

# Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2021

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

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

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

## 4. Bedrijfsvoering | 13

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14

4.3 Onvolkomenheden | 14

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 26

## 5. Beleidsresultaten | 27

5.1 Corona-afval uit teststraten | 27

5.2 Inzicht risico's continuïteit dienstverlening: NS en KNMI | 33

5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 37

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 38

6.1 Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat | 38

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 40

## Bijlagen | 41

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021 | 41

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 44

Bijlage 3 Literatuur | 55

Bijlage 4 Eindnoten | 57

# 1. Onze conclusies

**De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gaat over aanleg en onderhoud van de rijkswegen, de grote kanalen en rivieren, de spoorlijnen en over een schoon milieu.**

## Aanpakken en doorpakken

Bij het Ministerie van IenW is in 2021 hard gewerkt aan verbetering van het financieel beheer en de bedrijfsvoering. Er is een aanpak bedacht voor processen die al jaren niet goed gingen. Maar dit is nog niet genoeg. Daarom moet de minister van IenW in 2022 en daarna blijven werken aan verbetering.

## Help de organisaties die beleid moeten uitvoeren

Rijkswaterstaat, KNMI, NS en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zijn uitvoerders van beleid. Het Ministerie van IenW moet beleid zodanig uitwerken dat uitvoerders ermee uit de voeten kunnen. We zien dat uitvoerders soms toch tegen problemen aanlopen. Bijvoorbeeld:

- De ILT moest zelf extra regels maken voor corona-afval van teststraten, terwijl dit eigenlijk een taak is van de minister van IenW.
- De NS en het KNMI leveren diensten. De NS zorgt dat de treinen op tijd rijden. Het KNMI zorgt er onder meer voor dat er elke dag een weerbericht is. Het KNMI en de NS geven risico's voor de continuïteit van hun dienstverlening door aan het ministerie, maar daar worden die risico's niet gestructureerd beoordeeld om de vraag te beantwoorden: worden alle risico's voor de continuïteit van de dienstverlening goed opgelost?
- De minister van IenW en Rijkswaterstaat maken plannen voor nieuwe wegen of bruggen. Rijkswaterstaat begint soms aan projecten waarvoor niet genoeg geld beschikbaar is gesteld. Vaak moet later dan toch extra geld naar zo'n project. Of de minister en Rijkswaterstaat geven te weinig geld uit voor onderhoud van bruggen en wegen.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Prestatieverklaren IenW	✗		✗	✗	
2. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
3. Aanbestedingen kerndepartement		✗	✗	✗	
4. Lifecyclemanagement		✗	✗	✗	▶
5. Verplichtingenbeheer IenW			✗	✗	▶
6. Aanbestedingen Rijkswaterstaat			✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

### Verder in het rapport

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

## 2.

# Feiten en cijfers

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

Het Ministerie van IenW heeft in 2021 € 11.761 miljoen uitgegeven. Dit is 3,7% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 12.338 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 35 miljoen.

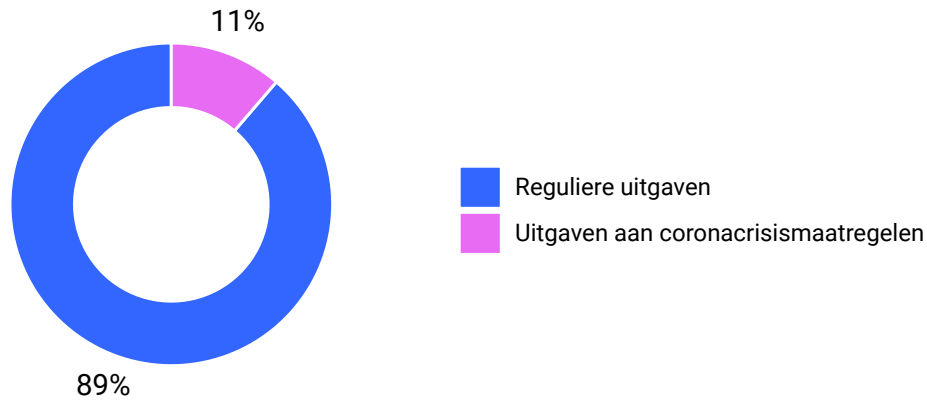
**Tabel 1** Ministerie van IenW (XII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2019	2020	2021
Verplichtingen	8.105	9.911	12.338
Uitgaven	8.005	9.461	11.761
Ontvangsten	52	29	35
Fte's	12.826	13.655	14.080

De stijging van de verplichtingen en de stijging van de uitgaven in 2021 worden volgens het jaarverslag van het Ministerie van IenW over 2021 voornamelijk veroorzaakt door coronacrisismaatregelen.

**Figuur 1** Percentage uitgaven van het Ministerie van lenW aan de coronacrisismaatregelen

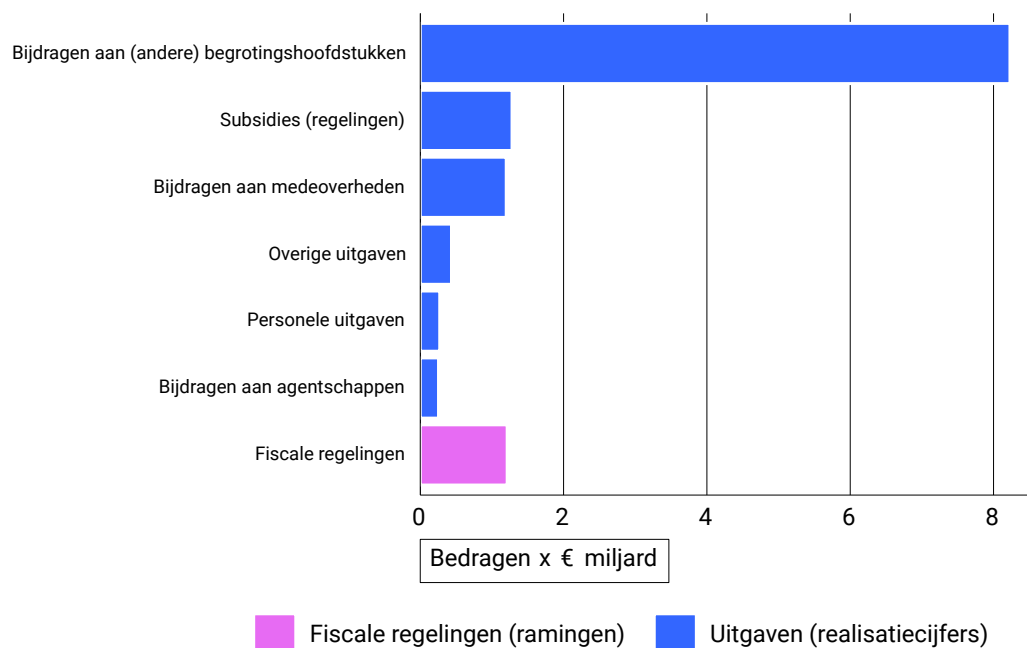
11% van de uitgaven (€ 1,3 miljard) werd besteed aan coronacrisismaatregelen



Om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, hebben openbaarvervoerbedrijven financiële steun ontvangen. Het gaat om de beschikbaarheidsvergoeding om de dienstregeling in stand te houden. Het gaat in 2021 om een steunpakket van in totaal € 1.119 miljoen. Daarnaast werd uit de lenW-begroting € 101 miljoen voor gratis coronatests voor reizigers betaald. In totaal gaf de minister van lenW € 1.328 miljoen uit aan coronacrisismaatregelen.

**Figuur 2** Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van lenW in 2021

Het grootste bedrag gaat naar bijdragen aan (andere) begrotingshoofdstukken



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

Van de € 11.761 miljoen aan uitgaven van de minister van IenW vloeit € 6.976 miljoen naar het Infrastructuurfonds en € 1.252 miljoen naar het Deltafonds. Uit deze fondsen worden de aanleg, het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het spoor en het hoofdwatersysteem. De minister van IenW is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze uitgaven.

### **Fiscale regelingen**

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van IenW, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Ze leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Daarom bevalen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aan fiscale regelingen te herzien.



# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van IenW.

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

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

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Op de volgende pagina is ons oordeel weergegeven.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

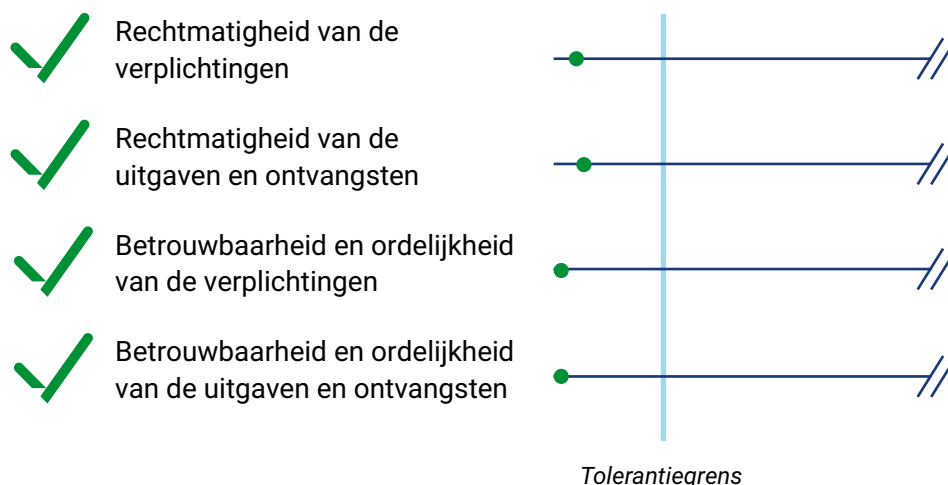
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

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

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

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

### Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) is opgenomen omvat € 11,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 19, 25 en 26. Het bedrag aan uitgaven omvat € 1,7 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 26. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

## 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII):

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 14 en 97. In artikel 14 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. In artikel 97 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

#### Op artikelniveau



Artikel 14: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 78,4 miljoen).



Artikel 97: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 35,7 miljoen).

#### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 14 is overschreden. Het betreft fouten van € 77,5 miljoen en onzekerheden van € 0,9 miljoen. De 2 grootste fouten zijn: een garantstelling aan de Rijksdienst voor het Wegverkeer van € 58,8 miljoen en een verhoging van de bijdrage aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen van € 18,8 miljoen. De minister heeft deze toezeggingen gedaan terwijl hij daarvoor pas in de 1e suppletoire begroting 2021 toestemming heeft gekregen van het parlement. Dit is in strijd met artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet.

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

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97 is overschreden. Het betreft fouten van € 34,7 miljoen en onzekerheden van € 1,0 miljoen. Het ministerie heeft voor een bedrag van € 30,9 miljoen voorschotten verstrekt aan bedrijven die testen voor reizen uitvoerden. In de contractvoorwaarden was dit niet voorzien. Daarnaast staat in de Regeling Financieel beheer bij het Rijk dat het ministerie alleen voorschotten mag verstrekken van meer dan € 0,5 miljoen als het daarvoor een bankgarantie ontvangt. Het ministerie heeft verzuimd een bankgarantie te vragen aan de bedrijven die testen voor reizen uitvoerden en aan 1 ander bedrijf.

