

# Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

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 het 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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 7

## 3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

## 4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 17

4.4 Onvolkomenheden | 18

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 19

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 26

## 5. Beleidsresultaten | 27

5.1 Inzicht extra geld | 27

5.2 Zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur | 32

5.3 Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem | 43

5.4 Terugblik | 57

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 58

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 59

6.1 Reactie minister van IenW | 59

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 61

## Bijlagen | 63

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023 | 63

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 67

Bijlage 3 Literatuur | 79

Bijlage 4 Begrippenlijst | 82

# 1. Onze conclusies

**De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft een belangrijke taak: zorgen voor een gezonde leefomgeving en een bereikbaar Nederland. Dat zijn geen droombeelden voor een verre toekomst, maar concrete doelen die nu om actie vragen. In 2023 waren de uitgaven van het Ministerie van IenW € 12,3 miljard, waarvan € 7,8 miljard aan het Mobiliteitsfonds en € 1,5 miljard aan het Deltafonds. Hierna lichten we een paar bevindingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2023 specifiek toe.**

## Inzicht nodig om geld voor infrastructuur goed te besteden

Om Nederland bereikbaar te houden moet de minister van IenW scherpe keuzes maken met een beperkt budget. Bijvoorbeeld om de wegen en het spoor in goede conditie te brengen en houden. We zien veel uitgesteld onderhoud aan bruggen, tunnels en viaducten. Door de veroudering van de infrastructuur mag er regelmatig minder verkeer over een brug rijden, gelden er snelheidsbeperkingen en zijn er storingen op het spoor. We stellen vast dat de minister onvoldoende inzicht heeft in deze beperkingen op het hoofdwegennet. Het kan wel: voor het spoorwegennet heeft de minister dit inzicht wel. Met betere informatie kan de minister geld efficiënter inzetten om de bereikbaarheid op de weg en het spoor op peil te houden.

Opmerkelijk zijn de grote verschillen tussen enerzijds wat de uitvoeringsorganisaties RWS en ProRail aangeven nodig te hebben voor de instandhouding van de infrastructuur, en anderzijds het begrote bedrag dat de minister beschikbaar stelt. Het verschil bedraagt respectievelijk € 15 miljard en bijna € 10 miljard. In onze onderzoeken door de jaren heen vragen wij regelmatig aandacht voor de aansluiting van ambities en beleid bij wat nodig is voor en mogelijk is bij de uitvoering. De minister heeft in 2023 aangekondigd meer geld uit te trekken voor onderhoud.

## Risico's van secundaire bouwstoffen voor circulaire economie en bodem

In een circulaire economie bestaat bijna geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. Dat mag echter niet ten koste gaan van de bodemkwaliteit. We concluderen dat de staatssecretaris van IenW op dit moment niet weet of de maatregelen die daarvoor moeten zorgen voldoende zijn. Zij is wel al langere tijd bekend met de risico's van 2 bouwstoffen die gemaakt worden van afvalstromen: AEC-bodemassen en staalslakken. Deze bouwstoffen kunnen verontreinigingen bevatten, zoals zware metalen en PFAS. Het initiatief om maatregelen te nemen voor een veilige en circulaire toepassing van afval is aan de staatssecretaris. Keuzes doorschuiven naar de toekomst kost niet alleen veel geld, maar kan ook schade aan het milieu en voor de volksgezondheid veroorzaken.

## Verbetering in bedrijfsvoering

De minister heeft in 2023 stappen gezet om de bedrijfsvoering op orde te brengen. We zien de resultaten van de verbeterplannen die in 2021 zijn gestart. De problemen in de informatiebeveiliging en het verplichtingenbeheer zijn opgelost. Ook bij de laatste onvolkomenheden rondom aanbesteden en inkoop zien we aanzienlijke vooruitgang. Maar de minister is nog niet klaar: de borging van de maatregelen in de organisatie is nog niet afgerond. Als het ministerie de ingezette lijn volhoudt, zijn de problemen volgend jaar opgelost.

## Incidenten op snelwegen sneller afhandelen met behulp van een algoritme

Het algoritme Slim inzetten wegininspecteurs is een onderdeel van meerdere innovaties binnen RWS met hetzelfde doel: sneller afhandelen van een verkeersincident. RWS heeft de inzet van deze innovaties geëvalueerd. Deze leveren 10% winst op in de aanrijtijd naar incidenten. Ook is

de afhandeltijd van incidenten jaarlijks met ongeveer 8.000 uur verkort. Wel vragen we aandacht voor de monitoring van RWS op de modelkwaliteit. Zo weet RWS niet hoeveel de inzet van het algoritme bijdraagt aan snellere afhandeling van een incident. Daarnaast wordt niet voldaan aan alle eisen van de AVG.

## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaren lenW	✗	✗	✗	✗	▶
3. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
4. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✓	
5. Verplichtingenbeheer lenW	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt 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, gericht op verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht. Verder is de minister verantwoordelijk voor de bescherming tegen wateroverlast en de bevordering van de kwaliteit van lucht, water en bodem.

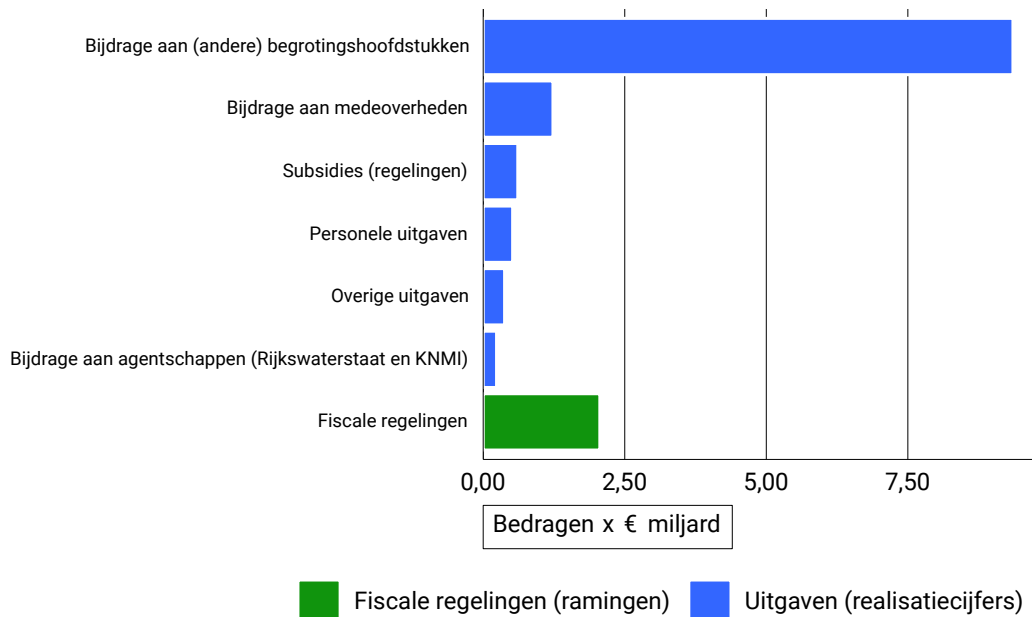
Het Ministerie van IenW heeft in 2023 € 12.333 miljoen uitgegeven. Dit is 3,3% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.495 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 47 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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

	2021	2022	2023
Verplichtingen	12.338	12.011	12.495
Uitgaven	11.761	12.078	12.333
Ontvangsten	35	64	47
Fte's	14.080	14.397	15.443

**Figuur 1** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van IenW in 2023*

**Van de begroting van het Ministerie van IenW gaat het meeste geld naar bijdragen aan (andere) begrotingshoofdstukken**



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

Van de € 12.333 miljoen aan uitgaven van de minister van IenW gaat € 7.832 miljoen naar het Mobiliteitsfonds en € 1.524 miljoen naar het Deltafonds (artikel 26). Uit deze fondsen worden de aanleg en het beheer, onderhoud en de vernieuwing van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het spoor en het hoofdwatersysteem. Uit het Deltafonds worden ook maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening bekostigd. De minister van IenW is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze uitgaven.

### **Fiscale regelingen**

Fiscale regelingen zijn, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee de minister van IenW beleidsdoelen probeert te halen. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van IenW.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gedeerde belastingopbrengsten.



De minister van IenW noemt bijvoorbeeld de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: 'Verlaagd btw-tarief Personenvervoer' en de 'Korting op de bijtelling voor nulmissieauto's'. De gederfde belastingopbrengsten van deze regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de minister van IenW, 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. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet.

In juli 2023 werd in een ambtelijk rapport geconcludeerd dat fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten (Ministerie van Financiën, 2023). Een fiscale regeling zou alleen te rechtvaardigen zijn als deze doeltreffend en doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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 transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

### 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 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

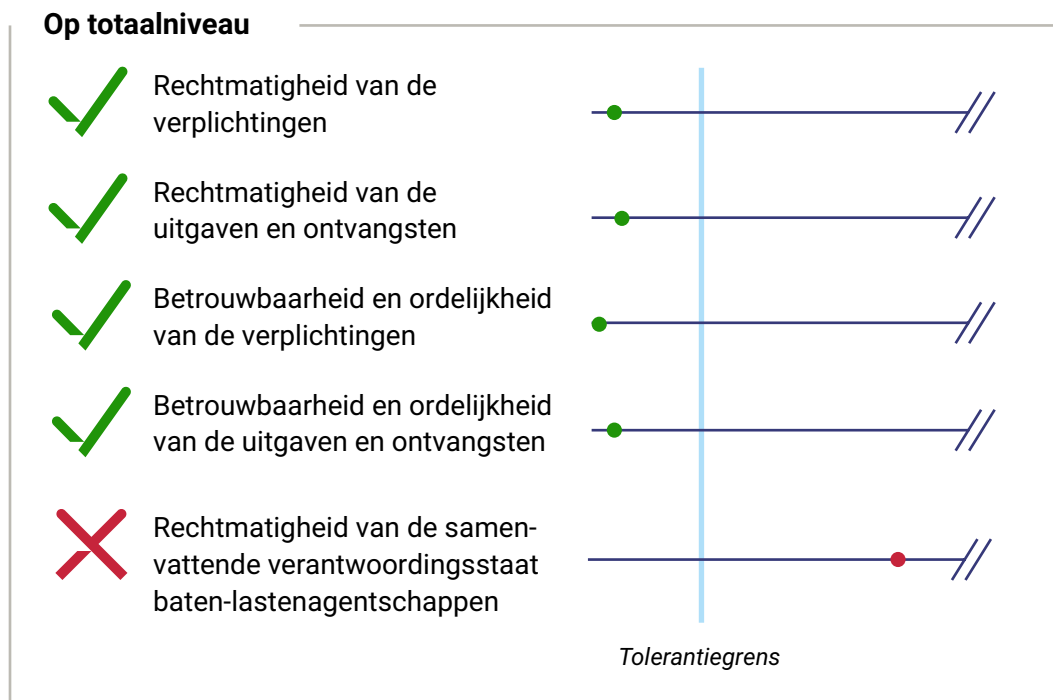
- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

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.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

In de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen van het Ministerie van IenW zijn de baten en lasten van Rijkswaterstaat (RWS) en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) verantwoord. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 228,8 miljoen aan fouten en € 4,2 miljoen aan onzekerheden.

De belangrijkste fouten lichten we toe. Het gaat voornamelijk om afwijkingen van de aanbestedingsregels. Als bijvoorbeeld te laat wordt gestart met een aanbesteding en de werkzaamheden toch doorgang moeten vinden of de aanbesteding duurt langer dan voorzien, worden onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten afgesloten. Zo heeft RWS overbruggingsovereenkomsten afgesloten voor het beheer en onderhoud om de beschikbaarheid van het hoofdwegennet te waarborgen (€ 134,4 miljoen). Ook maakt

RWS gebruik van een overbruggingsovereenkomst ICT-inhuur die door het Ministerie van EZK is afgesloten (€ 26,1 miljoen). Daarnaast is RWS bewust afgeweken van de aanbestedingsregels (€ 13,3 miljoen) en heeft inhuurcontracten afgesloten, waarbij de leverancierskeuze op basis van onvoldoende objectieve criteria tot stand is gekomen (€ 28,2 miljoen).

#### **Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten**

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van IenW is opgenomen omvat € 19,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 24 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat € 6,6 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 24.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, 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 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 18 Scheepvaart en Havens. In dit artikel 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.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stroom de tolerantiegrens is overschreden.

#### Op artikelniveau



Artikel 18: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 9,9 miljoen).

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op 18 Scheepvaart en Havens is € 7,6 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 9,9 miljoen aan onzekerheden. We hebben geen fouten geconstateerd.

In de subsidiebeschikking is de voorwaarde opgenomen dat de subsidieontvanger jaarlijks een evaluatie aan het ministerie verstrekt. Uit deze evaluatie moet blijken dat zij aan de voorwaarden voldoet en de project-specifieke afspraken is nagekomen. Pas als het ministerie de jaarlijkse evaluatie heeft beoordeeld, kan overgegaan worden tot het verstrekken van een nieuw voorschot. Deze jaarlijkse evaluatie ontbreekt waardoor niet kan worden vastgesteld of terecht een subsidievoorschot is verstrekt. Dit leidt tot een onzekerheid in de rechtmatigheid.

# 4.

# Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 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 (§ 4.3 en § 4.4) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering (§ 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van IenW in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.6).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van IenW heeft in 2023 stappen gezet om de bedrijfsvoering beter op orde te brengen. De verbeterplannen die in 2021 zijn ingezet, hebben inmiddels resultaat gehad. De problemen in de informatiebeveiliging en het verplichtingenbeheer zijn opgelost. Bij de onvolkomenheden in het aanbesteden en prestatieverklaren zien we vooruitgang. De maatregelen op dit gebied moeten echter nog worden geborgd in de organisatie. Het is zaak dat de minister op de ingeslagen weg doorgaat en de klus zal afmaken.

Alleen het goed afronden van verbeterplannen is niet voldoende om de bedrijfsvoering nu en in de toekomst op orde te houden. Naast verbeteracties vragen ook nieuwe ontwikkelingen de aandacht van de minister. We noemen daarvan 2 voorbeelden: bij aanbestedingen en bij informatiebeveiliging.

Een ontwikkeling bij RWS is dat geëxperimenteerd wordt met een nieuwe aanpak. Marktpartijen zijn namelijk kritischer geworden over hun deelname aan met name grote risicovolle projecten. Om die reden werken RWS en marktpartijen aan nieuwe vormen van projectvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering. Het gaat bijvoorbeeld om de tweefasenaanpak, de portfolioaanpak en de doorontwikkeling van onderhouds- en dienstencontracten.

In deze nieuwe aanpak is de opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie anders dan bij traditionele contractvormen. In de tweefasenaanpak wordt de aanbesteding in 2 delen geknipt om de risico's en de voorspelbaarheid van projecten te beheersen. In de eerste fase maken RWS en de geselecteerde aannemer samen de risico's van een project inzichtelijk, voordat de definitieve prijs voor de bouwfase wordt bepaald. Vervolgens wordt het project in de tweede fase uitgevoerd. Naast het verder oplossen van de onvolkomenheid Aanbestedingen bij RWS (zie § 4.4.3) is het van belang dat de minister oog heeft voor de kansen en de risico's van deze nieuwe aanpak.

Ook bij informatiebeveiliging zijn er ontwikkelingen waar de minister van IenW aandacht aan moet besteden. De Network and Information Security directive (NIS2) is een EU-richtlijn die moet zorgen voor een hoog gezamenlijk niveau van informatiebeveiliging in de Europese Unie. De Rijksoverheid valt onder deze richtlijn en daardoor moet ook de minister van IenW rekening houden met nieuwe eisen op het gebied van informatiebeveiliging. Door vertraging bij het omzetten van de richtlijn naar nationale wetgeving is nog niet duidelijk welke gevolgen de NIS2 precies heeft voor de Rijksoverheid. Onduidelijk is bijvoorbeeld de impact van de bestuurdersaansprakelijkheid. Nu de onvolkomenheid informatiebeveiliging dit jaar is opgelost (zie § 4.3.1) is het belangrijk dat de minister voldoende capaciteit beschikbaar stelt om aan de NIS2-richtlijn te gaan voldoen.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.



## Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
2. Prestatieverklaren IenW	✗	✗	✗	✗	▶
3. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
4. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✓	
5. Verplichtingenbeheer IenW	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

### 4.3 Opgeloste onvolkomenheden

#### 4.3.1 Minister van IenW lost problemen met informatie-beveiliging op

In 2023 heeft de minister van IenW belangrijke verbeteringen doorgevoerd bij de informatiebeveiliging van het departement. Ten eerste brengt de minister nu de informatiebeveiligingsrisico's van de belangrijkste IT-systemen in kaart. De chieft information security officer (CISO) stuurt vervolgens op de aanpak van deze risico's door de verschillende dienstonderdelen. Hierdoor beheerst de minister de informatiebeveiligingsrisico's van het ministerie beter.

Ten tweede heeft de minister in 2023 de afspraken verduidelijkt die gelden bij de aanpak van grote informatiebeveiligingsincidenten, zoals een ransomware-aanval. Nu rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen zijn verduidelijkt, is helder wie wat moet doen in zo'n crisissituatie en is de minister hier beter op voorbereid.

Door de verbeteringen zijn de eerder door ons gesignaleerde problemen met de informatiebeveiliging binnen het Ministerie van IenW opgelost. De onvolkomenheid komt te vervallen.

### **4.3.2 Verplichtingenbeheer: juiste en volledige openstaande verplichtingenstand gewaarborgd**

In 2023 heeft het ministerie belangrijke beheercontroles ingericht en het management ontvangt regelmatig rapportages over de uitkomsten. Ook heeft de minister een tussentijdse afsluiting gedaan en controles uitgevoerd om te waarborgen dat de stand juist en volledig is. Uit de jaarrekeningcontrole blijkt dat het verplichtingenbeheer op orde is. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

## **4.4 Onvolkomenheden**

### **4.4.1 Aanbesteden kerndepartement: positieve ontwikkelingen zichtbaar maar naleving verdient nog aandacht**

Eind 2023 is het verbeterprogramma inkoopbeheer afgerond. De processen, procedures en formulieren zijn geactualiseerd. Zo heeft het ministerie inzicht gekregen in wat er goed én niet goed gaat, en kan in het vervolg worden bijgestuurd waar dat nodig is. Ook is ondersteuning aan de organisatieonderdelen geregeld, niet alleen per casus maar ook per organisatieonderdeel.

Het inkoopbeheer is echter nog niet helemaal op orde. We zien namelijk dat de medewerkers nog te veel inkopen zonder de afdeling Inkoop daarbij te betrekken: gemiddeld zo'n 1 op de 5 inkoopaanvragen in 2023. Dat vergroot de kans op fouten. Ook het aantal bewuste afwijkingen van de wet- en regelgeving is nog niet gedaald in 2023. Dat heeft deels te maken met het gebruik van enkele rijksbrede overbruggingsovereenkomsten, die niet conform wet- en regelgeving zijn aanbesteed. Om die reden heeft de minister een plan gemaakt om de overgebleven verbeterpunten op te pakken. Dit is een goed uitgangspunt om de onvolkomenheid in 2024 op te lossen.

### **4.4.2 Prestatieverklaren kerndepartement: verbeteracties geïmplementeerd, effecten deels zichtbaar**

Het proces om te komen tot een goed onderbouwde prestatieverklaring bij inkoopfacturen is verbeterd. Het verbeterproject prestatieverklaren heeft duidelijk gemaakt wat daarvoor nodig is en dat in een formulier vervat. Ook heeft het project inzicht gegeven in wat en waar het nog niet helemaal goed gaat. Met het afgeronde project is gewaarborgd dat de naleving van de afspraken getoetst blijft worden, waardoor bijgestuurd kan worden als dat nodig is.

