019 vond een tussenevaluatie van de Spelregels MIRT plaats. Een evaluatie van het gehele beleid dat in 2014 in gang is gezet hebben we niet ontvangen van het Ministerie van IenW. Via het <i>MIRT Overzicht</i> kan het beleid niet systematisch en volledig worden gemonitord; zo ontbreekt in dat overzicht informatie over instandhouding, afwegingen en keuzes.	Voldoet niet aan de norm

We vermelden in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke

werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In ons onderzoek naar het mobiliteitsbeleid (§ 5.1) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Dit jaar onderzochten we de uitwerking van het mobiliteitsbeleid zoals dat is vastgelegd in 2014 in de nota *Meer bereiken*. De uitwerking van het beleid hebben we getoetst aan de hand van normen die zijn afgeleid van het beleid van de minister en normen van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van informatie voor besluitvorming.

De uitwerking van het beleid hebben we getoetst aan de hand van de onderstaande normen:

1. Voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden, dienen een evaluatieparagraaf te bevatten conform de motie-Van Weyenberg en Dijkgraaf.
2. Het beleid is doorvertaald naar een toetskader voor investeringen. De minister verwachtte in 2014 dat innoveren, in stand houden, informeren en inrichten een prominente rol zullen spelen bij het oplossen van de bereikbaarheidsproblemen van de toekomst. Wanneer deze maatregelen het probleem onvoldoende oplossen, kan uitbreiding van infrastructuur aan de orde komen, schreef de minister. De minister wilde dan eerst kleine maatregelen nemen, en alleen infrastructuur aanleggen waar het rendement het grootst is. Afgeleid van dit beleid, stellen we als norm dat dit beleid is doorvertaald naar een toetskader voor investeringen.
3. Het besluitvormingsproces over mobiliteitsproblemen bevat waarborgen voor de kwaliteit van beleidsinformatie waaronder betrekken van onafhankelijke deskundigheid bij het onderzoeksproces en het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten. De voorbereiding van de besluitvorming is naar het oordeel van de Rekenkamer van voldoende kwaliteit als de beleidsinformatie zoals die indertijd beschikbaar was, op verantwoorde wijze is benut. Dat wil zeggen dat er verschillende scenario's moeten zijn gehanteerd, dat als ondersteuning voor het te nemen besluit juiste en actuele beleidsinformatie moet zijn gebruikt, en dat alle relevante informatie op toegankelijke wijze aan de Tweede Kamer is voorgelegd. De kwaliteit van de informatie is voldoende als deze op het moment van totstandkoming en gebruik juist, volledig, consistent en transparant is en als er maatregelen zijn getroffen om hiervan zeker te kunnen zijn. Deze norm heeft de Algemene Rekenkamer ook gehanteerd in het onderzoek naar de informatie aan de Tweede Kamer over de Betuweroute. Deze norm ligt tevens in lijn met het beleid van de minister uit 2014 waarin werd aangegeven dat bereikbaarheidsopgaven samen met anderen zouden worden opgepakt.
4. Het Ministerie van IenW toetst investeringsvoorstellen voor mobiliteitsproblemen op integrale afweging zoals afgesproken in de *Spelregels MIRT 2016 en 2022*.

Hoe komen we op deze norm?

- In het beleid uit 2014 geeft de minister een voorkeursvolgorde aan van oplossingen (de 5 i's).
- In de Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds) uit 2020 wordt die integrale afweging gekoppeld aan financiële keuzes:
"De brede en integrale benadering houdt in dat bij nieuwe mobiliteitsopgaven het gehele mobiliteitssysteem wordt gezien in samenhang met zijn omgeving

en wordt verbonden met andere urgente opgaven zoals verstedelijking en duurzaamheid, leefbaarheid, verkeersveiligheid, economische ontwikkeling en kansen om deel te nemen aan de samenleving in zowel stedelijke als landelijke gebieden.”

- Op pagina 6 van de *Spelregels MIRT* uit 2022 wordt zelfs verwezen naar een methode: “Daarnaast worden met het Mobiliteitsfonds investeringsgelden niet langer volgens een verdeelsleutel op voorhand aan de modaliteiten toegewezen, maar via een integrale afweegmethode.”

Onderstaand vatten we de beoordeling samen.