# 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 2020 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 en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Infrastructuur en Waterstaat in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.5).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Er is in 2021 voortvarend gewerkt aan veranderingen in de bedrijfsvoering.

- De minister draagt de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) op om onder meer toezicht te houden op de bedrijfsvoering van zijn ministerie (Besluit directies FEZ, 2019). Binnen het ministerie van IenW trad de directie FEZ in 2021 actiever dan vorige jaren op naar de leiding van de diverse organisatieonderdelen.
- Het ministerie heeft IT-beheer en informatiebeveiliging hoger op de agenda staan.
- En de beheersing van infrastructuurprojecten kreeg extra aandacht.

Maar uit de komende paragrafen blijkt dat de bedrijfsvoering nog niet op orde is. Al die duizenden medewerkers van het ministerie en Rijkswaterstaat moeten daarvoor meer handelen vanuit inkoopregels, financiële afspraken en alertheid op IT-kwetsbaarheden. Dat betekent een cultuurverandering bij het ministerie en

Rijkswaterstaat. Die lukt als voortgang merkbaar is en medewerkers merken dat concrete resultaten worden bereikt. Onze aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn bedoeld om dat aan te moedigen.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

**Figuur 3:** *Onvolkomenheden bij Ministerie van IenW (XII)*

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Prestatieverklaren IenW	✗		✗	✗	
2. Informatiebeveiliging	✗	✗	✗	✗	▶
3. Aanbestedingen kerndepartement		✗	✗	✗	
4. Lifecyclemanagement		✗	✗	✗	▶
5. Verplichtingenbeheer IenW			✗	✗	▶
6. Aanbestedingen Rijkswaterstaat			✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Verbeterplannen inkoop en verplichtingenbeheer

De inkooptaak van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat is omvangrijk, met een volume van ongeveer € 6 miljard in 2021. De minister van IenW is ook verantwoordelijk voor een aantal rijksbrede aanbestedingen.

Het inkoopproces is een aaneenschakeling van processtappen en procedures waarvoor Europese en nationale regels gelden. Om iets in te kopen moet het ministerie eerst vaststellen wat moet worden ingekocht. Ook moet duidelijk zijn welke aanbestedingsprocedure passend is voor de soort inkoop waar het om gaat. De inkoopregels van het Rijk moeten voldoen aan belangrijke vereisten. Zo moet worden aangetoond dat het selectieproces voor een leverancier transparant en objectief is. Ook moet de administratie zo zijn ingericht, dat duidelijk is voor welke bedragen het ministerie of Rijkswaterstaat verplichtingen is aangegaan en wat de stand van de verplichtingen is aan het einde van het verantwoordingsjaar (verplichtingenbeheer). Tot slot moet kunnen worden vastgesteld dat de ingekochte dienst of product is geleverd tegen de afgesproken voorwaarden (de prestatieverklaring). Dan pas kan de factuur worden betaald.

Om aan de vereisten te kunnen voldoen, moeten het ministerie en Rijkswaterstaat een controleerbaar inkoopproces hebben ingericht, inclusief een adequate administratie en een stelsel van interne beheersmaatregelen. Een volledig inkoopdossier, een contractenadministratie, een escalatieprocedure en goede managementinformatie dragen hieraan bij.

### **Inkoopproblemen aangepakt met meerjarige verbeterplannen**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden we dat enkele processtappen niet goed verliepen en de regels onvoldoende waren nageleefd. Dit leidde tot 3 onvolkomenheden bij het kerndepartement: aanbesteden, prestatieverklaren en verplichtingenbeheer. Bij Rijkswaterstaat constateerden we 1 onvolkomenheid: aanbesteden.

De minister heeft in 2021 toegezegd om voor al deze onvolkomenheden een verbeterplan te maken. Bij het kerndepartement zijn verbeterplannen opgesteld voor inkoopbeheer, prestatieverklaren en verplichtingenbeheer. Rijkswaterstaat heeft een eigen verbeterplan voor inkoopbeheer gemaakt.

De tekortkomingen zijn niet eenvoudig structureel op te lossen en daarom kennen de verbeterplannen een looptijd van 3 of 4 jaar. Het ministerie heeft 2021 benut om oorzaken in kaart te brengen, implementatieplannen te maken, de kennis en kunde van het inkoopproces te vergroten, de inkooporganisatie te versterken en een start te maken met de verbeteracties. De effecten van deze maatregelen zijn logischerwijs nog niet of heel beperkt zichtbaar in 2021. Om die reden handhaven wij de onvolkomenheden voor het verantwoordingsjaar 2021.

Wel willen wij enkele positieve signalen melden. In 2020 constateerden we bijvoorbeeld 3 overschrijdingen van de artikeltolerantie, die deels het gevolg waren van ontoereikende prestatieverklaringen. In 2021 zien we, ondanks gebreken in dit proces, geen overschrijding van de artikeltolerantie door ontoereikende prestatieverklaringen. Het is te vroeg om te beoordelen of deze verbetering structureel is. Verder kon de minister de openstaande verplichtingen in 2021 onderbouwen door een verbeterde rapportage uit de administratie en zijn enkele grote individuele verplichtingen bijgewerkt. Ook zijn afwijkingen tijdig gecorrigeerd.

### **Aanbevelingen**

Wij doen de minister van IenW de volgende aanbevelingen:

1. Prioriteer de verbeteracties, voer deze in 2022 voortvarend uit en stel tussentijds vast dat de administratie een juist en volledig beeld geeft, door bijvoorbeeld een halfjaarsafsluiting.
2. Monitor gedurende het jaar of regels worden nageleefd.

### **4.3.2 Informatiebeveiliging verbeterd maar nog niet op orde**

We concluderen dat de minister van IenW dit jaar de informatiebeveiliging heeft verbeterd. Toch heeft de minister nog onvoldoende inzicht in informatiebeveiligingsrisico's bij alle onderdelen van het ministerie. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen als ransomware en cyberspionage. De aanval op het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij hackers van 2019 tot en met 2021 toegang hadden tot alle informatie, laat zien dat deze dreiging in Europese landen reëel is.<sup>1</sup> Ministeries in Nederland moeten voor hun informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

Sinds 2017 beoordelen wij de informatiebeveiliging van het Ministerie van IenW als een onvolkomenheid. Het belangrijkste probleem was het gebrek aan centraal inzicht in informatiebeveiligingsrisico's bij het ministerie, inclusief de dienstonderdelen.<sup>2</sup> Dit inzicht heeft de minister nodig om op tijd bij te sturen, bijvoorbeeld als de beveiliging van een belangrijk ICT-systeem bij een dienstonderdeel te lang niet is getest.

### **Voortgang in 2021**



Figuur 4 laat zien welke van de 12 door ons getoetste aspecten van informatiebeveiliging bij het Ministerie van IenW op orde zijn en welke nog niet.



**Figuur 4** Overzicht getoetste aspecten informatiebeveiliging IenW

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

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

 Op orde   
  Niet op orde

**Risicomanagement en incidentmanagent**

Het kerndepartement geeft de dienstonderdelen kaders voor de inrichting van hun risicomanagementprocessen. Daarnaast rapporteren dienstonderdelen jaarlijks aan het kerndepartement over hun informatiebeveiliging. Dat levert het kerndepartement nog geen compleet beeld op van de risico's. Zo is er geen volledig overzicht van de belangrijkste ICT-systemen en de status van verbeterplannen voor informatiebeveiliging bij de dienstonderdelen.

Het kerndepartement stelt de dienstonderdelen ook kaders om incidenten in de informatiebeveiliging te registreren en af te handelen. Uit die kaders blijkt onvoldoende hoe de dienstonderdelen deze incidenten moeten categoriseren. Zo'n uniforme categorisering is nodig om centraal overzicht te houden van de belangrijkste incidenten en hun aard. De dienstonderdelen moeten de belangrijkste incidenten melden bij het kerndepartement. Hiervoor heeft de minister een loket ingericht. In 2021 is ook de ILT hierop aangesloten. Hoe het kerndepartement precies omgaat met incidenten met – potentieel – de meeste impact is nog niet goed vastgelegd. De rollen,

verantwoordelijkheden en communicatielijnen zijn niet volledig duidelijk in het escalatieproces. Daardoor loopt de minister van IenW het risico dat er niet adequaat gereageerd wordt op een crisis in de informatiebeveiliging, zoals een aanval met ransomware.

Als oorzaak voor beide problemen zien we dat het kerndepartement, in vergelijking met andere ministeries, de dienstonderdelen veel ruimte heeft gegeven om hun informatiebeveiliging in te vullen. Het kerndepartement en de dienstonderdelen hebben eind 2021 afspraken gemaakt om het centrale inzicht in informatiebeveiligingsrisico's te verbeteren. Het risicomanagementproces van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan hierbij als voorbeeld dienen. Dat ministerie heeft in 2021 veel verschillende dienstonderdelen aangesloten op één risicomanagementproces, waarbij het rekening hield met de processen die al liepen bij de onderdelen. Bij de verbetering van het incidentmanagement is besloten een handboek en aanvullende werkinstructies te schrijven voor de escalatie van de grootste informatiebeveiligingsincidenten.

### **Aanbevelingen**

De minister van IenW heeft onze aanbeveling opgevolgd om de verantwoordelijkheden van de Chief Information Security Officer (CISO) te verduidelijken. De minister heeft in 2021 de positionering, taken en verantwoordelijkheden van de CISO vastgesteld.

Onze aanbeveling om het risicomanagementproces van de dienstonderdelen vanuit het kerndepartement in te richten, te monitoren en te sturen, is deels opgevolgd. We moedigen de minister aan deze lijn in 2022 verder voort te zetten.

### **4.3.3 Onvolkomenheid lifecyclemanagement**

#### **Lifecyclemanagement: randvoorwaarden voor beter inzicht**

Het beheer en planmatig onderhoud van het IT-landschap noemen wij lifecyclemanagement (LCM). Goed ingericht en planmatig uitgevoerd onderhoud van de IT-systemen maakt dat IT inzetbaar is en blijft. Een organisatie zoals het KNMI kan zijn werk niet uitvoeren zonder IT. Het verzamelen en verwerken van alle weer- en klimatologische gegevens gebeurt met computersystemen. De systemen hiervoor zijn 24/7 aan het werk en mogen niet uitvallen.

De departementale chief information officer (CIO) is verantwoordelijk voor 'het ontwikkelen en coördineren van lifecyclemanagement in het hele departement'. Hij of zij zorgt ervoor dat voor het hele ministerie het planmatige onderhoud van de IT-systemen op orde is. Deze rol van de departementale CIO is opgenomen in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021.

LCM begint met inzicht in het IT-landschap. Inzicht is nodig in de levensfase, de risico's en in de financiële aspecten van de IT-systemen. Dat inzicht is namelijk de noodzakelijke basis om:

- verouderde systemen tijdig te vernieuwen;
- systemen die belangrijk zijn voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven wendbaar te houden om beleidswijzigingen tijdig door te voeren;
- zorgvuldige keuzes te maken bij de inzet van IT-middelen.