Toch werkt het proces nog niet naar behoren. Uit de controle van het ministerie blijkt dat eind december 2023 in slechts 63% van de gevallen de prestatie in één keer goed is onderbouwd. Ook blijkt dat de bewijslast soms niet volledig is gearchiveerd en dat

uitgaven soms niet (tijdig) worden geregistreerd als voorschot. Het prestatieverklaren heeft een verbeteringslag nodig alvorens de onvolkomenheid in 2024 op te lossen.

#### **4.4.3 Aanbesteden RWS: met name contractwijzigingen vergen nog extra aandacht in 2024**

RWS is een van de grootste inkopers van het Rijk, de organisatie koopt voor vele miljarden euro's in. Om het inkoopbeheer te verbeteren heeft RWS een verbeterprogramma inkoopbeheer ingericht, dat eind 2023 is beëindigd. In een overdrachtsdocument zijn de nog benodigde verbeteracties opgenomen die de organisatie zelf gaat oppakken. Of de verbetermaatregelen structureel werken, is nu nog niet duidelijk. Daarom beschouwen we deze onvolkomenheid in 2023 nog niet als opgelost.

We constateren in de jaarrekeningcontrole dat de reguliere aanbestedingen goed verlopen. Vanwege de lange doorlooptijd van projecten bij RWS heeft het proces van contractwijzigingen nog wel aandacht. RWS gaat vaak contracten aan voor projecten die 8 jaar of langer duren. Gedurende die lange tijd zullen contractwijzigingen nodig zijn, omdat je niet alles van tevoren kunt voorzien. Juist bij die contractwijzigingen is het van belang dat RWS tijdig en conform de wet- en regelgeving aanbesteedt. Wij zien bij meerdere overbruggings- en verlengingsovereenkomsten van prestatiecontracten dat de regelgeving niet goed is toegepast, ondanks de interne beoordeling door (juridische) inkoopspecialisten. Daarnaast vragen we aandacht om de aanbestedingsregels ook in acht te nemen bij de nieuwe vormen van projectvoorbereiding en uitvoering, waarbij de aanbesteding anders wordt vormgegeven.

### **4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

#### **4.5.1 Risico's algoritme Slim inzetten weginsecteurs**

Op de Nederlandse rijkswegen vinden maandelijks bijna 20.000 verkeersincidenten plaats. RWS is verantwoordelijk voor de afhandeling van deze incidenten. RWS stuurt daarvoor weginsecteurs naar de plek van het incident. Deze weginsecteurs beveiligen de omgeving van het incident en treffen maatregelen om het verkeer weer te laten doorstromen. Incidenten moeten zo snel mogelijk worden afgehandeld om filevorming te beperken en nieuwe incidenten te voorkomen.

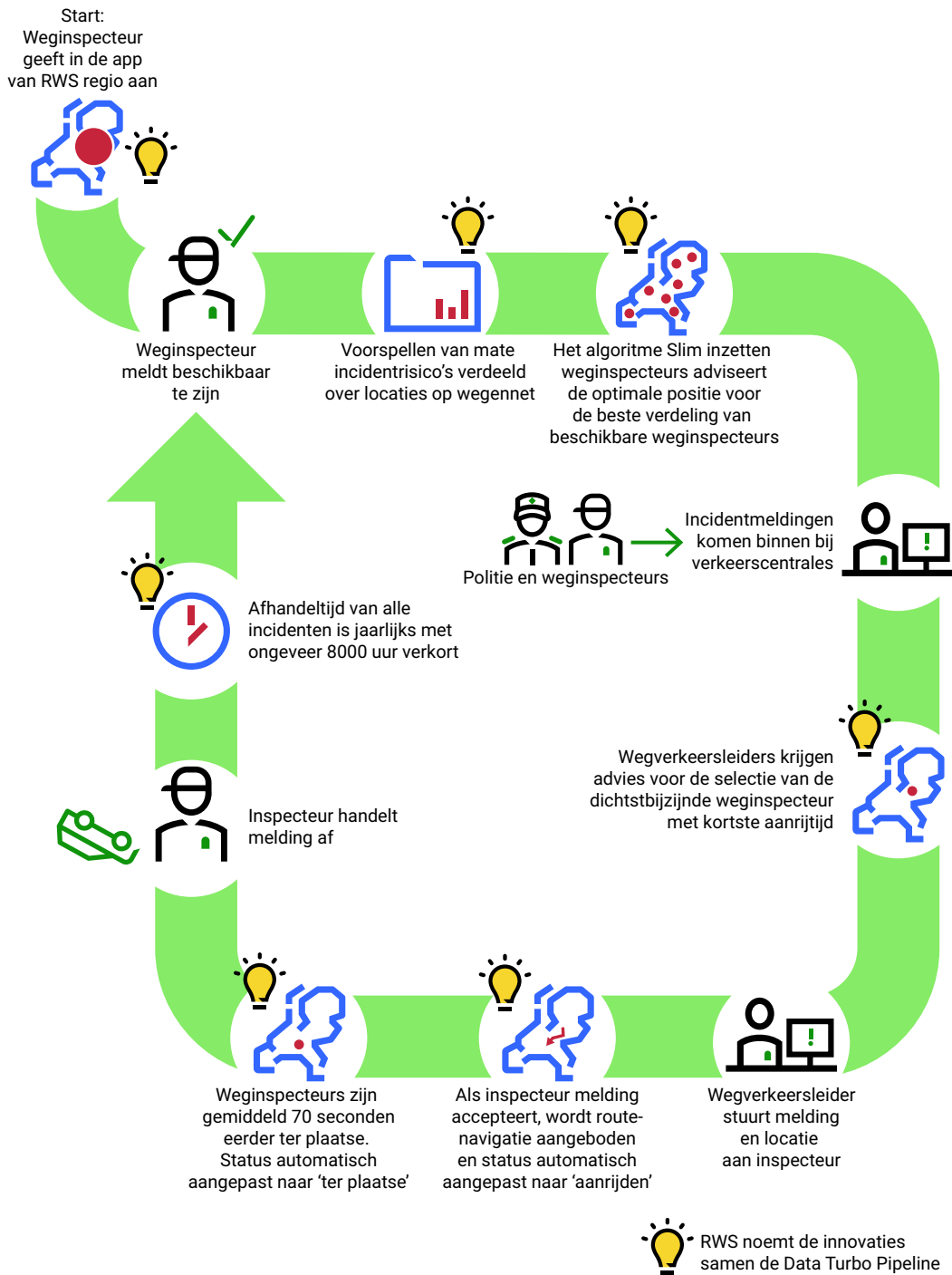
RWS heeft zich in 2018 ten doel gesteld de afhandeltijd van incidenten met een kwart terug te brengen. Sinds eind 2021 heeft RWS een algoritme in gebruik dat weginsecteurs ondersteunt bij het afhandelen van incidenten op de snelweg: het algoritme het algoritme Slim inzetten weginsecteurs. RWS heeft het ontwerp en beheer van het algoritme uitbesteed aan een externe leverancier.

*Hoe werkt het algoritme voor de slimme inzet van wegininspecteurs?*

Het algoritme Slim inzetten wegininspecteurs voorspelt op welke locaties het risico bestaat op een toekomstig incident. Het algoritme berekent dat risico op basis van incidenten die eerder hebben plaatsgevonden. Vervolgens combineert het algoritme de locaties van deze risicovolle verkeersplekken met de locaties van beschikbare wegininspecteurs. Het algoritme wijst in het navigatiesysteem van de wegininspecteur aan wat de optimale positie is voor een minimale aanrijtijd naar een verwacht incident. Op deze wijze wordt de dekkinggraad van de wegininspecteurs verhoogd en de aanrijtijd tot een toekomstig incident verlaagd. Immers, het is volgens RWS nu waarschijnlijker dat een wegininspecteur zich dichterbij de locatie van een incident bevindt. Figuur 2 geeft schematisch weer hoe RWS incidenten afhandelt en wat de rol van het algoritme daarin is.

**Figuur 2 Afhandeling incident op de snelweg met behulp van het algoritme**

**Verskillende innovaties bij Rijkswaterstaat zorgen voor een snellere afhandeling van incidenten op snelwegen**



### *Wat doen wegingspecteurs met de informatie van het algoritme?*

Het algoritme wijst in het navigatiesysteem van de wegingspecteur aan wat de optimale positie is. De optimale positie is een advies. Wegingspecteurs zijn niet verplicht de geadviseerde richting te volgen. De optimale positie van de wegingspecteur verandert continu door realtimeberekeningen. Het systeem maakt niet duidelijk waarom de wegingspecteur geadviseerd wordt naar een bepaalde locatie te rijden. Dat maakt het minder aantrekkelijk om het advies 'blindelings' te volgen. Het is niet duidelijk in hoeverre de wegingspecteurs de adviezen van het systeem opvolgen.




















Het algoritme is onderdeel van meerdere innovaties met hetzelfde doel: incidenten sneller afhandelen. Alle innovaties samen worden de Data Turbo Pipeline genoemd. Een andere innovatie is bijvoorbeeld het automatiseren van de meldingen tussen wegverkeersleider en wegingspecteurs bij incidenten. Ook worden wegingspecteurs automatisch 'ter plaatse' gemeld als zij bij een incident aankomen. Dat betekent dat er minder telefonisch contact nodig is tussen wegverkeersleider en wegingspecteur. De wegingspecteurs zijn gemiddeld 10% eerder ter plaatse en de afhandeltijd van alle incidenten is jaarlijks met ongeveer 8.000 uur verkort. Deze resultaten zijn toe te schrijven aan alle innovaties tezamen en niet specifiek aan het algoritme Slim inzetten wegingspecteurs (Rijkswaterstaat, 2022).

### *Algoritme getoetst*





In dit onderzoek hebben we het algoritme getoetst aan de hand van het geactualiseerde toetsingskader algoritmes, te vinden op onze [website](#). We hebben voor 55 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's beperkt worden. In figuur 3 geven we per thema voor een aantal belangrijke elementen weer hoe hoog het resterende risico is. De belangrijkste bevindingen lichten we toe.

**Figuur 3** Toetsing algoritme Slim inzetten wegingspecteurs

**Openstaande risico's bij algoritme Slim inzetten wegingspecteurs door Rijkswaterstaat**

Sturing en verantwoording	
Doel van algoritme	
Kwaliteits- en prestatiedoeleinden	
Risicoafweging	
Governance bij uitbesteding	
Monitoring	
Data en model	
Functioneren in lijn met doel	
Uitlegbaar	
Controles en monitoring	
Modelkwaliteit	
Bias	
Dataminimalisatie	
Privacy	
Verantwoordelijkheden	
DPIA	
Profilering	
Informerende/impact betrokkenen	
IT-beheer	
Toegangsbeheer	
Logging en monitoring	
Wijzigingenbeheer	
Back-up en recovery	

	Het resterende risico met betrekking tot dit element is hoog
	Het resterende risico met betrekking tot dit element is midden
	Het resterende risico met betrekking tot dit element is laag
	Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

### *Sturing en verantwoording*

We onderzochten hoe de aansturing van de algoritme is ingericht en welke afspraken hierover zijn vastgelegd. Bij het algoritme Slim inzetten wegenspecteurs concluderen we dat het resterende risico voor 6 onderdelen laag is. Tussen gebruikers en makers is de feedbackloop kort, waardoor storingen snel opgepakt worden. Op 2 onderdelen zien we nog middelhoge risico's, namelijk bij kwaliteits- en prestatiedoelstellingen en bij governance bij uitbesteding bij de externe leverancier. RWS heeft geen concrete kwaliteitsdoelstellingen van het algoritme vastgelegd. RWS weet hierdoor niet hoeveel de inzet van het algoritme bijdraagt aan snellere afhandeling van een incident. Positief is wel dat de minister weet dat het resultaat van alle innovaties is dat de aanrijtijd van de wegenspecteurs met gemiddeld 10% is afgenomen en de afhandeltijd van alle incidenten jaarlijks met ongeveer 8.000 uur is verkort.

### *Data en model*

Het onderdeel 'data en model' uit ons toetsingskader onderscheidt 21 risico's voor een correcte werking van het algoritme. Voor dit algoritme kunnen we 4 risico's uit het toetsingskader buiten beschouwing laten, omdat deze voor dit algoritme niet van toepassing zijn. Een belangrijk risico gaat over controles en monitoring. RWS heeft het ontwerp en beheer van het algoritme uitbesteed aan een externe leverancier. Bij onvoldoende monitoring ontstaat het risico dat fouten of ongewenste effecten in de toepassing van het algoritme niet of niet tijdig worden opgemerkt. RWS monitort het algoritme wel, maar die monitoring is vooral gericht op het oplossen van storingen en niet zozeer op de modelkwaliteit van het algoritme. Ook bij bias stellen we een middelhoog restrisico vast. Het gaat hier niet zozeer om onwenselijke systematische afwijkingen voor specifieke personen of groepen, maar bijvoorbeeld om bias voor regio's. Doordat het algoritme 'historische' data gebruikt, bestaat de kans dat toekomstige incidenten niet voor alle regio's accuraat voorspeld worden, maar alleen maar voor de regio's waar al eerder of relatief vaak incidenten hebben plaatsgevonden. RWS en de externe leverancier hebben niet beschreven op welke wijze wordt onderzocht en vastgesteld in hoeverre de historische data representatief zijn. Ook is onduidelijk of er systematische afwijkingen ontstaan bij het bepalen van risico's op toekomstige incidenten in bepaalde regio's door het gebruik van historische data.

### *Privacy*

Het onderdeel 'privacy' is onderverdeeld in toetsing van 17 risico's voor een verantwoorde inzet van het algoritme. Bij 9 daarvan constateren we een middelhoog tot hoog restrisico. Dat betekent dat op dat onderdeel de kans bestaat dat verantwoorde inzet van het algoritme wordt verhinderd. De hoogste risico's hebben we geconstateerd bij de wettelijke vereisten voor de data protection impact assessment (DPIA) en het verwerkingsregister. Een DPIA is een instrument om vooraf risico's voor



schending van privacy in kaart te brengen, zodat duidelijk wordt welke maatregelen nodig zijn om de risico's te verkleinen. We stellen vast dat er een DPIA is uitgevoerd, maar dat deze onvolledig en niet actueel is. In de DPIA zijn de gegevensverwerkingen namelijk onvoldoende uitgewerkt. Ook wordt in het overzicht van de verwerkingen bij het trainen en valideren van het algoritme niets vermeld over de verwerkingen van persoonsgegevens van de wegingspecteurs. Ten slotte ontbreekt nog een vereiste van de AVG: opname van deze verwerkingen in een verwerkingsregister.

### *IT-beheer*

In het toetsingskader gaat het bij het aspect 'IT-beheer' om 9 risico's bij het bewaken van de betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van informatiesystemen. We onderzochten in hoeverre RWS en de externe leverancier IT-beheersmaatregelen hebben toegepast op het algoritme. Bij het algoritme Slim inzetten wegingspecteurs concluderen we dat het resterende risico voor 7 onderdelen laag is. We constateren dat de externe leverancier op deze punten afdoende maatregelen heeft getroffen om de risico's te beheersen. Bij 2 van de 9 risico's van het toetsingskader op gebied van IT-beheer constateren we een middelhoog restrisico. In de eerste plaats gaat het om een risico bij periodieke controle van logische toegangsrechten voor de productieomgeving van het algoritme. Het risico bestaat dat toegangsrechten niet meer up-to-date zijn en beheerders toegang hebben tot de productieomgeving van het algoritme die zij niet meer zouden mogen hebben. Daarnaast is er een risico bij logging van de productieomgeving van het algoritme. Het risico bestaat dat niet te achterhalen is wanneer en door wie er (ongewenste) aanpassingen zijn gedaan.

### *Conclusie*

Het algoritme Slim inzetten wegingspecteurs is een onderdeel van meerdere innovaties met hetzelfde doel: incidenten sneller afhandelen. RWS heeft de inzet van deze innovaties geëvalueerd. Deze innovaties leveren 10% winst op in de aanrijtijd naar incidenten. Ook is de afhandeltijd van incidenten jaarlijks met ongeveer 8.000 uur verkort.

Wel vragen we aandacht voor de monitoring van RWS op de modelkwaliteit. RWS heeft onvoldoende zicht op de accuraatheid van het model en weet hierdoor niet hoeveel de inzet van het algoritme bijdraagt aan snellere afhandeling van een incident. Daarnaast worden bij de inzet van het algoritme Slim inzetten wegingspecteurs gegevens van wegingspecteurs verwerkt. Dat RWS als werkgever niet voldoet aan de vereisten van de AVG rekenen we de minister aan. We verbinden daarom een aandachtspunt aan deze bevindingen. We verwachten dat de minister van IenW in 2024 in de nieuwe DPIA een aantal zaken goed uitwerkt zoals de gegevensverwerkingen, de grondslagen voor de gegevensverwerkingen en de verwerkingsverantwoordelijkheden.

## 4.5.2 Overname aandelen GKN

De minister van IenW is verantwoordelijk voor (toezicht op) nucleaire veiligheid. Het Ministerie van IenW is namens de Staat der Nederlanden voornemens om de aandelen in het kapitaal van de B.V. Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN) over te nemen. GKN is de beheerder en vergunninghouder van de kerncentrale Dodewaard (KCD). GKN heeft naar het oordeel van de Staat te weinig middelen om vanaf 2045 de kosten voor de ontmanteling te dragen. De kerncentrale is niet meer operationeel, GKN ontvangt geen inkomsten meer uit de (in 1997 gestaakte) bedrijfsvoering en kan dus de door haar gereserveerde middelen voor de ontmanteling niet meer aanvullen. Het is onzeker of via juridische weg de (indirecte) aandeelhouder(s) van GKN met succes kunnen worden aangesproken ter voldoening van de resterende kosten van de ontmanteling. Dit heeft tot gevolg dat GKN naar verwachting tijdens de ontmanteling in de periode 2045-2055 niet meer aan haar verplichtingen zal kunnen voldoen. De ministers van IenW en Financiën hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de financiële zekerheidstelling van de ontmanteling. Daarom is besloten tot de aandelenovername. Deze is gepland in de zomer van 2024. Ook in die situatie zullen de verantwoordelijkheid voor ontmanteling en de daarmee gepaard gaande kosten op de Staat afkomen. Dit is een financieel risico.

Het Ministerie van IenW heeft een mijlpalenplanning opgezet voor het proces voor de overname. Inmiddels is een aantal stappen gezet. In 2024 zal het besluit voor de aankoop worden geagendeerd in de ministerraad en zal de voorhangprocedure voor de Kamers van de Staten-Generaal plaatsvinden, om zo invulling te geven aan het budgetrecht. Het proces en de verantwoording van de aandelenoverdracht zullen wij in ons verantwoordingsonderzoek 2024 met belangstelling volgen.

## 4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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 (IenW). Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor het Ministerie van IenW is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar het zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur (§ 5.2) en het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem (§ 5.3). Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 5.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van IenW in § 5.5.