Tabel 4 *Toetsing omslag denken in mobiliteitsbeleid aan normen Algemene Rekenkamer en afgeleid uit mobiliteitsbeleid*

Norm	Feiten	Oordeel
Evaluatieparagraaf	Zat niet in de nota <i>Meer bereiken</i> en de nota <i>Schets mobiliteit</i> .	Niet conform de norm
Ministerie van IenW toetst investeringsvoorstellen voor mobiliteitsproblemen op integrale afweging	Niet aangeleverd door het ministerie.	Niet conform de norm
Beleid is doorvertaald naar een toetskader voor investeringen (5 i's)	Niet aangeleverd door het ministerie.	Niet conform de norm
Het besluitvormingsproces over mobiliteitsproblemen bevat waarborgen voor de kwaliteit van beleidsinformatie	Burgers mogen pas na de agenderingsfase meepraten. Burgergroeperingen hebben moeite expertise in te brengen; ze zijn afhankelijk van vrijwilligers, crowdfunding en onderzoeksbureaus die gratis een rapport willen opstellen. Maar die bureaus zijn moeilijk te vinden in Nederland, omdat die ook voor het Ministerie van IenW werken. De <i>Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) 2021</i> gaat niet in op uitgevoerd bestaand beleid met betrekking tot de i's uit nota <i>Meer bereiken</i> die gaan over gedrag, ICT en instandhouding.	Deels conform de norm

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het

proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000). *Beleidsinformatie Betuweroute*. Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 27 195, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in Kwaliteit. Operatie geslaagd?* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Instandhouding hoofdwegennet*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*. Den Haag: eigen beheer.

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

Goudappel (2021). *Achtergrondrapportage IMA Onzekerheidsverkenning. Definitieve versie 3.0*. 21 april 2021. IenW-Rijkswaterstaat.

IenM (2013). *Brief van de minister en staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer over de bezuinigingen op het Infrastructuurfonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 A, nr. 43 en 48.

IenM (2014). *Meer bereiken. Door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven. Anders kijken, anders denken, anders doen*. Den Haag: Ministerie van IenM.

IenM (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van IenM.

IenW (2020). *Brief aan Rijkswaterstaat en ProRail betreffende Scenario- en beleidsuitgangspunten Weg-, OV en Spoor en Scheepvaartprognoses*. D.d. 17 november 2020.

IenW (2022). *Brief van de bewindslieden van IenW aan de Tweede Kamer. Aanbieding MIRT Overzicht 2023, Deltaprogramma 2023 en geactualiseerde Spelregels van het MIRT d.d. 20 september 2022 met kenmerk IENW/BSK-2022/209879*.

lenM (2016) Brief van de minister van lenM aan de Tweede Kamer met de kabinetsreactie op de Integrale Beleidsdoorlichting Flexibiliteit in de infrastructurele planning. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2016-2017 34 550 A nr. 5.

lenW (2022). *Budgettair beeld Mobiliteitsfonds (MF)*. Nota aan de minister, staatssecretaris d.d. 10 november 2022.

lenW (2021). *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021. Mobiliteitsontwikkeling en -opgaven in kaart gebracht*. Den Haag: Ministerie van lenW.

lenW (2022). Nota aan de bewindslieden. Instemmen met geactualiseerde MIRT-spelregels en verzending aan Tweede Kamer d.d. 12 augustus 2022 met kenmerk lenW/BSK-2022/188133.

lenW (2020). *Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds)*. Nota naar aanleiding van het verslag. Ontvangen 24 juni 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 426, nr. 7.

lenW (2019). *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*. Den Haag, Ministerie van lenW.

lenW (2022). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: eigen beheer.

lenW (2020). Wet van 16 december 2020, houdende regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds).

lenW (2018). *Programma Beter Benutten Vervolg | Eindrapportage*. Den Haag: Ministerie van lenW.

lenW & BZK (2022). *MIRT Overzicht 2023. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag: eigen beheer.

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (zonder datum). *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 8 november 2022. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen>.

MinFin (2016). *IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning*.

Motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf voorgesteld 31 mei 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 8.

IenW-Rijkswaterstaat (zonder datum). Verkeers- en vervoersmodellen LMS en NRM. <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/aanleg-wegen/nederlands-regionaal-model-nrm-en-landelijk-model-systeem-lms>. Geraadpleegd op 11 november 2022.

Royal Haskoning DHV (2019). *Eindrapportage. Evaluatie herziene MIRT Spelregels*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/14/bestuurlijke-overleggen-mirt-9-10-en-11-november-2022-voortgang-mirt-moties-en-toezeggingen-mirt>.

Verrips, A. & Hilbers, H. (2020). *Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020*. Bijlage 4. Fiches. CPB, PBL.

Bijlage 4 Eindnoten

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen in de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in deze eindnoot opgenomen.

- 1 In deze tabel met onvolkomenheden: het ministerie van IenW had in 2019 **geen** onvolkomenheid voor prestatieverklaren.
- 2 In deze tabel met onvolkomenheden: het ministerie van IenW had in 2019 **geen** onvolkomenheid voor prestatieverklaren.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 9 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023

aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023