In het verantwoordingsonderzoek 2020 (Algemene Rekenkamer, 2021a) constateerden wij dat de minister van lenW nog beperkt inzicht had in de IT-applicaties die bij het ministerie worden gebruikt. In het verantwoordingsonderzoek over 2021 hebben wij onderzocht of het inzicht in het IT-landschap beter is dan vorig jaar en of de minister van lenW onze aanbevelingen heeft opgevolgd.

### **Bevindingen**

In 2021 heeft het Ministerie van lenW zich er voornamelijk op gericht het nieuwe CIO-stelsel op te zetten en in te bedden. De introductie van dat stelsel was een randvoorwaarde om het inzicht in de risico's te verbeteren. Het nieuwe CIO-stelsel betekende voor lenW een verandering van het bestaande systeem. Dat was sterk decentraal ingericht. In het nieuwe stelsel trekken alle CIO's bij het ministerie gezamenlijk op. De departementale CIO heeft een stevigere rol gekregen bij de aansturing van LCM binnen het ministerie. De 6 decentrale CIO's zijn verantwoordelijk voor het organiseren en uitvoeren van LCM.

Wij hebben vastgesteld dat in 2021 de CIO-functie is versterkt. De samenwerking tussen de departementale CIO en de decentrale CIO's op het gebied van LCM is toegenomen en zij wisselen onderling ervaringen uit. Om LCM te borgen, heeft de CIO een integraal plan geschreven voor de uitvoering van de eerste stappen (plateau 1) in 2021. Vervolgstappen heeft het Ministerie van lenW in latere plateaus voorzien. Onder plateau 1 valt het uitbrengen van een periodieke, concernbrede LCM-rapportage. De eerste rapportage is eind 2021 opgeleverd. Wij zien dat de departementale CIO meer inzicht heeft gekregen, maar dat dit nog niet voor het hele IT-landschap geldt. Het inzicht beperkt zich tot de kritische applicaties, zie figuur 5.

**Figuur 5** Bevindingen LCM 2021

**Centraal inzicht als basis voor lifecyclemanagement van IenW is nog niet op orde**

Aandachtsgebied	Aspect	
Het gehele IT-landschap van het ministerie	Kritische applicaties	✓
	Niet-kritische applicaties	✗
Applicatiestatus	Applicatiekenmerken	✓✗
	Levensfase	✓✗
Financiële aspecten	Beheer- en onderhoudskosten gehele landschap	✗
	Beheer- en onderhoudskosten per applicatie	✗

✓ Op orde   ✗ Niet op orde   ✓✗ Deels op orde

Daarnaast zijn de kaders die in 2020 zijn gesteld voor een eenduidige en gestandaardiseerde vastlegging van applicatiekenmerken en levensfase, maar gedeeltelijk toegepast. Voor de financiële aspecten van het IT-landschap, zoals beheer- en onderhoudskosten van de applicaties, zijn in het CIO-stelsel nog geen afspraken gemaakt. De CIO IenW wacht hiervoor op de rijksbrede handleiding ICT-kosten. De CIO Rijk stelt die in 2022 beschikbaar.

**Conclusie**

Wij concluderen dat de minister van IenW belangrijke stappen heeft gezet om LCM op centraal niveau op een hoger plan te brengen. De minister van IenW heeft daarmee onze aanbevelingen in 2021 grotendeels opgevolgd. Het vraagt meer tijd om LCM-processen voor het gehele IT-landschap op een eenduidige en gestandaardiseerde manier uit te voeren. Centraal inzicht in het IT-landschap en de bijbehorende risico's is nog te beperkt aanwezig. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Wij bevelen de minister van IenW het volgende aan:

1. Zorg dat de verbeterplannen voor LCM duurzaam in de organisatie worden ingebed met het beschrijven en plannen van de volgende plateaus en een doorontwikkeling van de rapportagecyclus.
2. Zie erop toe dat ministeriebrede afspraken voor eenduidige en gestandaardiseerde vastlegging van LCM worden nagekomen.
3. Zorg daarnaast dat er meer centraal inzicht komt in de financiële aspecten van het IT-landschap. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld de rijksbrede kaders die in 2022 beschikbaar komen.

## 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 4.4.1 CBR verkleint risico's automatische beoordeling medische rijgeschiktheid

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) beoordeelt rijvaardigheid en controleert of bestuurders medisch geschikt zijn om te rijden. In het proces van de beoordeling van de medische rijgeschiktheid gebruikt het CBR een algoritme. Een algoritme is een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden (Algemene Rekenkamer, 2021). In ons onderzoek naar algoritmes hebben we de inzet van 9 algoritmes onderzocht, waaronder deze bij het CBR (Algemene Rekenkamer, 2022). In dat onderzoek constateren we dat het CBR-algoritme voldoet aan ons toetsingskader. Dat betekent dat het CBR maatregelen heeft getroffen om de risico's die zijn verbonden aan het gebruik van het algoritme voldoende te beheersen.

### 4.4.2 Leren van raming uitvoering infrastructuurprojecten

Ministers zijn op basis van artikel 3.2 van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor een ordelijk en controleerbaar begrotingsbeheer. Onder begrotingsbeheer valt ook de zorg voor het ramen van de uitgaven.

In 2021 deed de Algemene Rekenkamer rijksbreed onderzoek naar de kwaliteit van ramingen. Eén van de casussen betrof artikel 15 in de begroting van het Infrastructuurfonds: aanleg, beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet (Algemene Rekenkamer, 2021b). Wij concludeerden toen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Voor ons verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van IenW deden we een vervolgonderzoek. We onderzochten het plannings- en ramingsproces bij Rijkswaterstaat.

Bij de beheersbaarheid van infrastructuurprojecten maken wij onderscheid tussen het ramingsproces en het beschikbare budget. Wanneer de geraamde kosten van een project hoger zijn dan het beschikbare budget, neemt het risico op tegenvallers toe, indien in de raming geen posten worden geschrapt of bijgesteld.

Op basis van ons onderzoek bij Rijkswaterstaat zien wij tekortkomingen in het gebruik van ramingen. We zien dat de minister soms besluit tot de uitvoering van infrastructuurprojecten terwijl de raming van het project hoger is dan het beschikbare

budget. Hiermee handelt hij tegen de Spelregels MIRT (*Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*). Als dat desondanks gebeurt, dient de minister vast te leggen dat hij afwijkt van de Spelregels MIRT (1) en zijn besluit motiveert (2) en vervolgens het parlement over deze 2 stappen informeert. We missen niet alleen dat, maar ook een analyse van de oorzaken van mee- en tegenvallers in de totale verantwoording over de oplevering van infrastructuurprojecten: wat leert de minister hiervan? Wij beoordelen deze tekortkomingen als een risico voor de financiële beheersing van infrastructuurprojecten.

### **Toenemend budget infrastructuur**

Meer dan de helft van de uitgaven van de minister van IenW gaat naar infrastructurele werken (Algemene Rekenkamer, 2021a). In 2021 bedroegen de uitgaven via het Infrastructuurfonds € 6,924 miljard (IenW, 2021). En de coalitie wil meer gaan uitgeven aan infrastructuur volgens het *Coalitieakkoord 2021*.

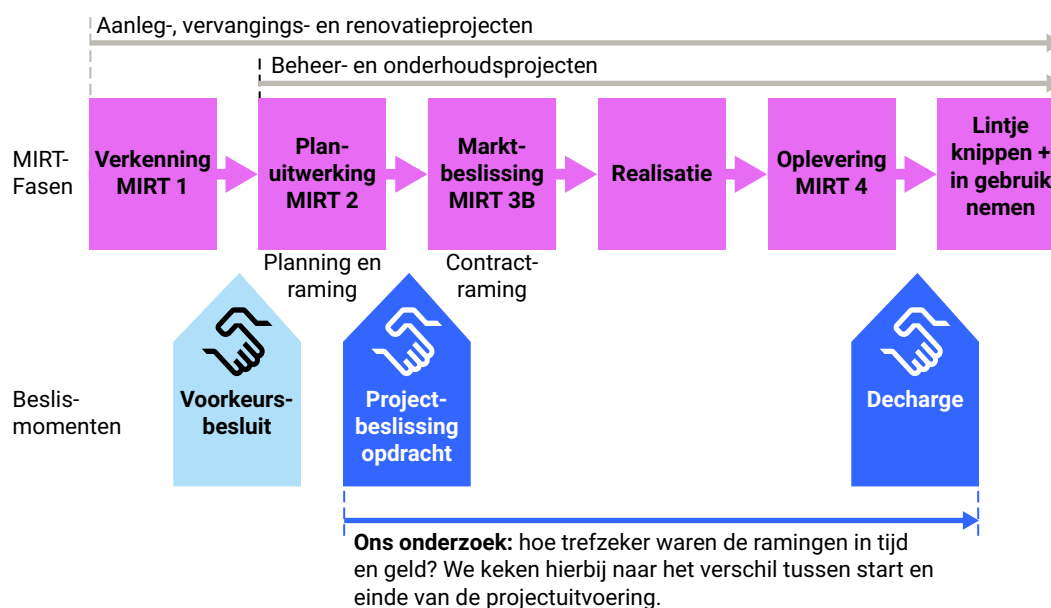
### **Oorzaken tegenvallers bij infrastructuurprojecten Rijkswaterstaat**

Tegenvallers van financiële aard en problemen met betrekking tot de beoogde doorlooptijd, kunnen verschillende oorzaken hebben. Die oorzaken kunnen buiten Rijkswaterstaat liggen. Zo kan de minister van IenW, een provincie of een gemeente tijdens de uitvoering van een project de reikwijdte ervan aanpassen. Ook kunnen de wettelijke eisen veranderen, bijvoorbeeld die voor brandveiligheid van tunnels. Economische ontwikkelingen beïnvloeden lonen en prijzen en inschrijvingen op aanbestedingen.

Oorzaken van tegenvallers kunnen ook wél bij Rijkswaterstaat liggen. Bij de planning en raming van de uitvoering van infrastructuurprojecten houdt Rijkswaterstaat rekening met risico's. Zo is van tevoren niet precies bekend wat er naar boven komt bij het baggeren van vaargeulen en het verwijderen van asfalt. Projecten kunnen ook kansen incalculeren, zoals besparingen door verkoop van afgegraven zand aan een ander project. Wij hebben daarom onderzocht of het proces van planning en raming van de uitvoering van infrastructuurprojecten voldoende wordt beheerst. Wij concentreerden ons daarvoor op de planning en de raming voor de uitvoeringsfase van infrastructuurprojecten. Infrastructuurprojecten doorlopen verschillende fasen. In figuur 6 geven wij aan op welke fase ons onderzoek betrekking had. Wij onderzochten het plannings- en ramingsproces voor projectbeslissingen.

**Figuur 6** Fasen en beslismomenten infrastructuurprojecten

### Infrastructuurprojecten hebben verschillende beslismomenten



### Methodiek ramingen is transparant, maar sommige ramingen voldoen niet aan kwaliteitseisen

Een raming voor een infrastructuurproject moet worden opgesteld volgens de Spelregels MIRT en de methodiek die in die spelregels is afgesproken. Wij zien dat Rijkswaterstaat die methodiek gebruikt. En we zien dat die methodiek ook 3 keer is gecontroleerd door externen. Daaruit volgde onder meer dat in 2019 ruim een derde van de ramingen van Rijkswaterstaat niet aan de norm uit de Spelregels MIRT voldoet (AT Osborne et al., 2019) en dat de ramingen voor instandhouding verbeterd moeten worden met actuelere informatie over het bouwperceel en eenheidsprijzen (Van de Voort et al., 2020).