### 5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

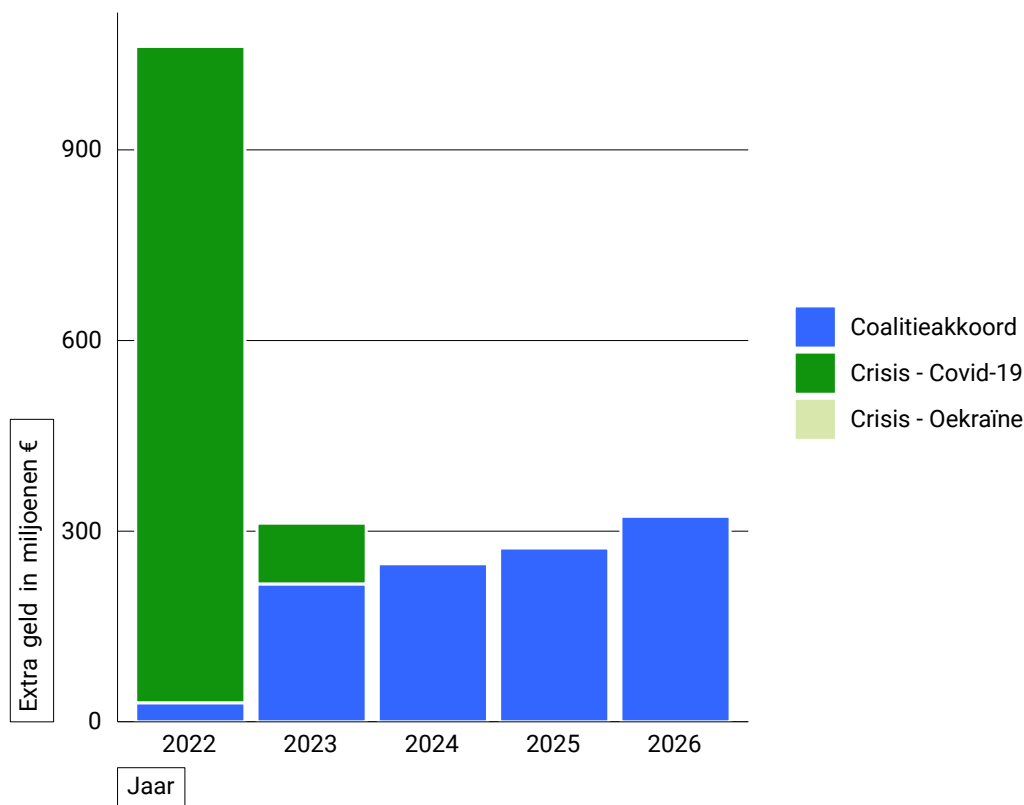
Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

### 5.1.1 Extra geld coalitieakkoord en crises (2022-2026)

In figuur 4 ziet u hoe het extra geld uit het coalitieakkoord is verdeeld voor begrotingshoofdstuk XII. Enerzijds gaat het om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In de figuur zijn alleen die crises zichtbaar waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor dit departement.

**Figuur 4** Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV en extra geld voor crises (2022-2026)

#### Extra geld Rutte IV (2022-2026)



#### Coalitieakkoordmiddelen startnota Rutte IV

De coalitieakkoordmiddelen uit de startnota van het kabinet-Rutte IV (Kabinet-Rutte IV, 2022) voor de periode 2022 t/m 2026 waren voorzien voor:

- Lelylijn (€ 430 miljoen);
- versterking van rijks N-wegen (€ 200 miljoen);
- versterking van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (€ 24 miljoen);
- versterking voor de omgevingsdiensten (€ 90 miljoen);
- waterveiligheid/aanpak beekdalen Maas (€ 300 miljoen);
- fietsknooppunten OV en fietsenstallingen (€ 50 miljoen).

### **Crisisgelden (Covid-19 en Oekraïne)**

Uit de figuur blijkt dat een groot deel van het extra geld bestemd was voor financiering van crisismaatregelen tijdens de coronacrisis. In de Najaarsnota 2022 was er € 990 miljoen en in de Najaarsnota 2023 € 88 miljoen begroot voor de financiering van de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV). Voor de jaren 2022 en 2023 is er € 51 miljoen aan diverse coronamaatregelen voorzien. Tot slot bedroeg het tweede steunpakket voor Oekraïne € 5 miljoen.

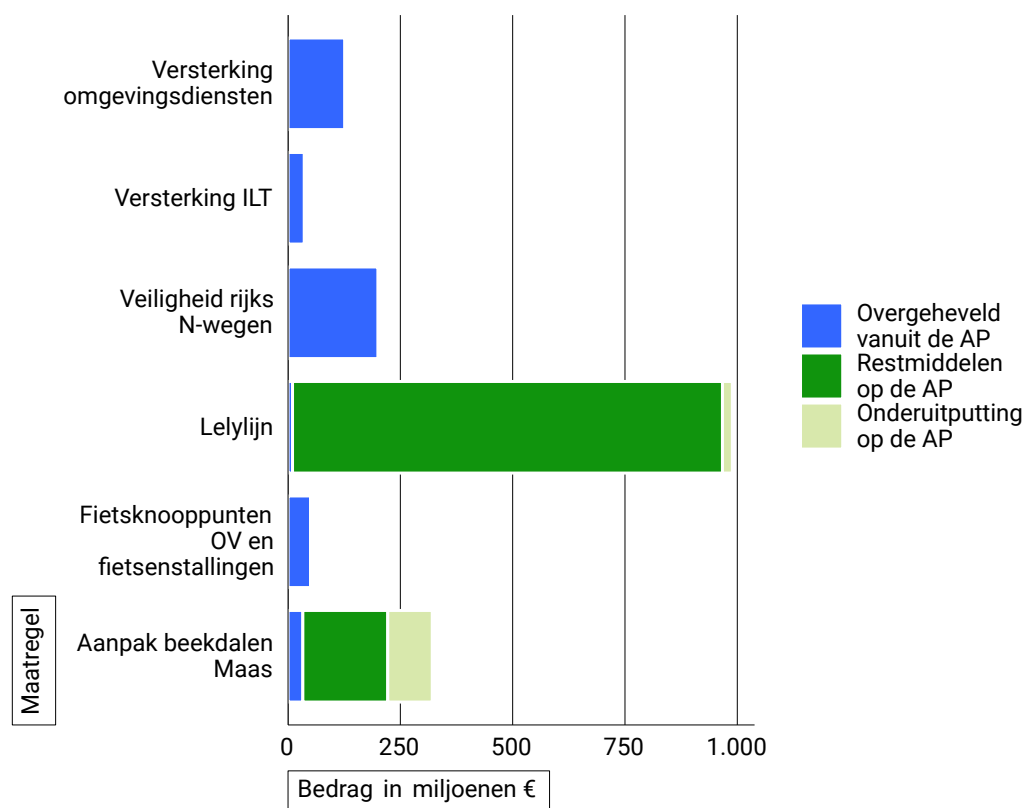
### **5.1.2 Resterende middelen Aanvullende Post en overgehevelde middelen**

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op de 'aanvullende post' (AP) bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

In de volgende figuur staan de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van IenW. In de figuur is opgenomen of het geld is overgeheveld naar het Ministerie van IenW, of er nog restmiddelen op de aanvullende post staan en of hier onderuitputting op was.

**Figuur 5** Status van de Aanvullende Post middelen uit het coalitieakkoord Rutte IV. De bedragen zijn opgeteld per maatregel voor 2022 tot en met 2028.

Voor de Lelylijn staan nog veel restmiddelen op de AP



Uit de figuur blijkt dat voor de Lelylijn € 957 miljoen meerjarig (tot en met 2028) nog op de aanvullende post staat. Voor de Lelylijn was er in 2022 € 6 miljoen (Financiën 2022a) en in 2023 € 22 miljoen (Financiën 2023c) aan onderuitputting op de aanvullende post.

Voor waterveiligheid staat er een bedrag van € 189 miljoen op de aanvullende post (Financiën, 2023c). In 2023 was er voor waterveiligheid € 99 miljoen aan onderuitputting op de aanvullende post (Financiën, 2023c).

### 5.1.3 Rapportage extra geld

We hebben in § 5.1.1 een overzicht gegeven van het extra geld dat is voorzien vanuit het Coalitieakkoord en voor het bestrijden van crises. We hebben geprobeerd te achterhalen welke resultaten er zijn bereikt met dit extra geld. We constateren dat de informatie in het jaarverslag van het Ministerie van IenW geen onderscheid maakt tussen de resultaten van uitgaven uit het oorspronkelijke budget en uitgaven uit het extra budget. Daardoor zijn de resultaten van het extra geld niet traceerbaar. De minister van IenW rapporteert in het jaarverslag wel over het extra geld. Daarbij geeft hij bijvoorbeeld aan waarvoor er Coalitieakkoord middelen zijn gereserveerd en waarvoor het is of wordt ingezet.

**Tabel 2 Rapportage over extra gelden**

Alle bedragen x 1 miljoen

Maatregel/doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022-2023	Begroot 2022-2023	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Lelylijn / Randstad en Noord NL per trein verbinden	Coalitieakkoord	€ 30	€ 10	Jaarverslag 2023 meldt dat er in de loop van 2024 meer duidelijkheid komt over de raming van de Lelylijn.
Waterveiligheid / aanpak beekdalen Maas	Coalitieakkoord	€ 100	€ 8	Jaarverslag 2023 meldt dat het regionaal watersysteem in Limburg (beekdalen) beter bestand wordt gemaakt tegen extreme neerslag. Daarvoor is het programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg (WRL) door het Rijk en de regio opgezet. Dit wordt via het Deltafonds uitgegeven.
Veiligheid rijks N-wegen / verbeteren veiligheid N-wegen	Coalitieakkoord	€ 50	€ 50	Jaarverslag 2023 meldt dat de uitvoering van de eerste maatregelen in 2023 is gestart en er analyses zijn uitgevoerd voor verbeteringen aan een aantal Rijks N-Wegen.
Fietsknooppunten OV en fietsenstallingen	Coalitieakkoord	€ 25	€ 25	Jaarverslag 2023 meldt dat er 2 nieuwe fietsenstallingen bij Amsterdam Cenrtaal zijn opgeleverd, het is niet duidelijk of dit met Coalitieakkoord middelen is gebeurd.
Versterking Omgevingsdiensten / versterken diensten	Coalitieakkoord	€ 36	€ 36	Jaarverslag 2023 meldt dat er middelen beschikbaar zijn gesteld voor verbetering van het VTH stelsel.
Versterking ILT / versterken inspectie	Coalitieakkoord	€ 6	€ 6	Jaarverslag 2023 meldt dat er middelen beschikbaar zijn gesteld voor verbetering van het VTH stelsel.
Beschikbaarheidsvergoeding OV / compensatie OV sector Covid-19	Crisis - Covid 19		€ 1.078	Jaarverslag 2023 meldt dat er o.a. middelen zijn verstrekt aan de Metropool Rotterdam Den Haag, Vervoersregio Amsterdam en aan provincies en gemeenten om aanbod OV op peil te houden.
Diversen Covid-19 (IenW) / compenseren Covid-19	Crisis - Covid 19		€ 51	Jaarverslag 2023 meldt dat er o.a. middelen zijn uitgegeven voor COVID testen reizigers. Onduidelijk of hier ook Coalitieakkoord geld mee is gemoeid.
Tweede steunpakket Oekraïne	Oekraïne		€ 5	Jaarverslag 2023 meldt dat er middelen zijn uitgegeven aan strooizout en noodhulpgoederen voor de Kachovkadam.

## 5.2 Zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van IenW in 2023 heeft gevoerd rond instandhouding van de infrastructuur. De minister moet ervoor zorgen dat de bereikbaarheid van Nederland op peil blijft. Dat betekent ook dat de minister moet zorgen dat de bestaande bruggen, wegen en viaducten goed onderhouden worden en blijven. Doordat steeds meer infrastructuur op leeftijd raakt en intensiever wordt gebruikt, is er steeds meer geld nodig om de infrastructuur toch werkend te houden. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 9: Industrie, innovatie en infrastructuur. SDG 9 streeft ernaar de mobiliteit en infrastructuur te verbeteren, en de nadelen ervan – zoals tijdverlies als gevolg van files, onveiligheid in het verkeer en druk op het milieu – te verminderen.

### Extra geld naar bestaande budgetten instandhouding

In § 5.1 beschreven we dat het kabinet-Rutte IV extra middelen heeft voorzien voor instandhouding. Deze extra middelen voor de post Infra Onderhoud Mobiliteitsfonds bedroegen in 2022 € 75 miljoen en in 2023 € 350 miljoen. De extra bijdrage groeit stapsgewijs toe naar jaarlijks € 1,125 miljard extra vanaf 2026 en structureel € 1,25 miljard extra vanaf 2038. Zie hiervoor ook ons *Rapport bij het jaarverslag 2023 Mobiliteitsfonds*.

### 5.2.1 Inleiding

#### **Velsertraverse: beperkingen in de praktijk**

Tussen Velsen-Noord en Beverwijk in Noord-Holland ligt de N197. Deze lokale weg, met daarin het viaduct 'de Velsertraverse', verbindt de regio IJmond met Amsterdam en de rest van het midden en zuiden van het land via de Velsertunnel. Dit viaduct is in beheer bij RWS, de N197 is dat niet. Bij een inspectie in 2021 merkte RWS scheuren op in de pijlers van het viaduct. Daarop sloot RWS in januari 2022 de vluchtstrook en één rijstrook, zodat de Velsertraverse, ondanks de schade aan het viaduct, (deels) in gebruik kon blijven. Tussen 22 mei en 29 juli 2023 verrichtte RWS werkzaamheden aan dit viaduct waardoor het verkeer alleen de regio IJmond in kon rijden. Al het uitgaande verkeer moest omrijden. De beperkingen hadden veel impact op inwoners van omliggende plaatsen en lokale bedrijven.



Het viaduct 'de Velsertaverse' is gebouwd in 1956. Het is daarmee een van de vele onderdelen van de Nederlandse infrastructuur die zijn aangelegd in de jaren '50, '60 en '70 van de vorige eeuw. Doordat steeds meer onderdelen van de infrastructuur verouderen, kost het steeds meer geld om die infrastructuur in stand te houden. Met de term 'instandhouding' bedoelen we het exploiteren, onderhouden en vernieuwen van infrastructuur.

### **Beperkingen en de instandhoudingsopgave**

We hebben onderzoek gedaan naar beperkingen in het gebruik van infrastructuur, die te maken hebben met instandhouding in Nederland. Met de term 'beperking' bedoelen we alle situaties waarbij er sprake is van een verminderd functioneren van de infrastructuur. We hebben onderzocht wat het zicht van de minister is op de beperkingen die te maken hebben met instandhouding en die leiden tot een verminderde beschikbaarheid van die infrastructuur. Voorbeelden van beperkingen zijn wegafsluitingen vanwege onderhoud en de situatie dat er door de slechte staat van een spoorbrug geen 2 treinen tegelijkertijd overheen kunnen. Ook hebben we onderzocht of de minister – als opdrachtgever – voldoende weet over de instandhoudingsopgave voor de komende decennia.

#### **Instandhouding al decennia grote zorg**

De Algemene Rekenkamer benadrukt al sinds 2014 dat de minister prioriteit moet geven aan instandhouding boven aanleg van nieuwe infrastructuur. In ons onderzoek uit 2014 constateerden we dat er al in 1998 – dat is inmiddels ruim 25 jaar geleden – signalen waren dat er te weinig geld voor instandhouding was (Algemene Rekenkamer, 2014). In daaropvolgende jaren deden we opnieuw onderzoek naar instandhouding. Daarbij bevelen we onder meer aan om de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 2015, 2016 en 2019).

Dit jaar hebben we in kaart gebracht tot welke beperkingen de instandhoudingsopgave leidt op zowel wegen (het hoofdwegennet) als het spoor (spoorwegennet), en over welke informatie over deze beperkingen de minister beschikt.

Voor beide netwerken is een grote instandhoudingsopgave en er is veel geld nodig om de bereikbaarheid in Nederland op peil te houden. Volgens de beheerders RWS en ProRail is er meer geld nodig dan de minister op dit moment beschikbaar stelt. Wij concluderen dat de minister probeert om hinder te voorkomen, maar onvoldoende weet van de ontwikkeling en de oorzaken van de beperkingen die de hinder kunnen veroorzaken.

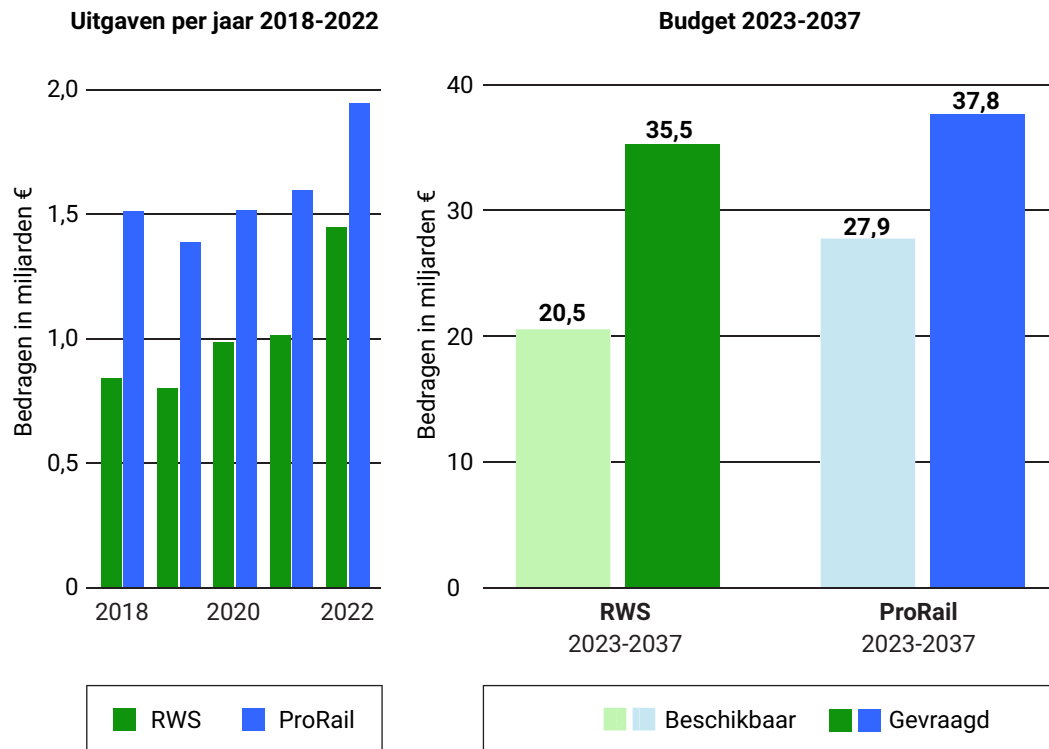
## 5.2.2 Meer geld nodig, maar ook andere informatie

### **Volgens beheerders meer geld voor instandhouding nodig in de toekomst**

We stellen vast dat de uitgaven aan instandhouding door de beheerders de afgelopen 5 jaar zijn toegenomen. RWS en ProRail berekenen hoeveel geld er in de toekomst nodig is om het hoofdwegennet en het spoorwegennet in stand te houden. In de periode 2023 t/m 2037 is dat voor het hoofdwegennet volgens RWS ca. € 35,5 miljard. Voor diezelfde periode begroot de minister van IenW € 20,5 miljard voor de instandhouding van dit netwerk. Dit bedrag is exclusief middelen op de aanvullende post die nog niet toegewezen zijn. Wij constateren over een periode van 15 jaar een verschil van € 15 miljard tussen de behoefte aan middelen van de beheerder en het begrote bedrag van de minister. Ook voor het spoorwegennet is er verschil tussen de behoefte aan en beschikbaar budget. Waar volgens ProRail voor de periode 2023 t/m 2037 € 37,8 miljard nodig is, begroot de minister van IenW voor dezelfde periode € 27,9 miljard. Dit bedrag is exclusief middelen op de aanvullende post en risicoreservering die nog niet toegewezen zijn. Hier bedraagt het verschil tussen de behoefte aan middelen van de beheerder en het begrote bedrag van de minister bijna € 10 miljard. De juistheid van de bedragen en de oorzaken van de verschillen tussen het benodigde en het beschikbaar budget hebben wij niet onderzocht. De minister laat de bedragen die de beheerders hebben opgegeven valideren door externe bureaus. De verschillen van € 15 miljard en bijna € 10 miljard tussen de behoefte aan middelen die de beheerders aangeven, en de begrote bedragen door de minister – feitelijk verschillen tussen uitvoering en beleid – zijn opmerkelijk, maar hebben wij niet nader onderzocht. In onze onderzoeken door de jaren heen vragen wij regelmatig aandacht voor de aansluiting van ambities en beleid bij wat nodig is voor en mogelijk is bij de uitvoering.

**Figuur 6** Gerealiseerde uitgaven aan instandhouding van het hoofdwegennet en spoorwegennet (2018 t/m 2022) en gevraagde versus beschikbare budgetten (2023 t/m 2037).

**Uitgaven zijn toegenomen in afgelopen 5 jaar maar er is voor de komende 15 jaar minder geld beschikbaar dan volgens de beheerders nodig is**



Het verschil tussen het benodigde en het beschikbare budget betekent dat RWS en ProRail minder kunnen doen aan instandhouding dan zij nodig vinden. Het risico bestaat dat een tekort aan geld en de grote instandhoudingsopgave voor de toekomst ertoe leiden dat de achterstanden verder gaan oplopen. Daarmee ontstaat ook een risico op (nog) meer overlast voor de weggebruikers en spoorreizigers doordat er vaker storingen kunnen optreden.

**Informatie minister onvoldoende ingericht voor instandhoudingsopgave**

Om efficiënte keuzes te kunnen maken over de inzet van het beschikbare budget heeft de minister inzicht nodig in de gevolgen die de instandhoudingsopgave heeft voor de beschikbaarheid van het hoofdwegennet en het spoorwegennet. Naast dat de minister binnen het instandhoudingsbeleid aan assetmanagement doet, is het ook van belang dat hij inzicht heeft in hoeveel beperkingen er zijn, hoe lang ze duren en wat de oorzaken zijn. Zo kan hij beter besluiten hoe hij het beschikbare geld voor instandhouding gericht kan inzetten. Vooral bij storingen en uitgesteld of achterstallig onderhoud zijn beperkingen een indicatie van de verslechterende staat van de infrastructuur. Dit betekent dat de minister door de beide beheerders geïnformeerd

moet worden over bijvoorbeeld snelheids- of gewichtsbeperingen op bruggen. Of als op een viaduct steeds vaker een rijbaan gesloten is vanwege gepland of ongepland onderhoud.

Onder andere met behulp van informatie over beperkingen kan de minister op tijd inschatten welke objecten de beide beheerders moeten renoveren of vervangen. Daardoor is de kans kleiner dat zij later ongepland onderhoud moeten uitvoeren met meer hinder tot gevolg.

RWS en ProRail moeten de komende jaren steeds meer doen aan instandhouding, ook om achterstanden in te lopen. De aandacht van deze organisaties moet daardoor noodzakelijkerwijs verschuiven van de aanleg van nieuwe naar het instandhouden van bestaande (spoor)wegen. De informatie die de minister op dit moment verzamelt om de beide beheerders te kunnen aansturen, is nog onvoldoende aangepast aan deze nieuwe werkelijkheid. Informatie over beperkingen kan de minister meer inzichten geven die helpen om efficiënte keuzes te maken over de inzet van het beschikbare budget. Mogelijk zijn er ook andere indicatoren die kunnen bijdragen aan dat inzicht. Wij hebben niet onderzocht wat het aandeel is van het inzicht in beperkingen op het geheel van de beschikbare en benodigde informatie over instandhouding.

### **5.2.3 Onvoldoende inzicht om te kunnen sturen op instandhouding**

#### **Minister maakt alleen afspraken over hinder, niet over beperkingen**

De minister heeft afspraken gemaakt met de beheerders van de Rijksinfrastructuur over de informatie die hij wenst te ontvangen, zowel op vaste momenten, als bij incidenten. De huidige afspraken geven de minister met name inzicht in de hinder die weggebruikers en spoorreizigers ondervinden. Hinder voor gebruikers is dat zij last hebben van werkzaamheden en storingen. Bijvoorbeeld als zij door werkzaamheden langer onderweg zijn dan normaal. Wanneer echter een deel van een spoortunnel wordt afgesloten, is dat een beperking. Maar als dat 's nachts gebeurt wanneer er geen treinen rijden, dan levert dat geen hinder op. De minister wordt dan niet geïnformeerd.

Met RWS heeft de minister een overeenkomst over de informatie die de organisatie op vaste momenten moet leveren over de te leveren prestaties. Met ProRail heeft de minister een contract waarin deze afspraken staan. Het gaat dan bijvoorbeeld over het aandeel van files veroorzaakt door werkzaamheden of het aantal ernstige verstoringen op het spoor. RWS en ProRail halen die afspraken meestal.

Bij een groot incident, zoals een stroomstoring die het treinverkeer ontregelt, informeert ProRail de minister. Ook RWS informeert de minister bij grote incidenten, zoals toen het wegdek omhoogkwam bij de Prinses Margrietunnel op de A7 in Friesland.

De informatie over hinder die de minister wenst te ontvangen, geeft hem volgens ons onvoldoende inzicht in de gevolgen die de groeiende instandhoudingsopgave heeft voor de beschikbaarheid van het hoofdwegennet en het spoorwegennet. Sturen op hinder geeft naar ons oordeel geen inzicht in de onderliggende problemen die leiden tot beperkingen en hinder. In die beperkingen heeft de minister op dit moment vooral incidenteel inzicht, als het onderhoud zodanig is dat er (ernstige) hinder optreedt voor gebruikers. Wanneer er door goede planning van werkzaamheden geen hinder optreedt, kan er toch sprake zijn van problemen met de infrastructuur waarover de minister geïnformeerd zou moeten (willen) worden. De kennis van incidenten en hinder stelt de minister nog niet in staat om ook vooraf en tijdig trends te signaleren en deze informatie te gebruiken om efficiënte keuzes te maken bij de instandhoudingsopgave. Daarvoor ontbreken de juiste data.

#### **Data van RWS niet geschikt voor zicht op beperkingen door instandhouding**

We concluderen dat de minister geen overzicht heeft van de beperkingen die te maken hebben met instandhouding. Zo weet de minister niet welke beperkingen waar optreden en heeft hij een onvolledig beeld van de gevolgen van de instandhoudingsopgave voor de beschikbaarheid van de infrastructuur.

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatie die RWS in opdracht van de minister van IenW verzamelt niet is bedoeld om inzicht te geven in de beperkingen die te maken hebben met instandhouding. Het systeem dat RWS gebruikt om werkzaamheden te registreren maakt geen onderscheid tussen werkzaamheden als gevolg van aanleg of werkzaamheden als gevolg van instandhouding. RWS kan ons geen volledig overzicht geven van die beperkingen. Dat betekent dat de minister van IenW deze informatie ook niet heeft.

RWS maakt sinds enkele jaren wel overzichten van gebruikbeperkingen voor bruggen. Dit zijn beperkingen, opgelegd door RWS, om te blijven voldoen aan veiligheidseisen. De regionale onderdelen van RWS houden deze beperkingen bij. Er is echter geen totaaloverzicht van deze informatie, en de regionale onderdelen registreren deze informatie ook niet op een eenduidige manier.

### **Beperkingen door instandhouding in beeld: de Suurhoffbrug in beheer van RWS**

Een voorbeeld van de impact van beperkingen die te maken hebben met het instandhouden van de infrastructuur is de Suurhoffbrug in beheer van RWS. Deze brug is een belangrijke schakel van het hoofdwegennet in de Rotterdamse haven. Over deze brug uit 1974, die Europoort met de Maasvlakte verbindt, rijden volgens RWS dagelijks 6.500 vrachtwagens. De Rotterdamse haven was in 1974 kleiner dan nu, waardoor bij het ontwerp rekening werd gehouden met gebruik door 5 vrachtwagens per dag. Omdat er nu veel meer verkeer over de brug rijdt, slijt deze sneller dan voorzien.

In 2008 gaf de minister al aan dat de brug binnen 10 jaar vervangen moest worden. Dit bleek uit een groot onderzoek naar de levensduur van bruggen waarin de minister ook keek naar 14 stalen bruggen, waaronder de Suurhoffbrug. Omdat de brug vanaf die tijd steeds sneller achteruit ging, besloot de minister in 2017 een tijdelijke brug aan te leggen. Deze tijdelijke brug werd in 2021 aangelegd om de oude brug zo snel mogelijk te ontlasten. Een definitieve verbinding komt er pas in 2031. Tot die tijd zullen er op de oude brug waarschijnlijk steeds meer storingen zijn. In enkele jaren waren er op de Suurhoffbrug honderden werkzaamheden. De impact van de beperkingen op de Suurhoffbrug was groot. Tijdens sommige werkzaamheden moesten duizenden vrachtwagens – soms met gevaarlijke stoffen – door het nabijgelegen Brielle worden omgeleid.

RWS registreert werkzaamheden maar het systeem waarin die worden bijgehouden geeft geen volledige informatie over beperkingen. Een deel van de beperkingen op de Suurhoffbrug is bijvoorbeeld niet terug te vinden in dit systeem doordat:

- er kon worden gewerkt aan de brug als de weg door werkzaamheden verderop toch al was afgesloten. Werkzaamheden aan de brug zelf werden niet apart geregistreerd.
- werkzaamheden die niet leidden tot beperkingen op de brug maar wél op de vaarweg, bijvoorbeeld een stremming voor de scheepvaart, of het fietspad, niet werden geregistreerd.

### **Data van ProRail wel geschikt voor zicht op beperkingen door instandhouding**

De data van ProRail, die ook (openbaar) toegankelijk zijn via [prestaties.prorail.nl](https://prestaties.prorail.nl), geven wel de mogelijkheid om het aantal en de duur van beperkingen te relateren aan de instandhoudingsopgave.

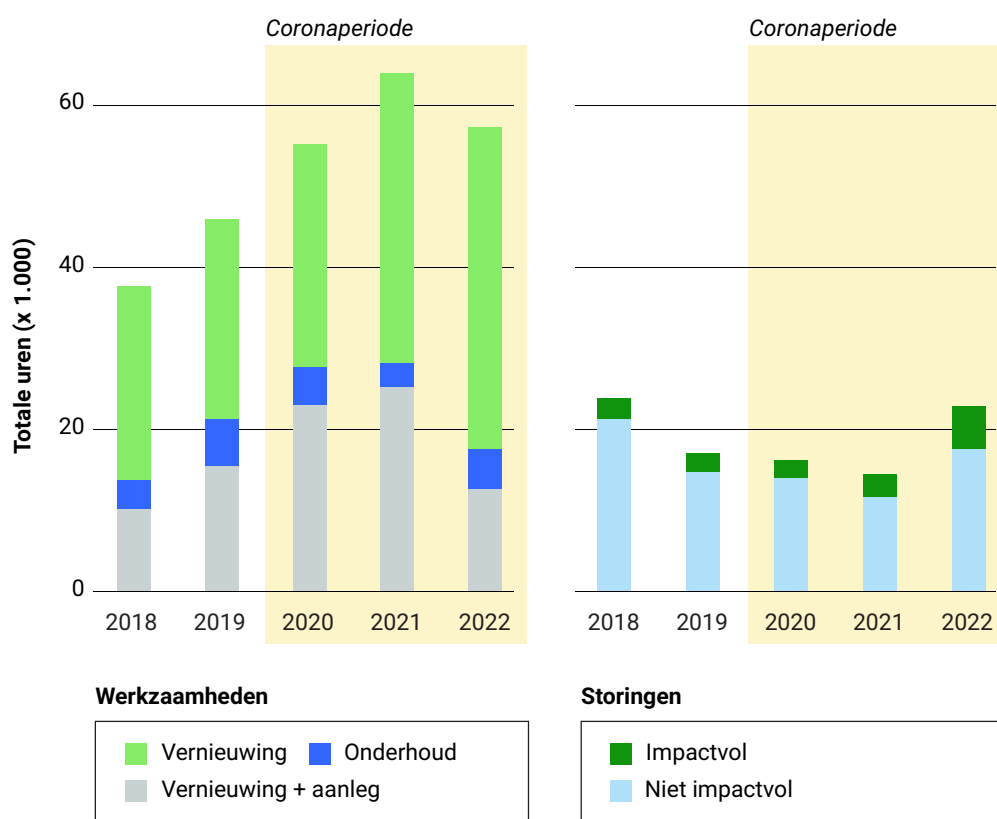
In onderstaande figuur laten we dat zien. Daaruit blijkt dat een steeds groter deel van de totale duur van de werkzaamheden die tot beperkingen leiden, door vernieuwing van het spoorwegennet komt. Dit is een belangrijk onderdeel van de

instandhouding van het spoorwegennet. Ook zien we dat er steeds langer sprake is van beperkingen door impactvolle verstoringen die gerelateerd zijn aan instandhouding. Bij een impactvolle verstoring is de totale vertraging voor alle treinen samen meer dan 680 minuten, als direct gevolg van de storing.

Deze informatie zou ProRail kunnen gebruiken om het onderhoud en de vervanging van de infrastructuur zo te plannen dat werkzaamheden op tijd worden uitgevoerd, en storingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

**Figuur 7** Werkzaamheden en storingen ProRail 2018-2022

**Duur van werkzaamheden door vernieuwing toegenomen en van impactvolle verstoringen vooral in 2022**



**Beperkingen door instandhouding in beeld: de Suurhoffbrug in beheer bij ProRail**

Illustratief voor de problemen rond instandhouding is de Suurhoffbrug in beheer van ProRail. Deze spoorbrug ligt naast de Suurhoffbrug van RWS. De brug wordt gebruikt voor goederentreinen tussen de Maasvlakte en Europoort, bijvoorbeeld erts- en kolentreinen. Vanwege de problemen op de brug van RWS werd ProRail op de hoogte gesteld dat ook bij de spoorbrug misschien sprake was van vergelijkbare slijtage. Toen ProRail hiernaar onderzoek deed, bleek aan de binnenkant van de brug roest te zijn ontstaan doordat

er water binnenstroomde bij boutverbindingen. Dit was bij eerdere inspecties niet opgemerkt, mede doordat het moeilijk was om bij de binnenkant van de brug te komen. Daarnaast bleken er ook problemen met de draagkracht van de brug. ProRail heeft, toen dit in juni 2022 bleek, beperkingen opgelegd aan het treinverkeer. Er mochten in plaats van 12 nog maar 4 treinen per uur over de brug. Uit nader onderzoek bleek dat de dienstregeling in juli 2022 toch grotendeels kon worden hervat. Toen konden er alleen bij windkracht 6 of hoger geen 2 treinen tegelijkertijd over de brug. Vanaf half september bleef alleen een gewichtsbepanking over die nauwelijks invloed had op het treinverkeer. In november 2022 legde ProRail nieuwe beperkingen op vanwege het risico op een breuk bij lage temperaturen waardoor de hoofddraagconstructie zou kunnen bezwijken. Bij temperaturen onder het vriespunt mocht maar 1 trein tegelijk over de brug. Die beperking duurde tot januari 2023. Vanaf januari tot december 2023 was er een gewichtsbepanking, maar die leidde nauwelijks tot hinder. Vanaf januari 2024 zijn er geen beperkingen meer dankzij herstelwerkzaamheden van ProRail. ProRail is nagegaan of er andere bruggen in het areaal zijn waar vergelijkbare problematiek zou kunnen spelen, maar dat was niet het geval.

#### **5.2.4 Zicht op instandhouding voor de toekomst**

De beheerders RWS en ProRail baseren de berekening van hun budgetbehoefte voor instandhouding op de informatie over de levensduur en de staat van het areaal. Dat bestaat uit 'assets', bijvoorbeeld bruggen, viaducten, wegdelen, lichtmasten en borden op het hoofdwegennet. Toen wij in 2014 onderzoek deden naar de instandhouding van het hoofdwegennet, was RWS bezig met verbetering van het assetmanagement. Dit houdt in dat RWS bijhoudt welke 'assets' het in beheer heeft en wat hiervan de staat is. Zo kan RWS inschatten wanneer en hoeveel onderhoud en vernieuwing nodig is. RWS geeft aan dat de verbetering van het assetmanagement onder meer nodig is omdat regionale onderdelen van RWS in het verleden eigen registratiesystemen hadden en sommige assets niet volgens de bouwtekeningen zijn gebouwd.

We concluderen echter dat er na 10 jaar nog steeds geen volledig zicht is op (de staat van) het areaal van het hoofdwegennet, maar dat het zicht wel steeds vollediger wordt. Voor ProRail stellen we vast dat er wel volledig zicht is op het areaal. De beheerders, RWS en ProRail, hebben informatie over het areaal nodig om te kunnen berekenen hoeveel geld ze in de toekomst nodig hebben voor de instandhouding.



## **Conclusies**

De minister van IenW moet ervoor zorgen dat de bereikbaarheid van Nederland op peil blijft. Dat is een grote opgave voor nu en voor de toekomst. Omdat veel infrastructuur is verouderd en intensief wordt gebruikt, is er veel geld nodig om dit in stand te houden. Voor de periode 2023 t/m 2037 is voor het hoofdwegennet € 20,5 miljard begroot, waar volgens RWS € 35,5 miljard nodig is. Voor het spoorwegennet is voor de periode 2023 t/m 2037 € 27,9 miljard begroot, waar volgens ProRail € 37,8 miljard nodig is. Nu instandhouding meer aandacht vraagt dan aanleg van nieuwe (spoor)wegen en bruggen, en we constateren dat er sprake is van een substantieel verschil tussen de budgetbehoefte van de beheerders en de begroting van de minister, is het belangrijk dat RWS, ProRail én de minister beschikken over informatie die inzicht geeft in de gevolgen van de instandhoudingsopgave. Daarmee kan de minister beter besluiten hoe hij het beschikbare geld efficiënt kan inzetten.

De informatie waar de minister over beschikt om tot een goed beeld te komen van de instandhoudingsopgave is niet volledig. De beschikbare informatie over beperkingen op het spoornetwerk gebruikt hij niet, en voor het hoofdwegennet is deze informatie niet volledig, omdat RWS de minister enkel incidenteel informeert over beperkingen. Als gevolg daarvan kan de minister minder goed besluiten hoe hij het beschikbare geld efficiënt kan inzetten. De minister stuurt op dit moment vooral op (het voorkomen van) hinder, maar weet onvoldoende van de ontwikkeling en de oorzaken van de beperkingen die te maken hebben met het instandhouden van de infrastructuur. De opgave die er ligt om de infrastructuur in Nederland op peil te houden, zal in de komende jaren alleen nog maar omvangrijker worden. De noodzaak voor de minister om inzicht te hebben in de gevolgen van de instandhoudingsopgave is groot en zal alleen maar toenemen.

## **Oordeel over de beleidsresultaten**

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het inzicht 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.

In dit onderzoek vellen we 2 oordelen: een oordeel over het hoofdwegennet en een oordeel over het spoorwegennet.