### Resultaat bijstelling ramingsproces onzeker

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat allerlei plannen hebben om de ramingen van infrastructuurprojecten te verbeteren. We kunnen nu nog niet vaststellen of dat uiteindelijk leidt tot structureel betere ramingen. Wij missen prioritering van de aanbevelingen uit externe studies. Bij die prioriteiten hoort een beschrijving van het ramingsproces voor vervangings- en renovatieprojecten. Die bestaan immers al sinds 2014.<sup>3</sup> Ook missen we specifieke instructies of rekenregels voor de risicoreservering voor areaal- en objectinformatie bij projecten voor beheer en onderhoud en bij vervangings- en renovatieprojecten, terwijl de minister en het parlement hiervoor veel aandacht hebben.<sup>4</sup> Verder ontbreken ook ramingsafspraken over inhuur, over ramingen die andere overheden aanleveren en over het toepassen van opslagen.

Het systematisch doorlopen van de 'PDCA-cyclus' voor het verbeteren van het ramingsproces bij infrastructuurprojecten van Rijkswaterstaat, helpt bij het prioriteren van de verbeteracties. Deze cyclus bestaat uit de onderdelen plannen, doen, controleren en actualiseren. Bij de bedrijfsvoering van ministeries gaan wij ervan uit dat er controle en overzicht is als er gewerkt wordt met een aantoonbaar goed ingerichte en werkende PDCA-cyclus. Zo'n werkwijze bevordert een ordelijk en controleerbaar ramingsproces waarbij geleerd wordt van de uitvoeringspraktijk.

### **Budget soms lager dan geraamde kosten**

Voor de uitvoering van infrastructuurprojecten is soms minder budget beschikbaar dan aan kosten was geraamd. Dit noemen het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat budgetspanning.

Budgetspanning is echter niet toegestaan volgens de Spelregels MIRT. Uitvoering van een project mag pas starten als er voldoende budget is voor het project. 'Voldoende' is een budget dat overeenkomt met het geraamde bedrag. Het is goed om in geval van budgetspanning vast te leggen dat daarmee van de Spelregels MIRT wordt afgeweken, waarom dat is en wat de gevolgen zijn voor het risico op tegenvallers. Uit ons onderzoek blijkt echter dat niet alle betrokkenen bij het ministerie en Rijkswaterstaat ervan op de hoogte zijn dat er soms budgetspanning bestaat bij de start van de uitvoering van infrastructuurprojecten. Het gevolg daarvan is ook dat de minister van IenW het parlement niet informeert over het feit dat hij afwijkt van de Spelregels MIRT en de gevolgen voor het risico op tegenvallers. Alleen de budgetspanning melden aan het parlement en de beheersmaatregelen noemen, vinden wij niet voldoende. Het parlement moet de gelegenheid krijgen met de minister in debat te gaan of de uitzondering de regel bevestigt. Die gelegenheid biedt de minister als hij bij budgetspanning expliciet zou melden dat hij heeft besloten de Spelregels MIRT niet te volgen.

### **Geen zekerheid over accuraatheid ramingen**

Een nacalculatie is een vergelijking tussen de geraamde kosten en de werkelijk gemaakte kosten. Met een nacalculatie ontstaat meer inzicht in de oorzaken van mee- en tegentegenvallers, per project. En nacalculaties van diverse projecten geven inzicht in risico's voor infrastructuurprojecten. Nacalculaties zijn nuttig om van te leren, bij te blijven en voortdurend te verbeteren. Mee- en tegenvallers hebben allerlei oorzaken (zie figuur 7) maar aan interne oorzaken kunnen IenW en Rijkswaterstaat zelf wat doen, mits deze oorzaken bekend zijn.

Het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat doen geen nacalculaties van infrastructuurprojecten. In 2021 publiceerde onderzoeksbureau Improven zijn doorlichting van Rijkswaterstaat (Van Leeuwen et al., 2021). De doorlichting gebeurde in opdracht van

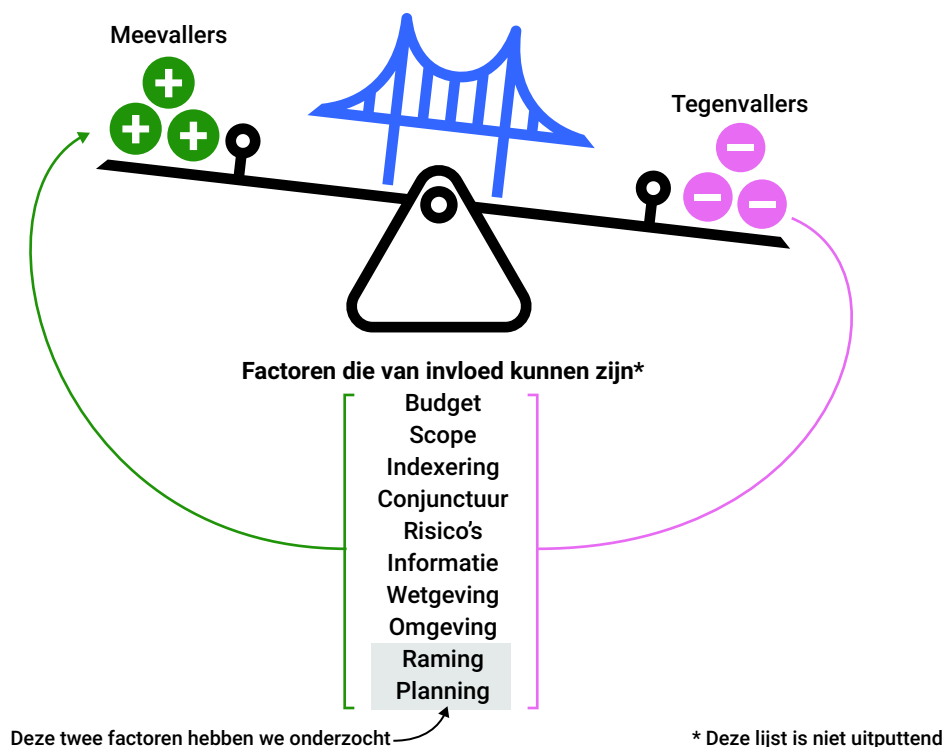


de minister van IenW. Het onderzoeksbureau signaleert dat Rijkswaterstaat en het ministerie meer aandacht moeten hebben voor de evaluatie en nacalculatie van de tarieven, kostprijzen en normbedragen.

Uit ons onderzoek blijkt dat IenW en Rijkswaterstaat voor infrastructuurprojecten niet standaard een nacalculatie maken aan het eind van een project of bij grote wijzigingen in het project. Daardoor is er geen zekerheid over de accuraatheid van de ramingen: wijken de daadwerkelijke uitgaven niet meer af dan de onzekerheidsmarge ('bandbreedte') van de raming?

**Figuur 7** Diverse oorzaken van mee- en tegenvallers van infrastructuurprojecten waaronder planning en raming

### Planning en raming kunnen van invloed zijn op mee- en tegenvallers



Ons onderzoek wees uit dat Rijkswaterstaat nu geen tijd heeft of neemt voor nacalculaties. Ons onderzoek wees uit dat Rijkswaterstaat prioriteit geeft aan het opstellen van ramingen en zelfs dat moet nu al deels worden uitbesteed. Verder heeft Rijkswaterstaat de softwaresystemen niet ingericht op het aanleveren van informatie voor nacalculaties. Ook vraagt niemand om nacalculaties – noch bij Rijkswaterstaat en IenW (onder meer verantwoordelijk voor de naleving van de Spelregels MIRT), noch bij het parlement. Dit vinden we een gemiste kans om te leren van ramingen en de kwaliteit van ramingen te verbeteren.

### **Geen goede sturingsinformatie over planningen**

Tegenvallers kunnen er ook zijn met betrekking tot de doorlooptijd van een project. Rijkswaterstaat laat alle planningen opstellen door externen en vertrouwt dus in beginsel op de actuele planning en analyse van externen. Rijkswaterstaat stelt geen standardeisen aan verantwoordings- en sturingsinformatie over die planningen. Maar dat is wel een voorwaarde voor betrouwbare verantwoordings- en sturingsinformatie op totaalniveau. We zien bijvoorbeeld bij de bouw van de derde kolk van de Prinses Beatrixsluis dat het projectteam die planning op hoofdlijnen bestudeert, zonder een vaste checklist of vaste toetspunten. Daarmee is de effectiviteit van die controle persoonsafhankelijk. Het ontbreken van vaste toetspunten maakt het ook moeilijker om lessen te trekken uit alle planningen.

### **Aanbevelingen**

Wij doen de minister 3 aanbevelingen:

1. Standaardiseer de sturings- en verantwoordingsinformatie voor mijlpaalplanningen. Maak hierover afspraken in de nieuwe Spelregels MIRT.
2. Meld expliciet en motiveer aan het parlement wanneer besluiten afwijken van de Spelregels MIRT en geef de gevolgen hiervan aan. Leg dit vast in de nieuwe versie van de Spelregels MIRT.
3. Geef bij de verantwoording over infrastructuurprojecten ook informatie uit de nacalculatie van projecten. Maak hierover afspraken in de nieuwe Spelregels MIRT.

## **4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt ingegaan op het proces voor het testen van reizigers. In korte tijd moest het ministerie een nieuw proces inrichten. Om testaanbieders tegemoet te komen, heeft het ministerie voorschotten verstrekt. Dit stond niet in de contractvoorwaarden en er is verzuimd om een verplichte bankgarantie te vragen. Als gevolg daarvan is de rapporteringstolerantie van de uitgaven op artikel 97 overschreden.

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit jaar hebben we gekeken naar de doeltreffendheid van het beleid voor de verwerking van corona-afval van teststraten (§ 5.1).

Ook hebben we onderzoek gedaan naar de informatie over continuïteitsrisico's bij 8 organisaties die publieke diensten uitvoeren. De resultaten van ons onderzoek naar NS en KNMI staan in § 5.2.

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in § 5.3.

### 5.1 Corona-afval uit teststraten



#### 5.1.1 Mogelijk besmettelijk corona-afval teststraten niet altijd goed verpakt

Vanaf het voorjaar 2020 was er een sterke toename van ziekenhuisafval, als gevolg van de coronapandemie. Er zijn verschillende soorten ziekenhuisafval; denk aan injectienaalden, verband, bloed en handschoenen. In ziekenhuizen lagen in het

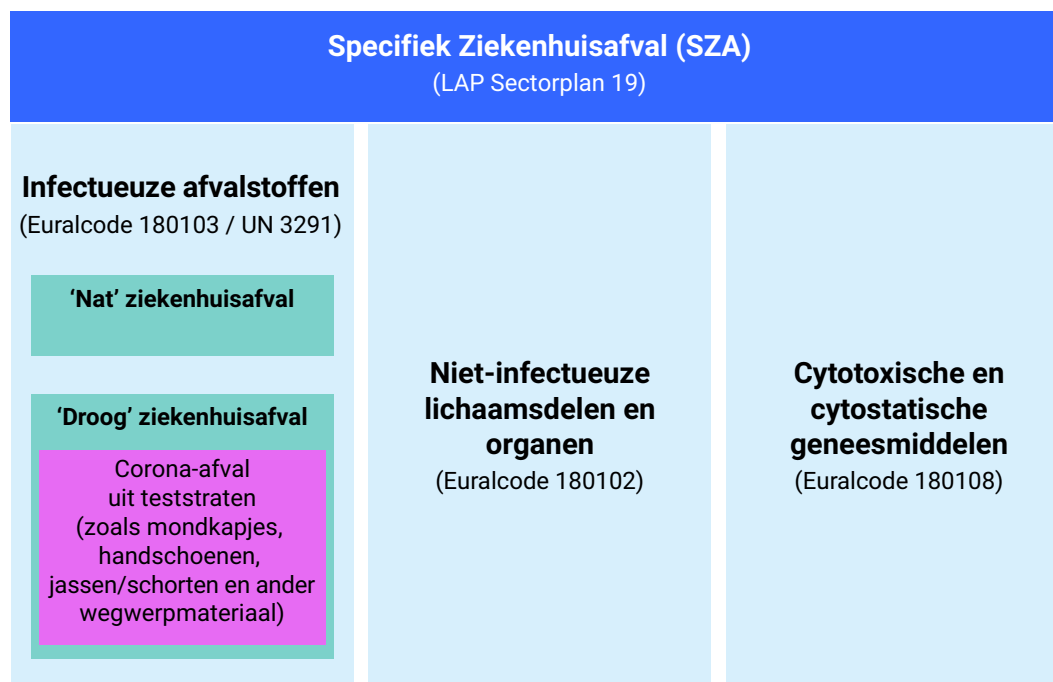
voorjaar van 2020 meer patiënten dan voor de pandemie. Het verplegend personeel gebruikte meer persoonlijke beschermingsmiddelen (wegwerppakken, maskers en handschoenen) per patiënt. Die beschermingsmiddelen gebruikt het personeel in teststraten ook. En die leveren bovendien volumineus afval op dat niet mag worden aangeduwd in de afvalbak, omdat coronavirussen dan kunnen vrijkomen. Het afval moet volgens strikte regels worden verpakt, vervoerd, bewaard en verbrand. In die periode ontstond er een tekort aan de voorgeschreven (verpakkings)vaten voor dit ziekenhuisafval. Ook de verbrandingscapaciteit voor dit afval bij afvalverbrandingsinstallatie Zavin (Ziekenhuis Afval Verwerkings Installatie Nederland) bereikte haar grens. Als oplossing stelde de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in overleg met het Ministerie van IenW een tijdelijke werkinstructie op die het tijdelijk toestond dat voor het 'droog' ziekenhuisafval een andere verpakking (dikke plastic zakken) werd gebruikt. Daarnaast mochten ook andere afvalverbrandingsinstallaties dan Zavin tijdelijk het corona-afval verbranden. De ILT constateerde eind 2020 dat vooral teststraten de (verpakkings)regels niet altijd goed naleefden. Dat kan een gevaar opleveren voor de volksgezondheid omdat corona-afval mogelijk besmettelijk is.

### **5.1.2 Droog corona-afval is onderdeel van ziekenhuisafval**

Nederland volgt voor droog corona-afval de richtlijn van de Wereldgezondheidsorganisatie WHO (WHO, 2021). Die schrijft voor dat dit afval als besmettelijk ziekenhuisafval moet worden behandeld. Andere landen, zoals Duitsland en België, beschouwen droog corona-afval niet als gevaarlijk afval. In deze landen wordt droog corona-afval uit teststraten bij het gewone afval gevoegd (Agentschap Zorg & Domein, 2020; Umwelt Bundesamt, 2020). Teststraten produceren 'droog' corona afval (wattenstokjes, buisjes en persoonlijke beschermingsmiddelen). Dit afval is slechts een klein deel van het totale ziekenhuisafval, zoals te zien is in figuur 8.<sup>5</sup>

**Figuur 8** Verschillende soorten ziekenhuisafval

**Corona-afval uit teststraten is een klein onderdeel van alle ziekenhuisafval**



Ziekenhuisafval mag niet worden gerecycled of hergebruikt maar moet worden verbrand. In het Nederlandse afvalbeleid (vastgelegd in de Wet milieubeheer) hebben hergebruik en recycling de voorkeur boven verbranding. Wegens besmettingsgevaar en ethische overwegingen geldt dit niet voor ziekenhuisafval. Ziekenhuisafval moet volgens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen verpakt en vervoerd worden in speciale plastic vaten. Verbranding van die vaten met ziekenhuisafval vindt alleen plaats bij Zavin in Dordrecht. Zavin draaide voor de coronapandemie al op de maximaal afgesproken verbrandingscapaciteit. Sinds 2010 wordt een deel van het Nederlandse ziekenhuisafval in België verwerkt.

### 5.1.3 ILT past verpakkingsregels droog corona-afval aan

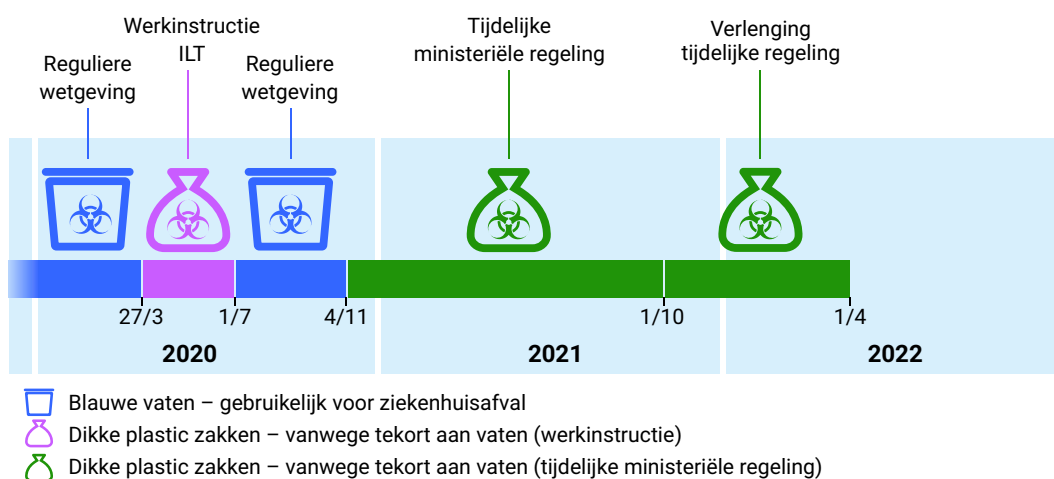
De afvalbranche gaf in het voorjaar 2020 bij de ILT aan dat er een tekort dreigde aan de speciale vaten voor ziekhuisafval. Ook kon Zavin niet meer al het ziekenhuisafval verbranden en werd de export naar België geblokkeerd door de Belgische overheid. De ILT stelde een tijdelijke werkinstructie op waarin stond dat droog ziekenhuisafval ook tijdelijk mocht worden verpakt en vervoerd in plastic zakken die minimaal 75 micrometer dik zijn.

Verder kregen 3 andere afvalverwerkers – in overleg met de minister van lenW – van de omgevingsdiensten (bevoegd gezag) toestemming om ziekenhuisafval te verbranden. Op 1 juli 2020, 3 maanden na het opstellen van de werkinstructie, trok de ILT de werkinstructie in omdat er weer voldoende vaten waren. Rond november 2020, toen een nieuwe golf besmettingen tot een sterk verhoogde testvraag leidde, ontstond er opnieuw een tekort aan vaten voor medisch afval. De minister van lenW liet daarop, nu met een tijdelijke ministeriële regeling, het gebruik van zakken toe. Per oktober 2021 is die regeling verlengd tot april 2022.

In § 5.1.6 gaan we in op de juridische basis van de werkinstructie en regeling. In figuur 9 is de ontwikkeling van de regelgeving voor de verwerking van droog corona-afval te zien.

**Figuur 9** *Tijlijn veranderende regels droog corona-afval sinds 2020*

### De regels voor verwerking droog corona-afval veranderen steeds mee met actuele ontwikkelingen



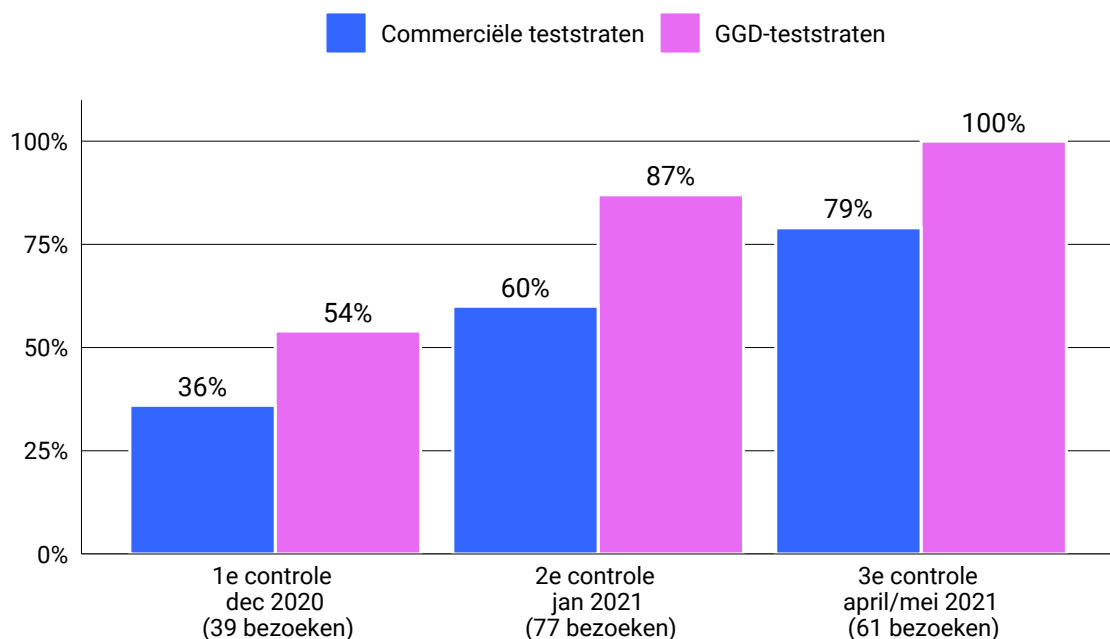
#### 5.1.4 Verpakkingsregels droog corona-afval steeds beter nageleefd door teststraten

De ILT controleert op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) de naleving van onder meer verpakkingsregels, ook voor ziekenhuisafval. De ILT heeft teststraten gecontroleerd na klachten dat niet alle testlocaties het droog corona-afval op de juiste wijze afvoerden. De inspectie heeft in totaal 3 controlerondes uitgevoerd op 177 testlocaties. Daarvan waren er bij de tweede en derde ronde respectievelijk 7 en 10 herinspecties (een tweede bezoek om te zien of naleving van de regels verbeterd was). Bij de controles keek de ILT naar een juiste inzameling, verpakking en opslag van het corona-afval en etikettering van vaten of zakken. Aanvankelijk hadden alle

teststraten moeite de regels na te leven. Bij de derde controle voldeden nieuwe toetreders (commerciële teststraten) nog niet allemaal. Figuur 10 geeft een overzicht van de resultaten van de 3 controles.