Het inzicht in het hoofdwegennet beoordelen wij als zorgelijk. Vanwege de grote financiële omvang en grote maatschappelijke gevolgen van de instandhoudingsopgave, wegen we het zwaar dat de minister nog onvoldoende weet over beperkingen door de instandhouding op het hoofdwegennet. Daarbij wegen we mee dat wij in eerdere

onderzoeken ook al wezen op het belang van instandhouding. De verschuiving van de aandacht van aanleg naar instandhouding betekent dat de minister moet zorgen dat er informatie beschikbaar komt om daar op te kunnen sturen. Dat beeld is op dit moment onvolledig. Dit kan verbeteren met inzicht in beperkingen. Mogelijk zijn er ook andere indicatoren die kunnen bijdragen aan dat inzicht. Wij hebben niet onderzocht wat het aandeel is van het inzicht in beperkingen op het geheel van de informatiebehoefte over instandhouding. Aangezien de Algemene Rekenkamer in de afgelopen 10 jaar bij herhaling heeft gewezen op het belang van de instandhoudingsopgave, had de minister hier al meer over kunnen weten.

### Oordeel



Het inzicht in het spoorwegennet beoordelen wij als toereikend. De minister weet voldoende over beperkingen als gevolg van instandhouding op het spoorwegennet.

### Oordeel



### Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de minister van IenW:

- Verbeter het inzicht in trends bij het optreden van beperkingen, zodat de minister deze informatie kan gebruiken om efficiënte keuzes te maken over de inzet van het beschikbare budget.
- Formuleer prestatie-indicatoren die informatie geven over de gevolgen van de instandhoudingsopgave voor de beschikbaarheid van de wegen en het spoor. Dat kan bijvoorbeeld door werkzaamheden als gevolg van instandhouding te onderscheiden van werkzaamheden als gevolg van aanleg.

## 5.3 Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem



Nederland produceert op jaarbasis miljarden kilo's afval. Het kabinet wil dat oude grondstoffen, materialen en producten opnieuw gebruikt worden in plaats van deze weg te gooien als afval. Dat heet ook wel circulariteit.

Afval kunnen we bijvoorbeeld opnieuw gebruiken als basis voor bouwstoffen. Dit type bouwstoffen wordt secundaire bouwstoffen genoemd. Door materialen opnieuw te gebruiken hoeven er minder nieuwe grondstoffen zoals zand en grind, te worden gewonnen en geïmporteerd. En er ontstaat geen afvalberg. Het hergebruik van afval past bij de ambitie van Nederland om in 2050 volledig circulair te zijn. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 12: 'Verantwoorde consumptie en productie' en duurzame ontwikkelingsdoel 15: 'Leven op land'.

Het gebruik van secundaire bouwstoffen kent risico's, bijvoorbeeld voor bodem en water, maar ook voor de volksgezondheid. Het afval in secundaire bouwstoffen kan verontreinigde stoffen bevatten. Voorbeelden van verontreinigende stoffen zijn zware metalen als cadmium en vanadium of zeer zorgwekkende stoffen als PFAS. Als de schadelijke stoffen uit de bouwstof vrijkomen, ontstaan er gevaren voor mens en milieu. Doordat er meer circulaire materialen worden gebruikt, neemt de kans op bodemverontreiniging toe. In de afgelopen jaren ging het niet altijd goed, blijkt uit verschillende incidenten. Dit leidde tot milieuschade en kosten voor de samenleving. Zo werden in Katwijk in 2021 batterijen gevonden langs een weg waar secundaire bouwstoffen waren gebruikt. Dat leidde tot onrust bij omwonenden en media-aandacht. Volgens de regels mocht er echter een zeker percentage batterijen in de bouwstof zitten. De gemeente betaalt nu het monitoren van de kwaliteit van het grondwater.

Binnen het Ministerie van IenW is de staatssecretaris van IenW verantwoordelijk voor het beleidsthema circulaire economie en voor de bodemwetgeving. Wij hebben onderzocht in hoeverre de staatssecretaris van IenW inzicht heeft of:

- de doelen voor circulair hergebruik van afval in 2 soorten secundaire bouwstoffen worden gehaald;
- de regels voor bodembescherming worden nageleefd.

Ook hebben we onderzocht of de staatssecretaris actie onderneemt als er problemen blijken te zijn met de 2 onderzochte bouwstoffen. Dit hebben we gedaan aan de hand van data-analyse, documentstudie en interviews (zie bijlage 2 voor een verdere toelichting op de methodologie).

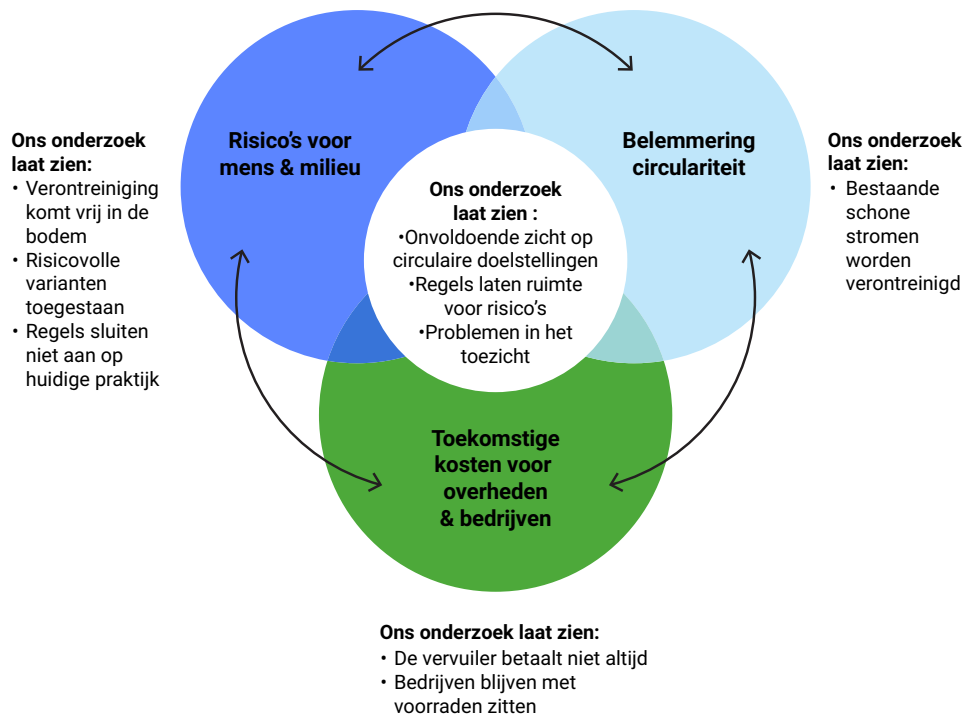
De staatssecretaris stelt via het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit kaders vast die ervoor moeten zorgen dat secundaire bouwstoffen niet leiden tot bodemverontreiniging. We stellen vast dat de staatssecretaris niet weet of de kaders daadwerkelijk voldoende effectief zijn. Dat komt doordat zij te weinig informatie heeft over de productie en toepassing van de onderzochte secundaire bouwstoffen. Het is niet bekend wat er in de secundaire bouwstoffen zit of waar ze worden toegepast. Daardoor weet de staatssecretaris ook niet of zij de doelstellingen voor circulariteit haalt.

Ook heeft de staatssecretaris beperkt informatie over de naleving van de bodemregelgeving bij de onderzochte secundaire bouwstoffen. Omgevingsdiensten moeten toezicht houden op het gebruik van de bouwstoffen in bouwprojecten, maar daar zijn problemen met de benodigde kennis en capaciteit voor dit toezicht.

De staatssecretaris is wel op de hoogte van uiteenlopende risico's voor circulariteit, mens en milieu, en overheden en bedrijven. In figuur 8 staat een aantal van deze risico's. Er zijn allereerst risico's voor circulaire doelen en mens en milieu: binnen de huidige wet- en regelgeving mogen bepaalde secundaire bouwstoffen worden geproduceerd die mogelijk verontreinigend zijn op de lange termijn en een belemmering vormen voor betere recycling. Dat gaat gepaard met kosten voor overheid en bedrijven.

**Figuur 8** Problemen en risico's van het gebruik van circulaire secundaire bouwstoffen in en op de bodem

De kern van het probleem: milieurisico's, circulaire risico's en financiële risico's



### Kosten van risico's moeilijk inzichtelijk te maken

Het is niet goed mogelijk om alle risico's van secundaire bouwstoffen te kwantificeren. Bij een verkeerde toepassing van secundaire bouwstoffen komen er mogelijk verontreinigende stoffen in de bodem en in het grondwater. Deze stoffen worden niet allemaal gemeten en het is niet goed te achterhalen hoeveel verontreiniging de door ons onderzochte secundaire bouwstoffen veroorzaken.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft wel een schatting gemaakt van de milieuschade van alle 'afvalstromen en circulaire materiaalketens', waaronder plastic, dierlijk en chemisch afval. De ILT schat deze schade jaarlijks op € 3,4 miljard. De ILT schat de jaarlijkse milieuschade van het onjuist verwerken van afval tot secundaire bouwstoffen op ongeveer € 150 miljoen (ILT, 2023). In beide gevallen verwacht de ILT dat er ook gezondheidsschade optreedt, maar heeft zij onvoldoende informatie om de kosten hiervan te schatten. Mensen worden in toenemende mate blootgesteld aan een grotere variëteit van verontreinigende stoffen. Het effect van lage, maar langdurige blootstelling aan veel

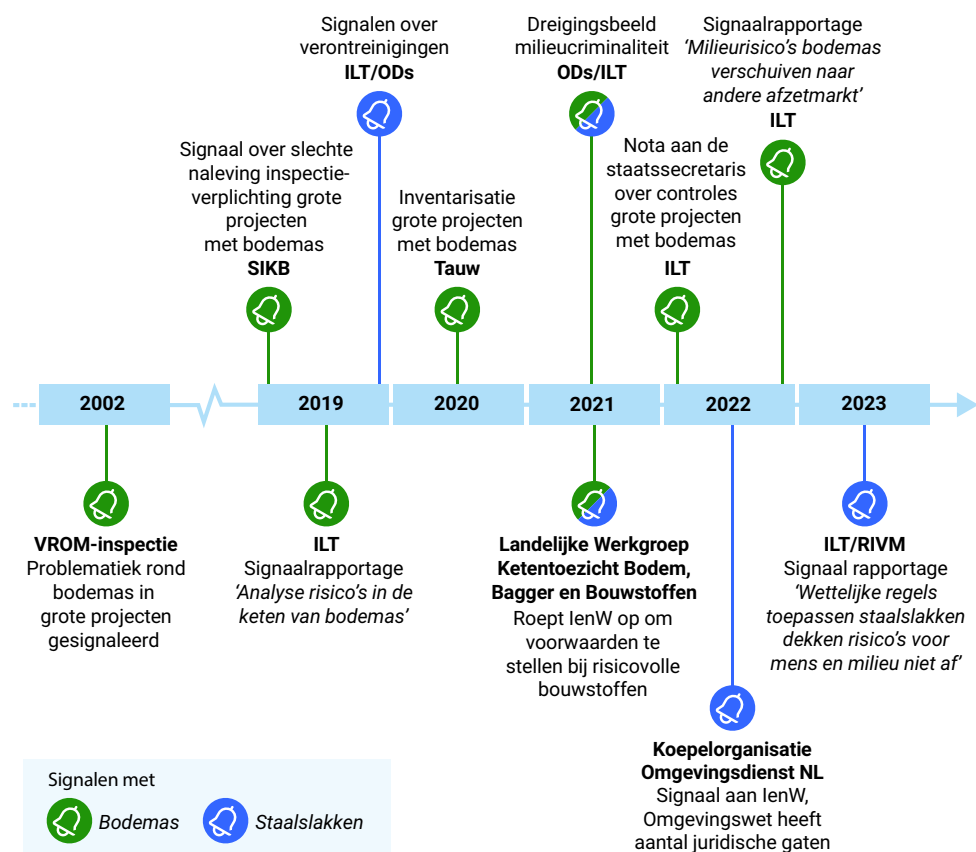
verschillende verontreinigende stoffen is moeilijk te onderzoeken. Er zijn alleen globale inschattingen beschikbaar van de gezondheidsschade door alle verontreinigende stoffen (Europees Milieuagentschap, 2020).

Overheden maken kosten bij verontreiniging door secundaire bouwstoffen. We hebben voor een aantal incidenten niet vast kunnen stellen hoeveel kosten er gemaakt moeten worden, onder andere omdat de bouwstoffen nog niet zijn verwijderd. De kosten van recycling van secundaire bouwstoffen moeten nog worden gemaakt.

Veel inzichten over risico's van de onderzochte secundaire bouwstoffen zijn al geruime tijd bekend (zie de tijdlijn in figuur 9). In 1993 publiceerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) al een rapport, in 2002 schreef de VROM-inspectie erover en sinds 2019 heeft de ILT diverse signaleringsrapportages gepubliceerd. In het *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2021* wordt ook nadrukkelijk benoemd dat milieucriminaliteit speelt bij secundaire bouwstoffen. De staatssecretaris heeft in de afgelopen jaren onderzoek laten uitvoeren, maar dat levert vooral syntheses van bestaande kennis op. We stellen vast dat de staatssecretaris terughoudend is met het ondernemen van actie.

**Figuur 9** Tijdlijn risicosignalen bodemas en staalslakken

**Bewindspersoon op de hoogte van diverse risico's van bodemas en staalslakken**



Volgens het ministerie moet de transitie naar een circulaire economie gelijk opgaan met het bevorderen van een schone, veilige leefomgeving. In beleidsvisies spreekt de staatssecretaris dan ook over een 'balans tussen benutten en beschermen' van de bodem. Op basis van onze bevindingen concluderen we dat die balans nog niet gevonden is. De ambities voor een circulaire economie én een gezonde leefomgeving zijn daarmee allebei in het geding.

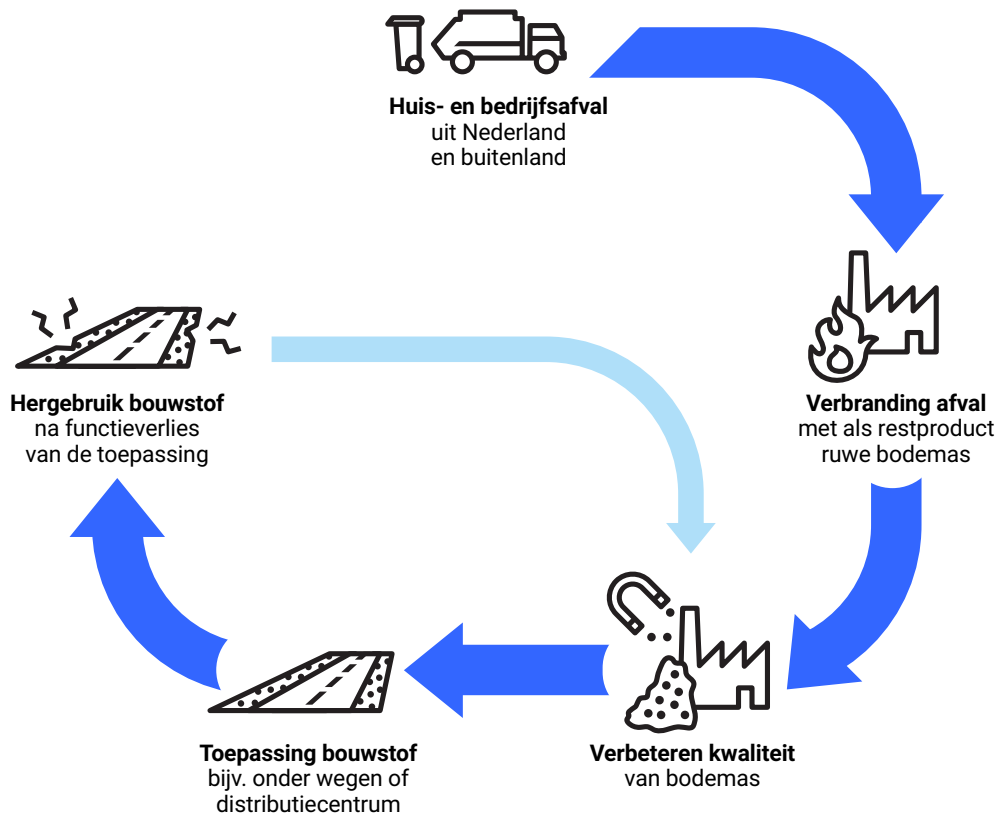
Dat leidt ook tot problemen voor bedrijven die proberen afval te reinigen en een nuttige toepassing te geven. Zij moeten concurreren met de bedrijven die binnen de regels secundaire bouwstoffen produceren waar nog verontreinigingen in zitten.

### **5.3.1 Het belang van secundaire bouwstoffen**

Van alle grondstoffen die in Nederland worden gebruikt, bestond in 2020 24% uit secundaire materialen. De grond-, weg- en waterbouw werkt veel met secundaire materialen (PBL, 2023). Wij hebben onderzoek gedaan naar 2 secundaire bouwstoffen: AEC-bodemas en staalslakken. AEC-bodemas is het restant dat overblijft in de verbrandingsovens van afvalenergiecentrales. Staalslakken zijn een steenachtig bijproduct van de staalproductie. Deze secundaire bouwstoffen worden onder de grond gebruikt, bijvoorbeeld in verstevigingslagen onder wegen, in geluidswallen of in funderingen onder distributiecentra. Maar ze kunnen ook worden vermengd met beton. In figuur 10 is te zien hoe de keten van afval tot bouwstof er voor AEC-bodemas uitziet.

**Figuur 10** Keten van AEC-bodemas

**Circulair materialengebruik: de keten van afval tot secundaire bouwstof**



Het begint met het inzamelen van huis- en bedrijfsafval. In een afvalverbrandingsoven wordt het afval gebruikt om energie op te wekken. Daarnaast blijft er op de bodem van de verbrandingsoven een restant achter: bodemas. Deze overblijfselen kunnen nuttig worden gebruikt als bouwstof. Eerst verbeteren producenten van secundaire bouwstoffen de kwaliteit van de ruwe afvalstof: materialen die geschikt zijn voor recycling worden eruit gehaald, bijvoorbeeld metalen. Ook kan de bodemas gewassen worden om vervuiling te verwijderen. Dan is de bodemas klaar om als bouwstof gebruikt te worden in de vorm van een korrelvormig product of als toevoeging in beton of cement. Aannemers gebruiken het product bijvoorbeeld als versterkingslaag onder een weg of in de fundering van een loods of distributiecentrum. Als de weg of de loods niet meer nodig is en afgebroken wordt, moeten de gebruikte bouwstoffen weggehaald en gerecycled worden. Zo kunnen we materialen voor de economie behouden en opnieuw gebruiken.

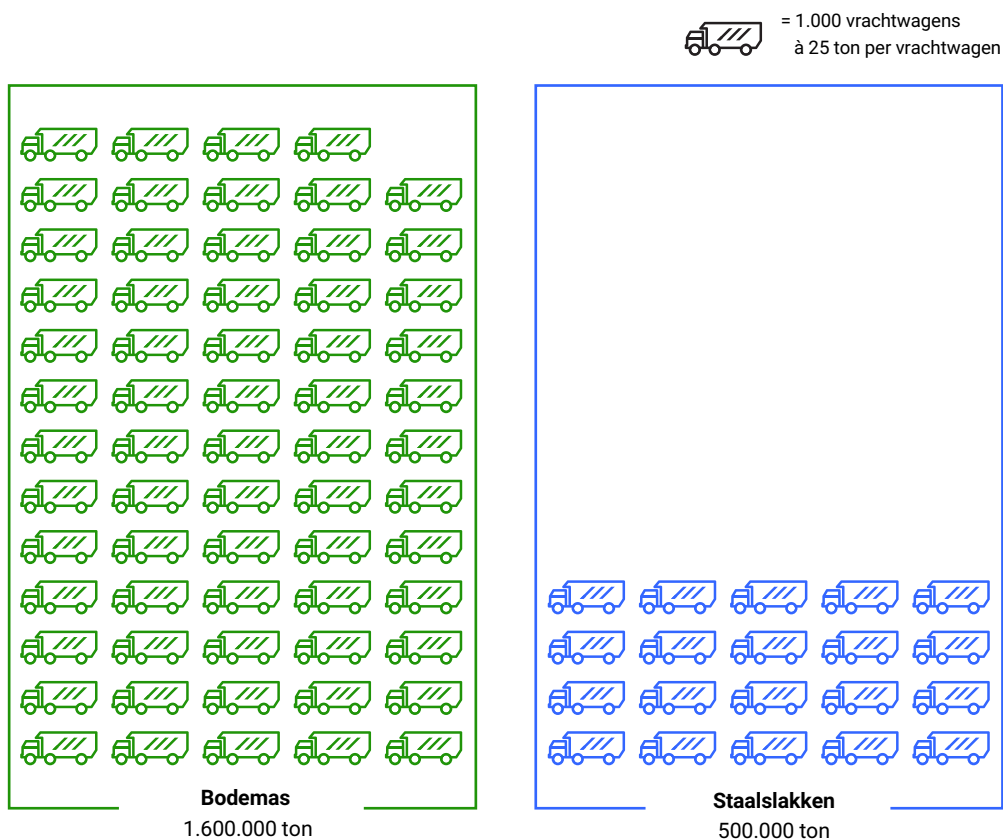


### Om hoeveel bouwstoffen gaat het

Jaarlijks komen er grote hoeveelheden bodemas en staalslakken op de markt. In 2021 ging het om ongeveer 1,6 miljoen ton opgewerkte bodemas en er werd zo'n 500 duizend ton staalslakken tot bouwstof opgewerkt. Figuur 11 laat zien dat er tienduizenden vrachtwagens nodig zijn om dat te vervoeren.

**Figuur 11** Hoeveelheden geproduceerde bodemas en staalslakken in 2021

### Elk jaar komen grote hoeveelheden bodemas en staalslakken op de markt

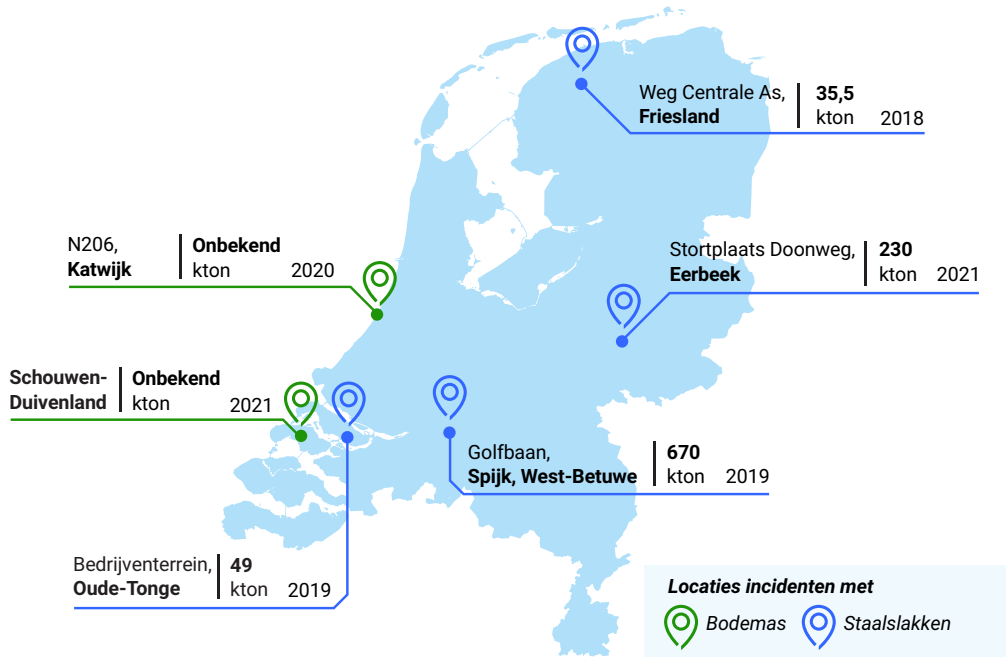


### Problemen bij de toepassing door aannemers

Bodemas en staalslakken worden door heel Nederland gebruikt. Dat gaat niet altijd goed. In de praktijk is een handvol incidenten bekend waar verontreiniging is opgetreden (zie figuur 12). In al die gevallen lijkt het mis te gaan wanneer aannemers de secundaire bouwstof gebruiken in een bouwproject. Zo raakte bij een golfbaan in Spijk het water vervuild door zware metalen afkomstig uit 670 duizend ton staalslakken. Door deze vervuiling konden koeien die op het naastgelegen terrein stonden een lange tijd niet meer naar buiten. Deze staalslakken waren verkeerd toegepast: staalslakken moeten niet in contact kunnen komen met regenwater of grondwater, maar dat gebeurde wel. In Katwijk bleek water onder een weg waar AEC-bodemas was gebruikt verhoogde concentraties zware metalen te bevatten.

**Figuur 12** Incidenten met bodemas en staalslakken

**Incidenten met bodemas en staalslakken verspreid door Nederland**



Incidenten hoeven niet representatief te zijn voor de toepassing van secundaire bouwstoffen in het algemeen. Maar het is onduidelijk of dit uitzonderingen zijn. Niemand registreert namelijk waar en hoeveel secundaire bouwstoffen worden toegepast, zelfs niet als het om miljarden kilo's gaat. Het valt op dat de meeste incidenten met bodemas en staalslakken zich sinds 2019 hebben voorgedaan.

Bij de meeste incidenten is er sprake van een acuut probleem. De schadelijke stoffen in secundaire bouwstoffen kunnen echter ook langzaam vrijkomen gedurende tientallen jaren. Doordat zowel staalslakken als AEC-bodemas op veel locaties kunnen worden toegepast, is het moeilijk om exact te herleiden waar mogelijke bronnen van verontreiniging zijn. En zonder zicht op toepassingslocaties is het moeilijk om in kaart te brengen wat de effecten op het milieu en de volksgezondheid bij elkaar opgeteld zijn. In Nederland bestaan op dit moment ook zorgen over de vervuiling van het grondwater als gevolg van een opstapeling van vele kleine verontreinigingen.

### 5.3.2 Onvoldoende zicht op circulaire doelstellingen

De staatssecretaris heeft beleid om de toepassing van secundaire bouwstoffen te bevorderen en zo bij te dragen aan een circulaire economie. De beleidsdoelen voor het gebruik van bodemas en staalslakken zijn dat afval op een hoogwaardige manier wordt benut. Daardoor is het gebruik van nieuwe primaire grondstoffen niet nodig. Door de productie en toepassing van secundaire bouwstoffen mag geen milieudruk

ontstaan. Om te bepalen of deze doelen behaald worden moet de staatssecretaris informatie verzamelen. Uit ons onderzoek blijkt dat zij weinig informatie heeft over hoe afval tot deze 2 secundaire bouwstoffen wordt verwerkt. Ook heeft zij geen zicht op hoe vervuild de bouwstof is.

Dit zorgt vervolgens voor problemen bij hergebruik en recycling op een later moment. Omdat niet geregistreerd is waar secundaire bouwstoffen zijn toegepast, is er ook geen zicht op het hergebruik ervan na toepassing. En als de eigenaar van het bouwwerk niet (meer) weet of er verontreinigde secundaire bouwstoffen zijn gebruikt, worden de bouwstoffen mogelijk niet goed gerecycled, omdat het voor schoon in plaats van verontreinigd bouw materiaal wordt aangezien. Daardoor kunnen schadelijke stoffen in een nieuwe toepassing schade veroorzaken voor mens en milieu. Bovendien is de toepassing dan niet circulair. Als verontreinigde afvalstoffen bijvoorbeeld in beton worden verwerkt, wordt de recycling van beton namelijk moeilijker.

### 5.3.3 Regels laten ruimte voor risico's

#### **Naleving door producenten**

De bodemregelgeving stelt een aantal eisen waar producenten van secundaire bouwstoffen zich aan moeten houden. De ILT heeft in de afgelopen 5 jaar onderzoeken gedaan naar de productie van bodemas en staalslakken. Uit deze onderzoeken blijkt dat bedrijven die afval opwerken tot secundaire bouwstoffen meestal volgens de regels werken. De ILT heeft voor beide bouwstoffen 2 waarschuwingen uitgedeeld en geen boetes.

Uit rapporten van de ILT en het RIVM en uit ons eigen onderzoek blijkt dat de regels bepaalde risico's voor mens en milieu niet goed ondervangen. We noemen deze hierna.

#### **Risicovolle toepassingen toegestaan**

De staatssecretaris kan sturen op de soorten secundaire bouwstoffen die producenten maken met de regels waaraan bouwstoffen moeten voldoen. Bijvoorbeeld voor AEC-bodemas hebben het ministerie en bedrijven in de *Green Deal bodemas* in 2012 afgesproken dat bodemas schoner moest worden. Het ministerie verbood toen per 1 januari 2022 zogeheten IBC-werken. IBC-werken waren een manier om grote hoeveelheden AEC-bodemas te gebruiken zonder de verontreinigende stoffen daaruit te verwijderen.

Door het verbod op deze toepassingsvorm kiezen producenten nu vaker een andere toepassingsvorm, namelijk om AEC-bodemas te mengen met cement of andere bindmiddelen. Dit wordt op veel plekken in Nederland toegepast als bouwblokken of funderingslaag en hoeft niet gemonitord te worden.

In deze toepassing zit echter nog steeds verontreinigde bodemas. Dat brengt risico's met zich mee. Aan de buitenkant is niet te zien of er verontreinigde bodemas in het beton zit. Als de bouwstoffen per ongeluk beschadigd worden tijdens werkzaamheden, komt de verontreiniging in de bodem. Bovendien blijkt uit een studie in opdracht van het ministerie dat er na een langere periode mogelijk meer verontreinigende stoffen vrijkomen door chemische processen en verwerking van de bouwstof.

### **De vervuiler betaalt niet altijd**

Binnen de wet- en regelgeving kunnen bedrijven keuzes maken over hoe zij secundaire bouwstoffen maken. Financiële belangen van bedrijven en prikkels uit de markt zorgen ervoor dat bedrijven niet altijd de beste keuze voor circulariteit en milieu maken. Het is bijvoorbeeld duurder om schonere bouwstoffen te maken. Het kost namelijk extra geld om verontreinigende stoffen uit secundaire bouwstoffen halen. Daarvoor moet een bedrijf meer handelingen uitvoeren. En een bedrijf moet belasting betalen om het overblijfsel met verontreiniging te storten. Het ministerie heeft deze extra reiniging niet verplicht. Als de minder schone bouwstof nog verkocht mag worden, zullen veel aannemers daarvoor blijven kiezen: het is voor hen goedkoper.

De kosten om deze verontreiniging op te ruimen blijven echter bestaan. Door reiniging uit te stellen, betaalt de vervuiler niet. Verontreinigende bouwstoffen die nu worden toegepast, moeten in de toekomst worden gerecycled. Er zal dus later voor betaald moeten worden. Als er milieuschade optreedt, lopen (lokale) overheden het risico dat zij de kosten daarvan moeten betalen. Het gaat dan om tientallen miljoenen euro's per geval. Bij een aantal onderzochte incidenten is er al sprake van kosten. In Katwijk is de gemeente geld kwijt voor het monitoren van het grondwater en in Spijk moet de gemeente mogelijk betalen voor het afvoeren van de staalslakken.

Bedrijven die gewassen bodemas produceren, geven aan dat de verkoop van deze schonere bouwstof inmiddels stil is gevallen als gevolg van maatschappelijke zorgen. Ondertussen gaan andere toepassingen met bodemas zoals mengen met cement, waarin de verontreinigingen in de keten blijven, nog gewoon door. De teruggelopen vraag zorgt dat bedrijven hun producten niet verkocht krijgen. En het zorgt ervoor dat een circulaire toepassing van het afval niet van de grond komt. Ook de toepassing

van staalslakken is sterk afgenomen. Doordat de vraag naar AEC-bodemassas en staalslakken stinkt, zien we dat (de grondstoffen voor) deze bouwstoffen worden geëxporteerd.

### **Regels niet meer actueel voor veranderde praktijk van circulaire economie**

De normen voor schadelijke stoffen in secundaire bouwstoffen zijn berekend op de manier van werken in 2008. Nu is de praktijk anders. Destijds ging het ministerie bij de toepassing van staalslakken uit van een dunne laag van maximaal 50 centimeter. Uit onderzoek van het RIVM, in opdracht van de ILT, blijkt dat er veel meer staalslakken in dikkere lagen worden toegepast. Laboratoriumtesten die worden gebruikt om inzicht te geven in de veiligheid van de secundaire bouwstoffen gaan nog uit van een dunnere laag.

Ook zijn er sinds 2008 veel nieuwe stoffen op de markt gekomen die niet in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Als er nieuwe stoffen gebruikt worden in producten of verpakkingen, komen die ook in ons afval terecht. En dus in de AEC-bodemassas. Maar producenten van secundaire bouwstoffen hoeven niet te letten op veel van deze nieuwe stoffen. In 2006 is voor het laatst onderzoek gedaan naar welke stoffen in AEC-bodemassas zitten.

Daarnaast houdt de huidige wetgeving geen rekening met de omstandigheden op de locatie waar het materiaal wordt gebruikt. Volgens de wetgeving mogen alle secundaire bouwstoffen overal worden toegepast. Dat maakt het mogelijk om op dit moment secundaire bouwstoffen in drinkwatergebieden toe te passen. Als er verontreiniging vrijkomt, brengt dat de kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater in gevaar.

De bodemregelgeving is voor het laatst herzien in 2008. De staatssecretaris heeft een herijking van de bodemregelgeving aangekondigd, zodat de regels beter aansluiten bij de huidige praktijk en de circulaire economie. Het RIVM doet hiervoor meerjarig onderzoek naar milieueffecten van het hergebruik van circulaire grond- en bouwstoffen. Daarna wordt bekeken welke ontwikkelingen daadwerkelijk aanpassing van de wetgeving vereisen. Pas vanaf halverwege 2025 verwacht de staatssecretaris te kunnen zeggen welke wetswijzigingen zij zal voorstellen.

### 5.3.4 Problemen in het toezicht

Bij het toezicht op de bodemregelgeving, waar bouwstoffen aan moeten voldoen, zijn veel verschillende organisaties betrokken.

#### **Organisaties betrokken bij toezicht en controle van secundaire bouwstoffen**

**Certificerende instellingen** controleren of producenten van secundaire bouwstoffen volgens de normen en kwaliteitseisen uit de bodemregelgeving werken. Certificerende instellingen zijn private organisaties. Ze opereren in het zogeheten Kwaliteitsborging in het bodembeheer-stelsel (Kwalibo-stelsel).

**De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)** houdt toezicht op de productie van secundaire bouwstoffen. Daarbij controleert de ILT of bedrijven een erkenning hebben, of producenten van secundaire bouwstoffen volgens de normen werken en of certificerende instellingen hun werk goed doen.

**Omgevingsdiensten** houden toezicht op aannemers die secundaire bouwstoffen op een locatie toepassen. Ze doen dit namens provincies en gemeenten.

De staatssecretaris is voor het toezicht deels afhankelijk van lokale en private toezichthouders. Zij heeft echter geen rechtstreekse zeggenschap over deze organisaties. Wel is de staatssecretaris verantwoordelijk voor het functioneren van het hele stelsel. Zij moet daarom informatie verzamelen of de toezichthouders hun werk goed (kunnen) uitvoeren. Als dat niet zo is, kan de staatssecretaris maatregelen nemen zoals het aanscherpen van de kaders voor deze partijen. De staatssecretaris is wel direct verantwoordelijk voor het toezicht door de ILT.

Er zijn verschillende problemen in het toezicht door deze organisaties. We gaan hieronder in op 3 belangrijke problemen.

#### **Verbeteringen onderweg voor Kwalibo-stelsel**

De staatssecretaris constateerde in 2020 dat het Kwalibo-stelsel niet goed werkt. Dat komt omdat er perverse prikkels waren voor certificerende instellingen. Maar ook omdat de overheid zich lange tijd afzijdig heeft gehouden van de kwaliteitseisen die certificerende instellingen controleren. Daarom voert het ministerie een actieplan uit om dat stelsel te versterken. De meeste maatregelen uit dit plan zijn inmiddels in gang gezet. De staatssecretaris maakt bijvoorbeeld afspraken met publieke en private partijen om beter samen te werken. Ook praat zij weer actiever mee over de kwaliteitseisen in het stelsel.

### **Toezichthouders beschikken over te weinig informatie**

De toezichthouders (de ILT en omgevingsdiensten) vinden dat hun informatiepositie slecht is. De ILT is er bijvoorbeeld sterk van afhankelijk of omgevingsdiensten signalen doorgeven. Wij zien dat de meeste signalen worden doorgegeven door een klein aantal omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten hebben op hun beurt te weinig feitelijke informatie over de toepassing van secundaire bouwstoffen in bouwprojecten om hun toezicht goed te kunnen plannen. Omgevingsdiensten weten van tevoren niet waar secundaire bouwstoffen worden toegepast, waardoor zij pas kunnen reageren op incidenten als de bouwstoffen al toegepast zijn. Er is een informatiesysteem waarin de toezichthouders informatie delen (Inspectieview). Maar wij zien in ons onderzoek dat dit systeem zeer beperkte informatie bevat en dat inspecteurs het systeem weinig gebruiken. In onze onderzoeken naar milieucriminaliteit uit 2021 constateerden we ook al problemen met de informatiepositie van toezichthouders.

### **Onvoldoende capaciteit en expertise bij omgevingsdiensten**

Omgevingsdiensten moeten toezicht houden op de toepassing van bouwstoffen door aannemers op een locatie. In de praktijk houden omgevingsdiensten weinig toezicht op deze toepassers van bodemas en staalslakken. Tegelijkertijd gaat het juist bij de toepassing van bouwstoffen mis. Omgevingsdiensten hebben naast onvoldoende personele capaciteit ook onvoldoende kennis en expertise om deze toezichtstaak uit te voeren.

Dit komt onder andere door hoe omgevingsdiensten worden gefinancierd: hun opdrachtgevers (de gemeente en de provincie) geven binnen het bestaande budget aan wat hun prioriteiten zijn. De opdrachtgevers prioriteren andere onderwerpen dan secundaire bouwstoffen blijkt bijvoorbeeld uit een evaluatie van het Kwalibo-stelsel uit 2020. Daardoor kunnen omgevingsdiensten geen expertise opbouwen op dit thema. Om de kennis en expertise hierover bij omgevingsdiensten te verbeteren geeft de ILT presentaties over bouwstoffen en organiseert de ILT netwerkdagen.

Over het stelsel van omgevingsdiensten zijn in 2021 kritische rapporten uitgebracht door de commissie-Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer. De staatssecretaris is op de hoogte van deze problemen in het stelsel als het gaat om deze twee bouwstoffen.