**Figuur 10** Resultaten controles ILT bij corona-teststraten

**De controles van de ILT laten zien dat de regels steeds beter worden nageleefd**



Bron: eerste, tweede en derde steekproef testlocaties COVID-19, Afdeling Toezicht Keten Gevaarlijke Stoffen en Organismen, Teams Gevaarlijke Stoffen en Risicobedrijven.

### 5.1.5 Voorlichting bereikte teststraten beperkt

Iedere organisatie die een dienst verleent, wordt geacht de relevante wet- en regelgeving te kennen. De ILT heeft de regels en aanpassingen daarvan op verschillende momenten bekendgemaakt. De inspectie deed dit via haar bestaande netwerken van brancheverenigingen van ziekenhuizen, afvalinzamelaars en de GGD GHOR Nederland. De commerciële teststraten zaten niet in dat netwerk van de ILT en zijn niet aangesloten bij een brancheorganisatie. Ook bleek de inschatting van de ILT dat zij de 25 GGD-regio's via de koepelorganisatie GGD GHOR Nederland kon bereiken in de praktijk niet altijd te werken. Om regels te kunnen naleven, moeten ze niet alleen bekend maar ook begrijpelijk zijn. Het niet naleven van de afvalregels kwam niet doordat teststraten de regels niet begrepen, maar lag vooral aan de onbekendheid met de regels.

### **5.1.6 Werkinstructie had geen juridische basis, regels wel handhaafbaar**

Vanwege de groei van corona-afval en een acuut tekort aan speciale vaten was snel handelen nodig om de volksgezondheid te beschermen. De ILT en later de minister van IenW liet het gebruik van dikke afvalzakken toe. Dit deed de ILT door een tijdelijke werkinstructie, in de juridische vorm van een vrijstelling aan meerdere bedrijven. Artikel 9 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen geeft de minister van IenW de bevoegdheid om een ontheffing (aan 1 bedrijf) of een vrijstelling (aan een groep bedrijven) te verlenen in een bijzondere situatie. De minister heeft deze bevoegdheid alleen voor ontheffingen gemandateerd aan de ILT. De ILT was dus niet bevoegd om een groep bedrijven (teststraten) vrij te stellen van een plicht tot inzameling van ziekenhuisafval op de voorgeschreven wijze. De minister had die vrijstelling zelf moeten instellen via een ministeriële regeling. In november 2020 zette de minister dit alsnog recht via een ministeriële regeling die het gebruik van zakken toeliet. Vlak voor de ministeriële regeling verliep, heeft de minister die op verzoek van de afvalbranche verlengd. De minister heeft bij opstelling en verlenging van de regeling geen (verplichte) HUF-toets (toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van nieuwe regels) laten uitvoeren. Volgens de minister en ILT was daar geen tijd voor. Voor de handhaving zelf maakte dit overigens niet uit; de ministeriële regeling is inhoudelijk vrijwel gelijk aan de werkinstructie van de ILT. En die werkinstructie is volgens de ILT: “goed uitvoerbaar en handhaafbaar, omdat de ILT de werkinstructie zelf heeft opgesteld”.

### **5.1.7 Conclusies**

Wij concluderen dat de minister van IenW adequaat heeft gehandeld in deze bijzondere omstandigheden van plotselinge toename van ziekenhuisafval tijdens de coronacrisis. De ILT heeft daarbij een actievere rol vervuld dan het kerndepartement. De afvalbranche wist de ILT snel te vinden bij problemen en de ILT was in staat snel te handelen. Bij de tijdelijke werkinstructie handelde de ILT buiten haar mandaat. Wij begrijpen dat de ILT zich genoodzaakt voelde om vanwege het belang van de volksgezondheid snel te handelen in deze crisissituatie.

De ILT wist door verschillende inspectierondes en voorlichting de naleving van de afvalregels bij teststraten te verbeteren. Maar communicatie met de teststraten bleek lastig, zowel met de GGD's via GGD GHOR Nederland als met commerciële partijen.



### 5.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

Het beleid van de minister van IenW voor de verwerking van corona-afval van teststraten beoordelen wij als toereikend.

1. Het optreden van de ILT in het belang van de publieke gezondheid beoordelen wij in het licht van de crisissituatie als snel en doeltreffend. Maar de ILT was niet bevoegd tot het afgeven van een tijdelijke werkinstructie met een algemene vrijstelling.
2. De minister had de bevoegdheid op grond van artikel 9 Wvgs moeten gebruiken om een vrijstelling te verlenen.

### 5.1.9 Aanbevelingen

De wijze waarop de minister heeft gehandeld toen tijdens de coronacrisis de hoeveelheid afval sterk toenam, levert vooral lessen op voor de toekomst. Onze aanbevelingen aan de minister zijn:

1. Zorg ook in noodsituaties voor een wettelijke basis voor tijdelijke regelingen.
2. Verwerk ervaringen en lessen uit deze pandemie over medisch afval in een draaiboek of crisisplan voor een volgende pandemie. Zorg dat daar een communicatieplan – ook voor lastig te bereiken groepen – deel van uitmaakt.
3. Ga in gesprek met de afvalbranche over de ervaringen van deze pandemie, bijvoorbeeld over de beschikbare verbrandingscapaciteit.
4. Stimuleer, als verantwoordelijke voor een circulaire economie, onderzoek naar verantwoorde mogelijkheden om besmettelijke medische- en hulpmiddelen te hergebruiken.

## 5.2 Inzicht risico's continuïteit dienstverlening: NS en KNMI

### **Inleiding inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening**

Hoe staat het met het inzicht in de risico's voor de continuïteit voor de dienstverlening van organisaties die publieke diensten leveren? Weten zij bijvoorbeeld of hun ICT-systemen toekomstbestendig zijn? Verwachten zij in de toekomst voldoende personeel in dienst te hebben? Zicht op dergelijke risico's is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. We hebben voor 8 organisaties onderzocht in hoeverre de verantwoordelijke ministers zicht hebben op dergelijke continuïteitsrisico's. Ook keken we hoe zij het parlement hierover informeren. Als dat gepaard gaat met een duiding van de minister kan de betrokkenheid van het parlement voor continuïteitsrisico's worden vergroot. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2020 en 2021. De overkoepelende uitkomsten presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hieronder

volgen de uitkomsten voor de Nederlandse Spoorwegen (NS) en Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

### 5.2.1 Nederlandse Spoorwegen (NS)

Eén van de 8 onderzochte publieke dienstverlenende organisaties is de NS. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de NS zijn dat de minister van IenW niet aangeeft welke informatie over continuïteitsrisico's hij wil ontvangen. Het is ook niet duidelijk of en hoe de minister van IenW de ontvangen informatie over deze risico's beoordeelt. De minister van IenW informeert de Tweede Kamer bovendien op hoofdlijnen over mogelijke risico's die NS loopt, maar niet over zijn opvatting daarover.

De NS is een staatsdeelneming: de rijksoverheid is volledig eigenaar van de organisatie. De minister van Financiën houdt toezicht op NS als staatsdeelneming. NS vervoert reizigers per spoor in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en exploiteert treinstations in Nederland. In dit onderzoek richten wij ons op het reizigersvervoer in Nederland. De NS heeft hiervoor een vervoersconcessie van de minister van IenW en maakt afspraken met de minister over de uitvoering van het vervoer.

De Beschikbaarheidsvergoeding OV-concessies (BVOV) hebben we niet betrokken bij ons onderzoek naar de NS. De omvang hiervan over 2020 moet de minister voor de NS nog vaststellen. De BVOV is ingesteld om voor openbaarvervoersbedrijven, waaronder de NS, de financiële gevolgen te compenseren van teruglopende reizigersaantallen door corona. Dit is een voorbeeld van een risico dat zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. In dit onderzoek onderzochten wij juist of de minister zicht heeft op toekomstige risico's, die zich nog niet in de praktijk hebben voorgedaan. Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

#### **Geen afspraken over te leveren informatie over risico's**

Het recht van de NS om personen over het spoor te vervoeren en de bijhorende plichten zijn vastgelegd in een vervoersconcessie van het Ministerie van IenW. De NS stelt jaarlijks een vervoersplan op voor de uitvoering van de vervoersconcessie. In de jaarverantwoording legt het bedrijf verantwoording af over de uitvoering van de concessie. De minister van IenW houdt toezicht op de naleving van de concessie. De minister richt zich daarbij vooral op de realisatie van daarin genoemde prestatieafspraken. Hij vraagt de NS niet om informatie aan te leveren over risico's die in de toekomst mogelijk gaan spelen. Opvallend genoeg rapporteert de NS hierover wel aan de minister. Met name over risico's als de onzekerheid over reizigersaantallen, de kosten van onderhoud en de

ingebruikname van nieuw materieel. NS hanteert intern een duidelijke aanpak om (continuïteit)risico's te identificeren en volgt deze ook.

### **Onduidelijk of de minister van lenW risico's beoordeelt**

De minister van lenW beschikt niet over een vaste aanpak om de ontvangen informatie over risico's te beoordelen. Wij hebben geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat de minister de risico's beoordeelt. Van veel overleggen tussen lenW en de NS bestaan geen verslagen. Het is daarom niet na te gaan of de minister de door NS geïdentificeerde risico's structureel bespreekt met het bedrijf. Dat vraagt om verbetering.

### **Minister van lenW informeert Tweede Kamer over risico's**

De minister van lenW stuurt het vervoersplan en de jaarverantwoording over de vervoersconcessie aan de Tweede Kamer. Deze documenten bevatten informatie over risico's. De minister geeft in zijn aanbiedingsbrief bij die stukken niet aan of hij vindt dat de risico's voldoende worden beheerst.

Voor zover wij konden nagaan zijn in 2020 en 2021 continuïteitsrisico's van de NS niet aan de orde geweest in de Tweede Kamer, buiten de hierboven genoemde stukken die de minister met de Kamer heeft gedeeld. Wel heeft de vaste Kamercommissie voor lenW in 2020 onder andere gesproken over een zogenoemde *midterm* review van de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet (Tweede Kamer, 2020). In dat overleg zijn enkele van de door NS geagendeerde risico's aan de orde gekomen.

## **5.2.2 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)**

Het KNMI is ook één van de onderzochte organisaties die publieke diensten levert. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar het KNMI zijn dat de minister van lenW duidelijke afspraken heeft gemaakt met het KNMI over het aanleveren van verantwoordingsinformatie over de risico's voor beleidsprioriteiten, politieke risico's en risico's voor de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is van een echte beoordeling van deze informatie door de minister geen sprake. Bovendien vraagt de minister het KNMI niet specifiek naar risico's voor de voor de continuïteit van de dienstverlening. De minister velt dus nooit expliciet een oordeel of de continuïteit van de dienstverlening door het KNMI op orde is. We merken daarbij op dat het KNMI op dit moment wel grotendeels voldoet aan alle met de minister afgesproken prestatie-indicatoren. Er lopen verbeterprogramma's bij het KNMI om onder andere de ICT op orde te krijgen.