## **5.3.5 Risico's vragen om actie**

### **Beleidskeuzes lang in voorbereiding**

De staatssecretaris is al lange tijd op de hoogte van de verschillende risico's rondom secundaire bouwstoffen (zie figuur 9). Er is een aantal trajecten van beleidsvorming

en wetswijzigingen in voorbereiding. De bodemregelgeving wordt herzien, maar daarover komt pas vanaf halverwege 2025 meer duidelijkheid. Ook wordt het afvalbeleid vernieuwd. Voor dit nieuwe beleid laat de staatssecretaris onderzoeken wat de gevolgen zijn voor het milieu en de circulaire economie van de huidige eisen aan bodemas en staalslakken. Daarbij wordt ook gekeken of er betere resultaten kunnen worden behaald met andere eisen. Dit traject duurt langer dan gepland. Het is nu onduidelijk of er andere eisen worden gesteld aan de bouwstoffen. Op dit moment hebben wij hierover geen richtinggevende keuzes kunnen constateren. Daarom is ook niet duidelijk of de staatssecretaris het initiatief neemt om problemen op te lossen.

Ondertussen heeft de betonsector zelf al aangegeven geen AEC-bodemas meer in beton te accepteren. Door specifieke toepassingen van AEC-bodemas raken bestaande schone stromen bouwstoffen namelijk vervuild. Dit initiatief is genomen door de sector. Tegelijkertijd is afval al decennialang een zorg van de overheid.

### **5.3.6 Conclusie**

In een circulaire economie hoort het toepassen van secundaire bouwstoffen veilig te zijn. Om dat te realiseren moet de staatssecretaris waarborgen inbouwen om hoogwaardig hergebruik van bouwstoffen én bescherming van de bodem te garanderen. We concluderen dat zij echter niet weet of de maatregelen die daarvoor moeten zorgen voldoende. Tegelijkertijd is de staatssecretaris al langere tijd op de hoogte van verschillende risico's nu en in de toekomst.

We hebben onderzocht of de staatssecretaris voldoende inzicht heeft in de circulaire toepassing van AEC-bodemas en staalslakken volgens de bodemwet- en regelgeving. We stellen vast dat de informatiepositie van de staatssecretaris ten aanzien van AEC-bodemassen en staalslakken niet voldoet. De staatssecretaris heeft onvoldoende inzicht in het bereiken van circulaire doelstellingen. De ILT constateert dat producenten van deze secundaire bouwstoffen zich aan de regels houden. Op de toepassing van deze bouwstoffen door aannemers is minder toezicht – door omgevingsdiensten – en daardoor is er minder inzicht in de naleving van wet- en regelgeving.

Het risico is bekend dat de huidige praktijk leidt tot verontreiniging in bouwstoffen en een belemmering opwerpt voor hergebruik in de toekomst. En dat deze problemen veel publiek geld kunnen kosten. De transitie naar een circulaire economie vraagt om maatregelen *nu* om verontreinigingsproblemen *later* te voorkomen.



We onderzochten of de staatssecretaris actie onderneemt als er risico's blijken te zijn. We concluderen dat de staatssecretaris terughoudend is om bekende risico's aan te pakken, terwijl er al meer dan 5 jaar kennis over de risico's is opgebouwd.

In Nederland bestaan nu eenmaal afvalstromen. Deze afvalstromen zijn omvangrijk en kunnen in het hele land en in het buitenland terechtkomen. Wanneer verontreiniging in de grond belandt, verdwijnt die uit het zicht. De staatssecretaris is in de positie om het initiatief nemen om deze problemen niet naar de toekomst door te schuiven. We dringen er bij de staatssecretaris op aan om de kennis die er is te gebruiken om op korte termijn maatregelen te treffen die hoogwaardig hergebruik van bouwstoffen én bescherming van de bodem garanderen.

### Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de staatssecretaris 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.

#### Oordeel



Het beleid voor bodemverontreiniging door secundaire bouwstoffen beoordelen wij – mede gezien de grote risico's voor maatschappij, mensen, bodem en water – als zorgelijk.

## 5.4 Terugblik

In de afgelopen 10 jaar heeft de Algemene Rekenkamer meerdere keren onderzoek gedaan naar de instandhouding van de infrastructuur in Nederland, met name gericht op het hoofdwegennet (2014), het hoofdvaarwegennet (2015 en 2019) en het hoofdwatersysteem (2016). In ons onderzoek uit 2014 constateerden we dat er al in 1998 – 25 jaar geleden – signalen waren dat er te weinig geld voor instandhouding was. We vroegen in onze eerdere onderzoeken aandacht voor oplopend achterstallig onderhoud, mede als gevolg te lage budgettering. We wezen erop dat het voor een goede planning en budgettering van instandhoudingsmaatregelen nodig is om de informatievoorziening te verbeteren.

We zien dat de informatievoorziening over de instandhouding van de infrastructuur aan de Tweede Kamer inmiddels is verbeterd. Zo rapporteert de minister over de omvang van het uitgesteld en achterstallig onderhoud op de netwerken in de instandhoudingsbijlage (bijlage 4 bij de begroting van het Ministerie van IenW). Ook informeert de minister de Kamer in deze bijlage over de ontwikkeling van de instandhoudingskosten en begrotingsmaatregelen voor de toekomst, zoals wij ook in § 5.2 hebben laten zien. Ook brengt de minister sinds 2020 jaarlijks een rapportage uit die systematisch de 'staat van de infrastructuur' in kaart brengt. We vinden dit een positieve ontwikkeling.

Ook in dit verantwoordingsonderzoek concluderen we echter dat de informatievoorziening (voor het hoofdwegennet) nog steeds onvoldoende is. De minister weet nog steeds te weinig over de beperkingen als gevolg van de instandhoudingsopgave op het hoofdwegennet en had hier meer over kunnen weten. Ook is er nog geen volledig zicht op het areaal van het hoofdwegennet; iets dat we ook in ons onderzoek 10 jaar geleden concludeerden.

## 5.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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 24 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van IenW

De minister reageert, mede namens de staatssecretaris van IenW, op onze conclusies en aanbevelingen voor de onderwerpen bedrijfsvoering en beleid.

#### *Bedrijfsvoering*

De minister deelt de conclusies met betrekking tot de bedrijfsvoering. Hij is verheugd over de stappen die dit jaar zijn gezet. Op het gebied van informatiebeveiliging en verplichtingenbeheer, waar de onvolkomenheid als afgerond is beschouwd, zal het ministerie doorgaan met verdere versterking. Op het gebied van een geborgd inkoopproces en prestatieverklaren geeft hij aan dat de effecten van de verbetermaatregelen zichtbaar zijn geworden. Hij erkent dat er blijvende aandacht nodig is voor het implementeren en borgen van de vastgestelde verbetermaatregelen en zal hier actie op nemen.

Onze bevindingen op het algoritme Slim inzetten weginspecteurs worden herkend. De minister geeft aan inmiddels actie te hebben ondernomen op de privacy-elementen en dat hij bezig is de transparantie en betrouwbaarheid van algoritmes beter te borgen.

### *Beleidsonderzoek 'Zicht op de beperkingen door instandhouding infrastructuur'*

De minister erkent het risico dat een tekort aan geld in combinatie met de grote instandhoudingsopgave zou kunnen leiden tot achterstanden, met overlast voor weggebruikers en spoorreizigers tot gevolg. Tegelijkertijd is hij, vanwege de financiële armslag die hij heeft, genoodzaakt tot het maken van keuzes. Die keuzes wil hij maken op basis van goede, betrouwbare informatie.

De minister erkent dat bij RWS een verbeterd beeld van de beperkingen nodig is voor meer inzicht in de staat van het areaal. Hij geeft aan dat RWS sinds 2021 in de 'Staat van de Infrastructuur RWS' al rapporteert over een deel van de beperkingen, namelijk op de bruggen. Aanvullend zal worden bekeken of deze beperkingen centraal kunnen worden geregistreerd en uitgebreid naar andere assets van het areaal. Verder zegt de minister verder te zullen werken aan de ontwikkeling van indicatoren die inzicht geven in de technische staat van het areaal en zal hij ter invulling van het basiskwaliteitsniveau ook de prestatieafspraken op hinder nader uitwerken.

De minister is blij dat wij het inzicht in het spoorwegennet als toereikend beoordelen. Hij verwacht dat ProRail trends bij het optreden van beperkingen tijdig signaleert en dit meeneemt bij het plannen van instandhoudingswerkzaamheden. Hij geeft aan dat de informatie over het spoor voor lenW voldoende is om de benodigde keuzes te maken in relatie tot instandhouding.

### *Beleidsonderzoek 'Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem'*

De minister herkent onze bevindingen over het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem. Hij schrijft dat ook lenW de afgelopen jaren de gevolgen heeft gezien van waar het niet goed is gegaan.

De staatssecretaris onderstreept de noodzaak om maatregelen te treffen die hoogwaardig hergebruik van (secundaire) bouwstoffen én de bescherming van de bodem garanderen. Zij benoemt een aantal acties die zij in gang gezet heeft voor de korte en lange termijn:

- Per 1 januari 2024 geldt een informatieplicht voor de toepassing van bodemas en immobilisaat. Een informatieplicht voor staalslakken is in voorbereiding.
- De Regeling bodemkwaliteit 2022 is op 1 januari 2024 in werking getreden. Daarin staan aanvullende eisen voor de verklaring die producenten van bouwstoffen afgeven over hun secundaire bouwstoffen.
- De circulaire staalslakken is geactualiseerd en sluit aan op de Omgevingswet.
- Een registratieplicht voor toepassingslocaties van secundaire bouwstoffen wordt overwogen, zodat deze herleidbaar worden.

- Inzichten uit meerjarig onderzoek door het RIVM kunnen voor lenW mogelijk aanleiding zijn voor het stellen van aanvullende voorwaarden en aangescherpte normen. Dit wordt gedaan in het kader van de herijking van de bodemregelgeving.
- De versterking van het Kwalibo-stelsel wordt dit jaar afgerond.

De staatssecretaris herkent ook de problemen die wij zien in de uitvoering van het toezicht. Zij geeft aan te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de data uit bronsystemen die via Inspectieview kunnen worden geraadpleegd. Ook wordt volgens de staatssecretaris in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel gewerkt aan kennisinfrastructuur, informatievoorziening en het verkrijgen van voldoende capaciteit bij de omgevingsdiensten. Om haar verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel waar te kunnen maken, heeft de staatssecretaris aan de Kamer laten weten de regelgeving hiervoor aan te zullen passen.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zullen de ingezette lijn van verbeteringen in de bedrijfsvoering en de verbetermaatregelen die de minister toezegt, volgen.

Wij constateren dat de minister de conclusies over het zicht op de beperkingen door instandhouding van de infrastructuur erkent. De minister erkent ook het risico op een tekort aan geld voor instandhouding, wat kan leiden tot overlast voor spoor- en weggebruikers. De financiële keuzes zelf zijn aan de minister en de Tweede Kamer. Als die keuzes tot een gebrek aan financiële armslag leiden voor instandhouding, dan is het aan de minister om over dat gebrek aan financiële armslag, alsmede de consequenties ervan voor burgers en bedrijven, transparant te zijn. Wij benadrukken, mede in het licht van het budgetrecht van de Tweede Kamer, het belang van een degelijke en transparante onderbouwing van keuzes ten behoeve van de instandhouding van infrastructuur nu en in de toekomst. Wij kijken uit naar de resultaten van de intentie van de minister om het inzicht in de beperkingen te verbeteren en indicatoren en prestatieafspraken nader uit te werken. We zullen de stand van zaken van instandhouding en de keuzes die hierin worden gemaakt met belangstelling blijven volgen.

Wij zien dat de staatssecretaris diverse maatregelen heeft aangekondigd om het gebruik van secundaire bouwstoffen en de bescherming van de bodem te garanderen. We zien in de reactie van de staatssecretaris nog geen acties tegen de negatieve gevolgen van verontreinigingen in secundaire bouwstoffen, wat van belang is voor goede recycling.

We merken op dat veel van de maatregelen die de staatssecretaris onderneemt of overweegt, aan het einde van de toepassingsketen zitten en juridisch van aard zijn. Recente onderzoeksrapporten in opdracht van de staatssecretaris tonen de voordelen aan van maatregelen eerder in de keten. Deze voordelen zijn er voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en het risico op verontreiniging.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023

Deze bijlage bevat infographics 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 2023* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) 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 infographics laten ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuren hebben 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)**

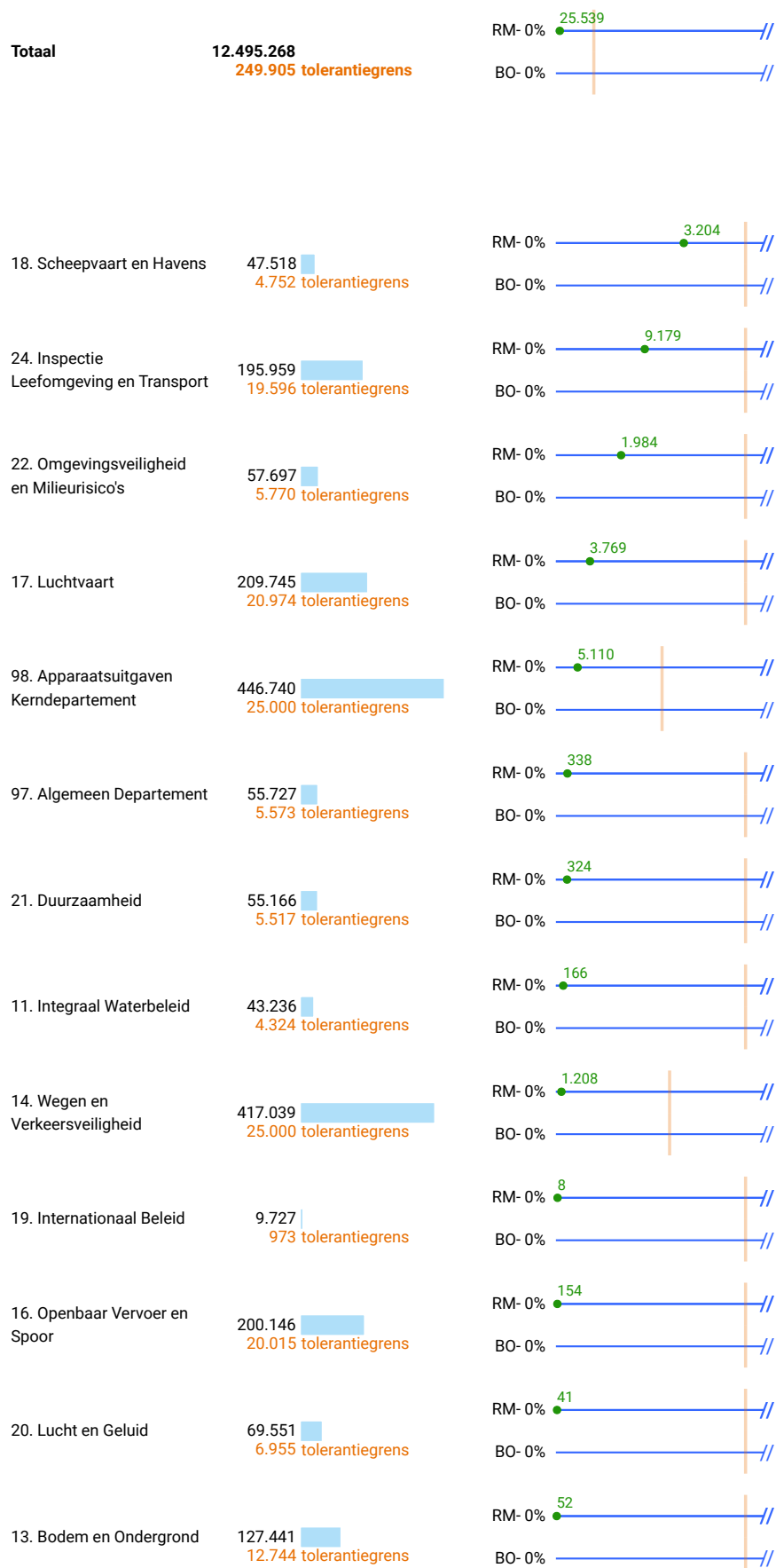
**Verplichtingen  
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

**Rechtmatigheid (RM)**

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



**Infrastructuur en Waterstaat  
(XII)**

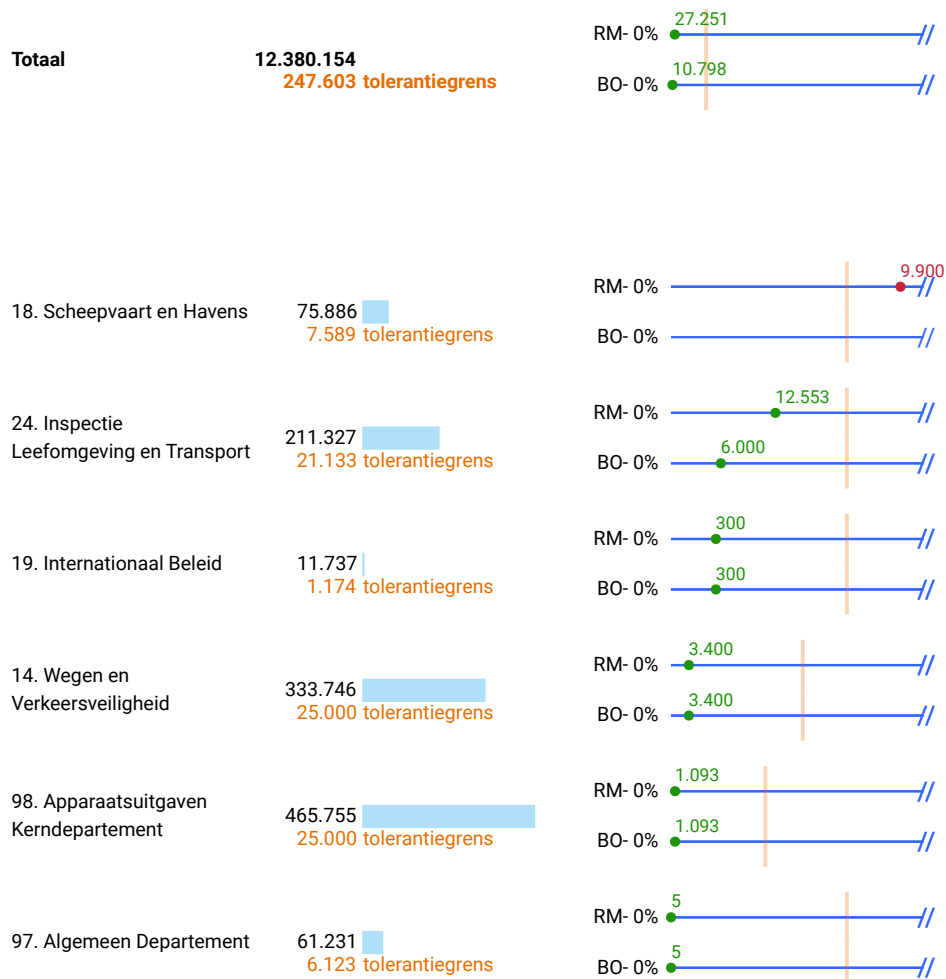
**Uitgaven en ontvangsten  
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

**Totaal** **12.380.154**  
**247.603 tolerantiegrens**

**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. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023).

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

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 2023*. 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).

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 voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen 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. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

### **Bedrijfsvoering**

Wij onderzoeken per ministerie 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.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Voor het onderzoek naar het algoritme Slim inzetten wegininspecteurs gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. We toetsen in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme worden beheerst vanuit de volgende 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;
- general IT-controls (GITC): beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

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.

Daarnaast vermelden we 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.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten 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.

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).

We hebben 2 onderzoeken gedaan naar de beleidsresultaten: 'Zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur' en 'Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem'. In deze onderzoeken 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 resultaten ervan 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.