Het KNMI is een agentschap. Het instituut verzamelt meteorologische en seismologische informatie en geeft die, soms tegen betaling, door aan het algemene publiek, de overheid, de luchtvaart en de scheepvaart. Het KNMI doet ook onderzoek. Hieronder lichten we de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek toe.

### **Het KNMI informeert de minister van lenW volgens de afspraken**

De minister van lenW heeft afgesproken dat het KNMI hem 3 keer per jaar informeert over risico's voor beleidsprioriteiten, politieke risico's en risico's voor de bedrijfsvoering. De minister van lenW heeft eisen gesteld aan die informatie. Het KNMI heeft de ruimte om binnen deze eisen de minister naar eigen inzicht over continuïteitsrisico's te informeren. Het KNMI heeft een uitgebreide interne controlecyclus om continuïteit te houden op risico's voor de dienstverlening. We hebben vastgesteld dat het KNMI de afspraken over rapportages aan de minister nakomt.

### **Oordeel minister van lenW ontbreekt**

Het KNMI rapporteert over diverse risico's, zoals voor cybersecurity, huisvesting-opgaven en financiële risico's. Het KNMI geeft kort aan wat de mogelijke gevolgen van deze risico's zijn, maar maakt niet altijd duidelijk of en hoe die de dienstverlening raken. Zo maakt het KNMI in 2020 melding van risico's van het verouderde applicatielandschap maar maakt het niet duidelijk hoe die de dienstverlening beïnvloeden. De minister van lenW vraagt hier ook niet expliciet om en beoordeelt niet expliciet en gestructureerd alle risico's die KNMI aanlevert. Ambtenaren van het ministerie beoordelen de informatie die het KNMI aanlevert over risico's. Deze beoordeling wordt gebruikt bij gesprekken tussen het ministerie en het KNMI. Op basis van gesprekken tussen het KNMI en het ministerie en beleidsevaluaties worden vervolgstappen genomen. Op dit moment lopen bij het KNMI enkele grote programma's die betrekking hebben op continuïteitsvraagstukken. Een daarvan is de modernisering van de ICT.

### **Beperkt informatie continuïteit dienstverlening aan Tweede Kamer**

In de begroting van lenW wordt gerapporteerd over de mate waarin het KNMI prestatie-indicatoren haalt. Sommige prestatie-indicatoren gaan over de continuïteit van de dienstverlening, zoals de beschikbaarheid en frequentie van de dagelijkse weersverwachtingen. Het KNMI voldoet grotendeels aan de prestatie-indicatoren. De Tweede Kamer krijgt informatie over een selectie van de door het KNMI aangedragen risico's in diverse Kamerstukken. De Tweede Kamer ontvangt niet een samenhangende beoordeling door de Minister of de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening goed worden ondervangen. Dat wordt ook niet verwacht van de minister van lenW op grond van de regeling Agentschappen, waar het KNMI onder valt.

## 5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 6.

## Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 28 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat

#### **Bedrijfsvoering**

De minister onderschrijft de conclusies en de aanbevelingen over de bedrijfsvoering. Hij stelt het op prijs dat wij hebben gezien dat er hard gewerkt is aan verbetering van het financieel beheer en de bedrijfsvoering. Met de verbeterplannen en verstevigde sturing wil de minister de bedrijfsvoering blijven verbeteren. De minister neemt onze aanbevelingen voor duurzame inbedding van lifecyclemanagement en onze bevindingen over informatiebeveiliging ter harte. Hij verwacht verbetering in 2022 als het gaat om prestatieverklaren en aanbesteden.

#### **Medische beoordeling rijgeschiktheid**

De minister is tevreden dat het algoritme van het CBR voor de medische beoordeling van de rijgeschiktheid voldoet aan ons toetsingskader. Dit is volgens de minister een bevestiging van de werking van de beheersmaatregelen die het CBR heeft genomen.

#### **Plannen en ramen van de uitvoering van infrastructuurprojecten**

De minister geeft aan dat Rijkswaterstaat in het verleden projecten startte waarbij hij, in de tijden na de kredietcrisis, anticipeerde op aanbestedingsmeevallers. De minister

benadrukt dat hij de Kamer al heeft gemeld dat hij werkt aan verbetering van de beheersing op zowel project- als programmaniveau. Onder de noemer Modernisering MIRT kijkt de minister daarbij naar de haalbaarheid van ambities en de gezamenlijke inzet op kostenbeheersing en hoe Regio en Rijk daarin samenwerken. De minister betreft onze 3 aanbevelingen bij de verdere verbetering van de beheersing.

### **Beleidsresultaten corona-afval van teststraten**

De minister onderschrijft onze conclusies, aanbevelingen en ons oordeel over het beleid voor de verwerking van corona-afval uit teststraten. Hij zegt toe dat wanneer een noodregeling in de toekomst nodig is, deze regeling vast te leggen als afwijking als bedoeld in artikel 1 lid 5 van richtlijn 2008/68/EG, met als wettelijke grondslag de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De minister zegt dat het vinden van circulaire oplossingen in beginsel een taak voor de markt is. Hij geeft aan dat hij bedrijven die circulaire initiatieven willen ontplooiën via verschillende wegen wel ondersteuning biedt in de uitvoering van hun plannen. De minister stelt dat het nu al mogelijk is om binnen de huidige regelgeving bepaald medisch afval, zoals deze hulpmiddelen, te recyclen, zolang alle infectueuze materialen hierbij uiteindelijk worden vernietigd. De minister volgt onze overige 2 aanbevelingen op door medewerking aan een sectorplan van de afvalverwerkende sector voor het waarborgen van veilige werkomstandigheden voor haar medewerkers. Hierbij wordt volgens de minister nadrukkelijk aandacht besteed aan de communicatie.

### **Continuïteitsrisico's KNMI**

De minister onderschrijft de uitkomsten van ons onderzoek. Hij onderkent dat er verbetering mogelijk is in de manier waarop zijn departement omgaat met door het KNMI aangeleverde informatie over (continuïteits)risico's.

### **Continuïteitsrisico's NS**

De minister geeft aan dat de NS zelf verantwoordelijk is voor de beheersing van zijn operationele en financiële risico's. Hij benadrukt dat het Ministerie van IenW op prestaties stuurt die zijn opgenomen in de vervoerconcessies en dat hij de operationele risico's niet structureel beoordeelt. De operationele risico's vormen tot nu toe geen vast onderdeel van regulier overleg. Gezien de huidige situatie met grote onzekerheden (Covid, Oekraïne) lijkt het de minister verstandig toekomstige risico's, te bespreken in de reguliere overleggen. De minister onderkent dat een reactie van hem op in jaarverantwoording en jaarplannen gemelde risico's voor de Kamer van toegevoegde waarde kan zijn, voor zover dit past binnen in de concessie afgesproken rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Hij zegt toe de Kamer bij volgende rapportages/jaarplannen hierover te informeren.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor zijn reactie. De minister van IenW neemt het grootste deel van onze aanbevelingen over.

Het is belangrijk dat de minister de inspanningen ter verbetering van het financieel beheer in de bedrijfsvoering continueert. De minister zegt bovendien toe onze 3 aanbevelingen over het plannen en ramen van de uitvoering van infrastructuurprojecten te betrekken bij de verbetering van de beheersing van infrastructuurprojecten. Het lijkt ons goed als de minister en het parlement met elkaar overleggen over betere sturings- en verantwoordingsinformatie over mijlpaalplanningen, het afwijken van de spelregels MIRT en de nacalculatie van infrastructuurprojecten.



# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van IenW.

Op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021) vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

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

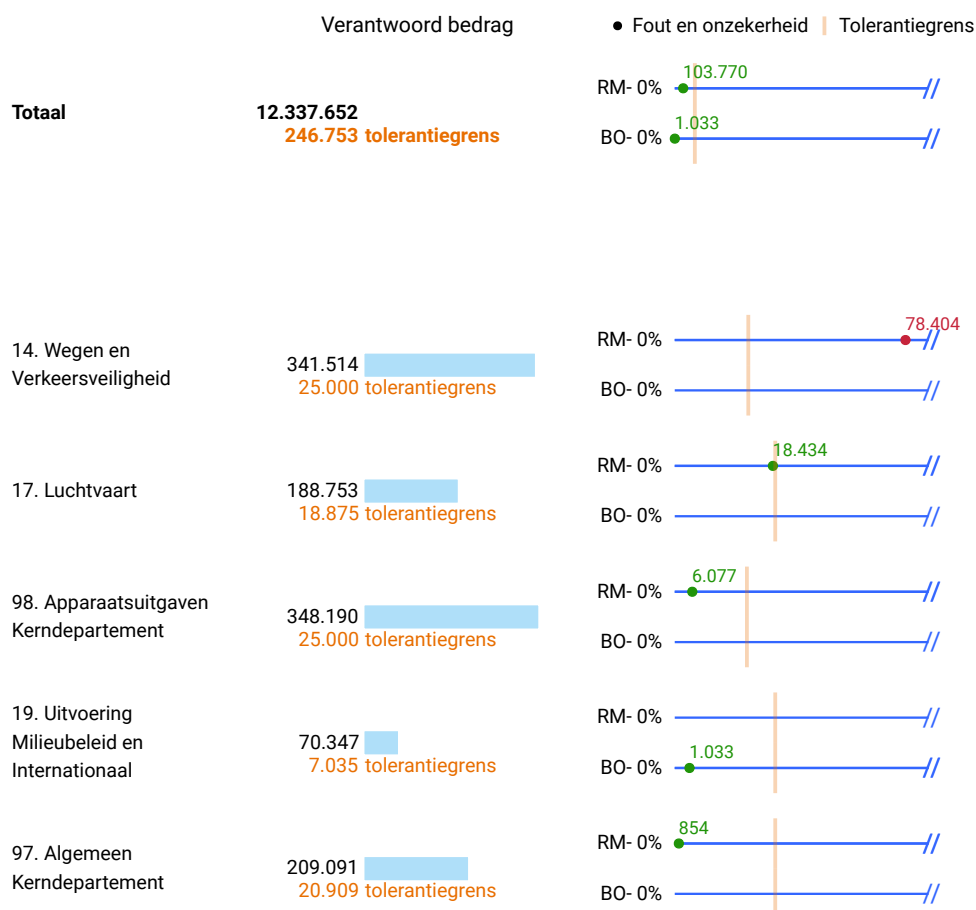
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