### *Beleidsresultaten Zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur*

De probleemstelling van ons onderzoek 'Zicht op beperkingen door instandhouding infrastructuur' (§ 5.2) luidde: Heeft de minister van IenW zicht op de ontwikkeling in de beperkingen in het gebruik van het hoofdwegennet en het spoorwegennet die tussen 2018 en juni 2023 zijn ingesteld door de beheerders van de netwerken als gevolg van de instandhoudingsopgave en op de instandhoudingsopgave van deze netwerken in de komende 20 jaar?

De probleemstelling hebben we beantwoord aan de hand van 5 onderzoeksvragen. Het normenkader per vraag is als volgt:

Onderzoeksvragen	Normen
Wat verstaan het Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en ProRail onder 'beperkingen in het gebruik van de netwerken', en 'instandhouding'?	Geen normen getoetst
Hebben Rijkswaterstaat en ProRail inzicht in de beperkingen van het gebruik van het hoofdwegennet en het spoorwegennet die zijn gerelateerd aan de instandhoudingsopgave (hierna: 'de beperkingen') die in de periode van 1 januari 2018 tot en met 30 juni 2023 zijn ingesteld?	Rijkswaterstaat en ProRail beschikken over inzicht in de beperkingen van het gebruik van het hoofdwegennet en het spoorwegennet die zijn gerelateerd aan de instandhoudingsopgave
Heeft het Ministerie van IenW zicht op de ontwikkeling in het aantal en de duur van de beperkingen voor de genoemde periode?	Het Ministerie van IenW heeft een volledig beeld van de ontwikkeling van de beperkingen
Hebben Rijkswaterstaat en ProRail de oorzaken van de beperkingen in beeld en is het Ministerie van IenW geïnformeerd over deze oorzaken?	Rijkswaterstaat en ProRail hebben op basis van onderzoek inzicht verkregen in de achterliggende oorzaken van de beperkingen. Het Ministerie van IenW wordt door Rijkswaterstaat en ProRail volledig geïnformeerd over de oorzaken van de beperkingen
Heeft het Ministerie van IenW zicht op de instandhoudingsopgave van het hoofdwegennet en het spoorwegennet voor de komende 20 jaar?	Het Ministerie van IenW heeft inzicht in de instandhoudingsopgave
Wat is de oorzaak van de beperkingen geweest, de duur ervan en welke hinder hebben gebruikers van de beperkingen ondervonden?	Bij de beantwoording van de vragen voor de casussen maken we geen gebruik van normen. De casussen dienen ter illustratie
Welke afwegingen zijn door de beheerder gemaakt ten aanzien van de programmering van het onderhoud en de mogelijke impact van hinder?	
Daarnaast gelden de volgende algemene normen voor de onderbouwing van de te verstrekken informatie:	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informatie moet betrouwbaar tot stand zijn gekomen.</li><li>• Informatie moet ordelijk en controleerbaar tot stand zijn gekomen. Het proces van totstandkoming moet achteraf te reconstrueren zijn.</li></ul>

Ons onderzoek is gebaseerd op documentonderzoek, dataonderzoek en interviews. We hebben gesprekken gevoerd met het Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en ProRail en informatie (data over beperkingen) opgevraagd. Wij hebben van de beheerders databestanden ontvangen, op basis waarvan wij hebben vastgesteld of zij inzicht hebben in het aantal en duur van de beperkingen van het gebruik van het hoofdwegennet en het spoorwegennet die zijn gerelateerd aan de instandhoudingsopgave en de oorzaken van deze beperkingen. Ook zijn wij op basis van de informatie die wij hebben ontvangen nagegaan of zij zicht hebben op de instandhoudingsopgave voor de komende jaren.

### **Inzicht in uitgaven aan instandhouding**

In ons onderzoek geven we inzicht in de uitgaven van het Ministerie van IenW aan de instandhouding van het hoofdwegennet en het spoorwegennet in de afgelopen 5 jaar (2018 t/m 2022) en het benodigde en beschikbare budget voor de komende 15 jaar (2023 t/m 2037). De bedragen over de uitgaven in de afgelopen 5 jaar volgen uit de instandhoudingsbijlage bij het jaarverslag van het Infrastructuurfonds (2018 t/m 2021) en het Mobiliteitsfonds (2022). De bedragen over het benodigde en beschikbare budget zijn door IenW aan ons aangeleverd. Wij hebben de juistheid van deze bedragen niet gecontroleerd.

### **Casusonderzoek**

Wij hebben 2 casussen (1 bij beide netwerken) geselecteerd waar sprake was van beperkingen die zijn ingesteld door Rijkswaterstaat of ProRail in het gebruik van infrastructuur en van hinder voor gebruikers. Het doel van de casussen was om zichtbaar te maken welke afwegingen en keuzes in de praktijk door de beheerders werden gemaakt.

Omdat wij geen inzicht hadden in de beperkingen die zijn ingesteld hebben we 2 casussen geselecteerd op basis van nieuws in de media over hinder door werkzaamheden op zowel het hoofdwegennetwerk als op het spoor. Omdat een van de casussen (Suurhoffbrug, ProRail) ook een locatie bleek te zijn waar beperkingen golden op het hoofdwegennet, is deze als derde casus toegevoegd aan het onderzoek.

### **Data analyse**

Wij hebben aan Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail gevraagd om data aan te leveren over de beperkingen in het gebruik van het hoofdwegennet en het spoorwegennet die er in de periode (2018 t/m juni 2023) zijn geweest en die zijn te relateren aan de instandhoudingsopgave. Omdat de informatie over het jaar 2023 niet volledig was, hebben we in de rapportage inzicht gegeven in de periode 2018 t/m 2022.



RWS heeft drie databestanden aangeleverd uit het SPIN-systeem (2 bestanden) en Event Log (1 bestand) met informatie over geplande werkzaamheden en storingen. Met deze databestanden was het niet mogelijk om te onderscheiden welke werkzaamheden of storingen gerelateerd zijn aan instandhouding. Het was ook niet mogelijk om de duur van de beperkingen uit de data af te leiden. Uit gesprekken met RWS bleek dat de werkelijke start en einddatum en tijd een algemene periode betrof waarin de aannemers de werkzaamheden dienen te verrichten, waarbij zij in dezelfde periode beperkingen kunnen instellen. De exacte periode van de ingestelde beperkingen is uit de data niet te herleiden. RWS geeft aan dat de databestanden een ander doel dienen, en daarom niet geschikt zijn voor het beantwoorden van onze vragen. Op basis van deze databestanden was het niet mogelijk om het aantal en duur van beperkingen tijdens werkzaamheden en storingen te bepalen die gerelateerd zijn aan instandhouding.

ProRail heeft twee databestanden aangeleverd: een databestand met geplande werkzaamheden met informatie over de treinvrijperiode's en een databestand met storingen uit het SAP registratiesysteem. Op basis van deze databestanden was het mogelijk om het aantal en duur van beperkingen tijdens geplande werkzaamheden en storingen te bepalen die gerelateerd zijn aan instandhouding. Hierna leggen we uit hoe we dat hebben gedaan, zowel voor de geplande werkzaamheden als de storingen.

#### Geplande werkzaamheden databestand ProRail

Het databestand bestaat uit 10.196 werkzaamheden die zijn uitgevoerd in de periode van 2018 tot 2022. De duur van de treinvrijperiode's is ook opgenomen in de gegevens en bepaald door ProRail op basis van de start en einddatum en tijd van de werkzaamheden. We kunnen in dit databestand onderscheiden welke werkzaamheden aan instandhouding gerelateerd zijn en welke werkzaamheden vernieuwing en onderhoud betreffen. In onze analyse hebben we de werkzaamheden verwijderd die aanleg betreffen. Na deze selectie blijven er 8.811 werkzaamheden over die te relateren zijn aan de instandhoudingsopgave. Een deel van deze werkzaamheden betreft de categorie waarbij zowel sprake is van aanleg als vernieuwing. Omdat hierin ook sprake is van instandhouding, hebben we deze werkzaamheden in de dataset gelaten.

#### Storingsdatabestand ProRail

Het bestand bestaat uit 45.847 storingen die betrekking hebben op de periode van 1 januari 2018 tot 30 juni 2023, waarbij we de storingen hebben geselecteerd tot en met eind 2022. De impact van de storing is bepaald door de vertraging voor alle geraakte treinen op te tellen (een opgeheven trein telt mee voor 30 minuten,

een omgeleide trein voor 15 minuten). Op basis van het aantal treinvertragingminuten wordt de storing ingedeeld in een hindercategorie (1 t/m 4). De hinderklassen 1 en 2 (resp. meer dan 2400 en meer dan 680 treinvertragingminuten) worden aangeduid als 'impactvolle verstoringen'. Hierover rapporteert ProRail aan het Ministerie van IenW. ProRail wijst elke storing vervolgens toe aan een categorie, waarvan de categorieën techniek (storing met een technische oorzaak, zoals een falende component) en proces (storing met een procesoorzaak, zoals uitgelopen werkzaamheden) betrekking hebben op instandhouding. Deze storingen hebben we gefilterd in de dataset. Na deze selectie blijven er 15.405 storingen over die te relateren zijn aan de instandhoudingsopgave.

#### *Beleidsresultaten Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem*

In ons onderzoek naar het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem (§ 5.4) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de staatssecretaris 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 resultaten ervan 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.

Het doel van dit onderzoek was om een oordeel te geven over de informatiepositie van de staatssecretaris van IenW. Daarvoor onderzochten we wat de staatssecretaris weet wat de staatssecretaris weet over 2 secundaire secundaire bouwstoffen die verontreinigende stoffen bevatten die tot bodemverontreinigingen kunnen leiden: AEC-bodemassen en staalslakken. Daarnaast onderzochten we het handelen van de bewindspersoon op basis van deze informatieverzameling. We hebben gekozen voor onderzoek naar AEC-bodemassen en staalslakken omdat de toepassing tot bodemverontreiniging kan leiden, bijvoorbeeld doordat de bouwstoffen verontreinigende stoffen bevatten die kunnen uitloggen. Daarnaast worden deze bouwstoffen al geruime tijd toegepast.

Ons oordeel hebben we gebaseerd op een toets van normen over de informatieverzameling ten behoeve van beleidsdoelen en regel naleving door de bewindspersoon.

Hoofdvraag: Beschikt de staatssecretaris over een adequate informatiepositie voor haar beleid en de naleving van (bodem)regelgeving over AEC-bodemassen en staalslakken?

Om de informatiepositie van de staatssecretaris hierover te onderzoeken hebben we ons onderzoek gericht op 3 deelvragen.

1. Wat zijn de doelstellingen van het beleid van de staatssecretaris en de (bodem) regelgeving voor AEC-bodemassen en staalslakken?
  - a. Welke doelstellingen streeft de staatssecretaris na in haar beleid ten aanzien van AEC-bodemassen en staalslakken?
  - b. Welke (bodem)wetgeving moet worden nageleefd bij het gebruik van AEC-bodemassen en staalslakken?

Deelvraag 1 leidt tot een overzicht van informatievragen waar de staatssecretaris inzicht in moet hebben om te kunnen voldoen aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor haar eigen beleid en de naleving van wet- en regelgeving.

Dit is een beschrijvende deelvraag en heeft daarom geen normen.

2. Heeft de staatssecretaris ten aanzien van AEC-bodemassen en staalslakken voldoende informatie over de werking van haar beleid, de regelnaleving en daaruit voortvloeiende risico's?
  - a. Heeft de staatssecretaris inzicht in het bereiken van beleidsdoelstellingen?
  - b. Heeft de staatssecretaris inzicht in de naleving van wet- en regelgeving?
  - c. Heeft de staatssecretaris inzicht in het functioneren van het stelsel?

We onderzoeken ook of de staatssecretaris inzicht heeft in de risico's die gepaard gaan met het niet bereiken van beleidsdoelstellingen, niet-naleving van wet- en regelgeving en gebrekkig functioneren van het stelsel. Het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving is verdeeld over meerdere organisaties en overheidslagen. We onderzochten bij deelvraag 2b alleen het inzicht in de naleving van wet- en regelgeving waar de staatssecretaris voor verantwoordelijk is.

We hanteerden de volgende normen:

- De staatssecretaris heeft inzicht in het bereiken van beleidsdoelstellingen.
- De staatssecretaris heeft inzicht in de naleving van wet- en regelgeving.
- De bewindslieden verzamelen proactief informatie om zich ervan te vergewissen dat het stelsel werkt zoals beoogd.
- De toezichthouder geeft aan waar de huidige wet- en regelgeving tekortkomingen vertoont.
- De informatie-uitwisseling en kennisuitwisseling tussen de samenwerkende toezichthouders is voldoende en juridisch mogelijk.

3. Onderneemt de staatssecretaris risico-gericht actie in overeenstemming met die informatie ten aanzien van AEC-bodemassen en staalslakken?
- Maakt de staatssecretaris een afgewogen risico-inventarisatie?
  - Sluiten ondernomen acties aan op gesignaleerde risico's?

We onderzochten tot slot welke acties de staatssecretaris onderneemt naar aanleiding van haar (gebrek aan) inzicht. De staatssecretaris heeft verschillende instrumenten, zoals het stellen van kaders, het laten doen van onderzoek of het inzetten van toezicht.

We hanteerden de volgende normen:

- De staatssecretaris maakt eigenstandig een analyse van risico's voor haar beleidsdoelen / risico's voor bodemverontreiniging door staalslakken en AEC-bodemassen.
- Als de risico-inventarisatie daartoe aanleiding geeft, onderneemt de staatssecretaris actie in aansluiting op die analyse.
- Als de bewindslieden vaststellen dat het wettelijk stelsel niet goed functioneert, dan verwachten wij dat zij als medewetgever het initiatief nemen tot wetwijziging (of aanpassing van lagere regelgeving).

We hebben gebruik gemaakt van een combinatie van bronnen en onderzoeksmethoden.

Deelvraag 1 is beantwoord aan de hand van documentanalyse en geverifieerd via interviews. We maakten gebruik van beleidsnota's, wetsteksten en overige Kamerstukken.

Voor deelvraag 2 gebruikten we documentanalyse, interviews, observatie en data-analyse. Data was afkomstig van systemen die de ILT gebruikt (meldingen in het loket Bodemsignaal; Inspectieview; Holmes) en die RWS beheert (een database over erkenningen, het meldpunt bodemkwaliteit en het landelijk meldpunt afval). Relevante documenten betroffen o.a. jaarplannen en -verslagen van de ILT, inspectieverslagen en dossiers, signaleringsrapportages van de ILT en de onderliggende informatie hiervoor.

Om resultaten uit de documentenanalyse en data-analyse te verifiëren en te duiden, hebben we interviews gehouden met beleidsambtenaren bij het ministerie, inspecteurs en teamleiders bij de ILT. Daarnaast hebben we interviews gehouden met de Vereniging Afvalbedrijven en Pelt & Hooykaas, om hen te spreken over wettelijke barrières bij de toepassing van bouwstoffen. Aanvullend is er telefonisch contact geweest met RWS, de Raad voor Accreditatie, de Technische Universiteit Delft, Waterschap Rivierenland en DCMR om bepaalde feitelijke vragen te beantwoorden.

Deelvraag 3 onderzochten we aan de hand van documentanalyse en interviews, identiek aan deelvraag 2.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag 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-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

*Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)':*

Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. 31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022); Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Geld op de aanvullende post is toegeschreven aan het departement dat hoofdverantwoordelijk is voor het schrijven van het bestedingsplan. Het geld hoeft niet per se bij dat departement terecht te komen. Voor het extra geld dat niet uit het coalitieakkoord komt, hanteren we de laatste begrotingsstand, omdat er voor deze middelen geen eenduidig startmoment aan te wijzen valt.

*Figuur 'Status van de Aanvullende Post middelen uit het coalitieakkoord Rutte IV.*

*De bedragen zijn opgeteld per maatregel voor 2022 tot en met 2028':*

Aanvullende post bijlages uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183) Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c); 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2022 XII Infrastructuur en Waterstaat Tabel 5 (p. 7) IenW (2022).

Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

*Tabel 'Rapportage over extra gelden'*

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. We hebben verder de volgende bron geraadpleegd: IenW (2023). De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in deze openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat.

## Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021a). *Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 22343, nr. 294. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 22343, nr. 297. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Commissie-Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, bijlage bij Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 295.

Europees Milieuagentschap (2020). *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*. Opgehaald van: <https://www.eea.europa.eu/publications/healthy-environment-healthy-lives>

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*.  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

IenW (2022), *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het jaar 2022 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)*.  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

IenW (2023). *Jaarverslag en Slotwet van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr. 1. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2019). *Signaalrapportage Analyse risico's in de keten van bodemas*.  
Den Haag: eigen beheer.

ILT (2022a). *Signaalrapportage Milieurisico's bodemas verschuiven naar andere afzetmarkt*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2022b). *Nota ter informatie - Inspectieresultaten monitoring van risicovolle bouwstoffen zoals AEC-bodemassen*. Kenmerk ILT 2022/51689.

ILT (2023a). *Signaalrapportage Wettelijke regels staalslakken dekken risico's voor mens en milieu niet af*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2023b). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA)*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*. 30 juni 2023.

Neve (red.) (2021). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, bijlage bij Kamerstuk 22343, nr. 299.

Planbureau voor de Leefomgeving (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: eigen beheer.

RIVM (1993). *Verspreiding van emissies uit secundaire grondstoffen naar bodems*. Bilthoven: eigen beheer.



RIVM (2023). *Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken – literatuurstudie*. Bilthoven: eigen beheer.

Rijkswaterstaat (2022). *'De totale tijdswinst is enorm'* op: <https://www.magazines-rijkswaterstaat.nl/rwsjaarbericht/2022/01/data-en-informatievoorziening-interview>, geraadpleegd op 5-10-2023.

Tauw (2020). *Inventarisatie IBC-werken met AEC-bodemassen*. Deventer: eigen beheer.

VROM-Inspectie Regio Zuid (2002). *'In slak en as?' Ketenonderzoek naar het ontstaan van de afvalstoffen AVI-bodemassen en menggranulaat tot en met de toepassing daarvan als bouwstoffen in (infrastructurele) werken*. Eindhoven: eigen beheer.

WKBBB (2021). Brief Wkbbb betreffende meldplicht en register voor risicovolle bouwstoffen zoals staalslakken.

## Bijlage 4 Begrippenlijst

### **apparaatsuitgaven**

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

### **Auditdienst Rijk (ADR)**

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

### **baten-lastenagentschap**

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

### **bedrijfsvoering**

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

### **bedrijfsvoeringsparagraaf**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

### **begrotingsfonds**

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

**beleidsinformatie**

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

**betrouwbaar**

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

**budgetrecht**

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

**Comptabiliteitswet**

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

**decharge verlenen**

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

**extracomptabel**

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

**financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

**financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

**fouten**

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

**fraude**

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

**garantie**

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf. Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

**informatiebeveiliging**

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

**ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)**

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

**IT-beheer**

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

**jaarverslag**

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid. Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

**lifecyclemanagement (LCM)**

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

### **materieelbeheer**

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

### **misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)**

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

### **niet-financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

### **onvolkomenheid**

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

### **onzeker**

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

### **ordelijk**

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

### **prestatieverklaring**

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

### **rechtmatig**

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

### **rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)**

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

### **Rijksbegrotingsvoorschriften**

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

### **saldibalans**

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

### **slotverschillen**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

### **suppletoire begroting**

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

### **(overschrijding van de) tolerantiegrens**

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

**totstandkoming (van informatie)**

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

**verplichting**

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

**voorschot**

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

**zelfstandig bestuursorgaan (zbo)**

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 7 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2024**