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

## Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

### Infrastructuur en Waterstaat (XII)

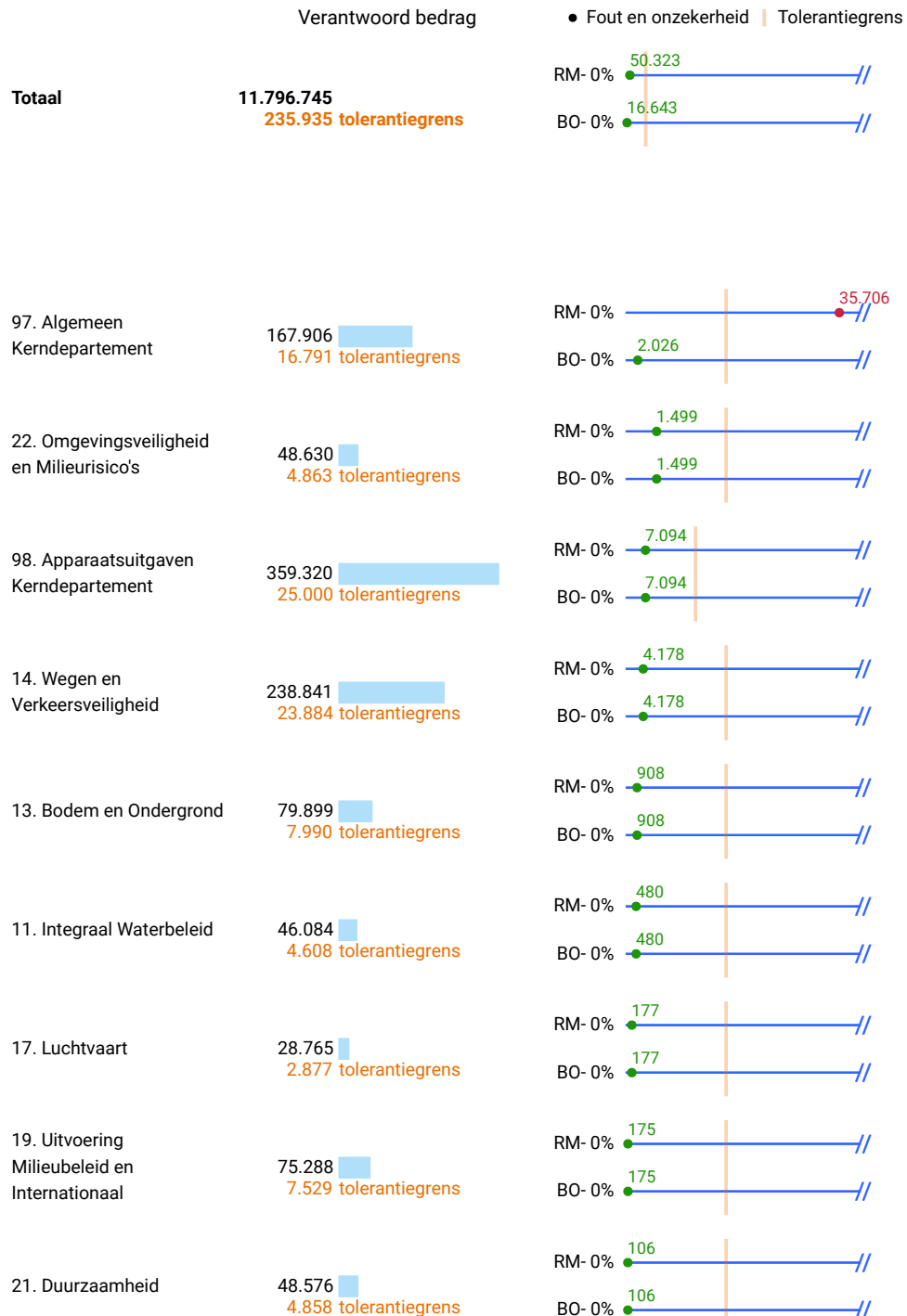
#### Verplichtingen Bedragen x € 1.000



## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

### Infrastructuur en Waterstaat (XII)

#### Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021).

### **Financiële informatie**

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

Wij onderzoeken of:

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

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. 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 (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

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

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

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

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

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

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

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

### **Bedrijfsvoering**

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT beheer<sup>6</sup>, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

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

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens vertaald naar de situatie bij het Rijk. Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2021 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

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

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

Het normenkader voor het onderzoek naar planning en raming van de uitvoeringsfase van infrastructuurprojecten is gebaseerd op onze normen voor:

- de kwaliteit en totstandkoming van ramingen.
- werkprocessen met financiële impact.

Hieronder lichten we die normen nader toe.

### **Normen kwaliteit en totstandkoming ramingen**

Een minister is verantwoordelijk voor goede en realistische ramingen op grond van artikel 3.2 van de Comptabiliteitswet 2016: “Onze Ministers en de colleges zijn verantwoordelijk voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer.” Het ramens valt onder begrotingsbeheer. Een raming moet accuraat, actueel en transparant zijn. Hieronder definiëren we die begrippen nader.

**Accuraat:** De daadwerkelijke uitgaven wijken niet meer af dan de onzekerheidsmarge ('bandbreedte') van de raming.

**Actueel:** De raming wordt op vaste momenten geactualiseerd.

**Transparant:** Er is informatie over de relatie tussen de omvang van de raming en het te leveren resultaat en hoe deze elkaar beïnvloeden. Waar mogelijk gebeurt dit in de vorm van een P\*Q-onderbouwing (prijs maal hoeveelheid).

De totstandkoming van een raming moet responsief, ordelijk en controleerbaar zijn:

**Responsief:** De raming ademt voldoende mee met autonome ontwikkelingen op het beleidsterrein (bijvoorbeeld aantallen dienstverlening, loon- en prijsbijstelling, veranderende wet- en regelgeving).

**Ordelijk en controleerbaar:** Het totstandkomingsproces is vastgelegd en reproduceerbaar.

### **Normen werkprocessen met financiële impact**

De werkprocessen plannen en ramens zijn van invloed op de onderbouwing van financiële besluiten en de verantwoording van uitgaven voor de uitvoering van infrastructuurwerken. Daarom vinden wij het belangrijk dat de uitkomsten van deze werkprocessen worden gemonitord en dat op basis van deze monitoring deze werkprocessen worden bijgesteld. Een dergelijke cyclische benadering wordt aangeduid als de Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus van Deming. Wij gaan er bij bedrijfsvoeringsonderzoeken van uit dat er sprake is van een structureel beheerste situatie als er een aantoonbaar ingerichte en werkende PDCA-cyclus aanwezig is die gericht is op leren en procesverbetering:



- Plannen: Kijk naar huidige werkzaamheden en ontwerp een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden. Stel voor deze verbetering doelstellingen vast.
- Doen: Voer de geplande verbetering uit in een gecontroleerde proefopstelling.
- Controleren: Meet het resultaat van de verbetering en vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie en toets deze aan de vastgestelde doelstellingen.
- Actualiseren: Stel bij aan de hand van de gevonden resultaten bij controleren.

Hierna begint de cyclus opnieuw met plannen.

Meer specifiek toetst de Algemene Rekenkamer werkprocessen die van invloed zijn op de financiële beheersing op de volgende normen:

- Wij verwachten dat het ministerie een overzicht heeft van de resultaten van dit soort werkprocessen: in hoeverre draagt het werkproces plannen en het werkproces ramen bij aan de financiële beheersing van de uitvoering van infrastructuurprojecten?
- Wij vinden dat werkprocessen die van invloed zijn op financiële besluiten en verantwoording van de uitgaven overkoepelend beschreven moeten zijn. Een overkoepelende werkprocesbeschrijving vat de kenmerkende en meest invloedrijke onderdelen van een werkproces samen. Het is belangrijk dat die beschrijving formeel is vastgelegd als kader voor de werkwijze van medewerkers. Die werkprocessen moeten ook ingeregeld zijn in bijvoorbeeld workflow-managementsystemen, formats, checklijsten e.d. zodat we kunnen vaststellen dat die werkprocessen ook echt bestaan en gebruikt kunnen worden.
- Wij verwachten dat het management controleert of deze werkprocessen ook worden toegepast in de praktijk. Bij afwijkingen van die processen verwachten wij dat deze afwijkingen worden onderbouwd en periodiek worden gerapporteerd aan het management. Ook moet het management die rapportages bespreken om te leren van resultaten en om te bepalen of, en zo ja waarom, hierop werkprocessen moeten worden aangepast. Ook op dit tactische niveau verwachten we dus een PDCA-cyclus.

Voor ons onderzoek deden we desk research, observaties en voerden we gesprekken. Naast onderzoek naar het onderwerp in zijn algemeenheid bekeken we infrastructuurprojecten die Rijkswaterstaat sinds 2018 opleverde. Wij doen geen onderzoek naar infrastructuurprojecten die nog in uitvoering zijn, omdat deze onderwerp kunnen zijn of worden van geschillen tussen belanghebbenden.

We hebben monitoring- en evaluatierapporten doorgenomen waarin uitspraken staan over de accuraatheid van de ramingen en plannings van de uitvoeringsfase van infrastructuurprojecten. We hebben werkprocesbeschrijvingen en werkinstructies bestudeerd die betrekking hebben op plannen en ramen van de uitvoeringsfase van infrastructuurprojecten.

Daarnaast hebben we de werking gezien van verschillende softwarepakketten en databases die Rijkswaterstaat gebruikt voor het opstellen van kostenramingen en het doorgeven van plannings. Ook hebben we de werkprocesbeschrijvingen en werkinstructies van Rijkswaterstaat op intranet bestudeerd.

We spraken met medewerkers van het Ministerie van IenW vanuit de opdrachtgeversrol, de eigenaarsrol, het MIRT en FEZ. Bij Rijkswaterstaat spraken we met plannings- en kostendeskundigen, managers projectbeheersing, projectdirecteuren en werkprocesdeskundigen. Ook spraken we een ingenieursbureau dat kostenramingen en plannings maakt voor Rijkswaterstaat.

We bestudeerden ramingen, kostennota's, uitvoeringsbesluiten en dechargedocumenten van Rijkswaterstaatprojecten die sinds 2018 zijn afgerond. Over een deel van deze projecten hebben we gesprekken gevoerd met managers projectbeheersing, kostenadviseurs en financieel deskundigen.

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

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

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het 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. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Ons onderzoek naar corona-afval van teststraten (§ 5.1) hebben wij als volgt uitgevoerd. Onze probleemstelling was: in hoeverre is het beleid en de uitvoering daarvan voor medisch afval in teststraten effectief en worden de regels nageleefd? De probleemstelling hebben we beantwoord aan de hand van 5 onderzoeksvragen, Het normenkader per vraag is als volgt:

Onderzoeksvragen	Normen
1. Wat is het doel van het beleid ten aanzien van medisch afval, specifiek voor besmettelijk afval uit teststraten, hoe moet dat worden gerealiseerd en wie betaalt de kosten daarvan?	<p>1.1 Er zijn heldere doelen geformuleerd (SMART –C) en vastgelegd en er is beleid geformuleerd om deze doelstellingen te bereiken.</p> <p>1.2 De bevoegdheden van de minister van lenW sluiten aan op zijn verantwoordelijkheden op dit beleidsterrein.</p> <p>1.3 Het beleid wordt regelmatig geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd.</p> <p>1.4 De vervuiler betaalt.<sup>7</sup></p>
2. In hoeverre worden de beleidsregels (vervoer-verpakking-opslag- verwerken) nageleefd door afvalproducerende teststraten, waar het gaat om besmettelijk afval?	<p>2.1 De regels zijn bekend bij teststraten.</p> <p>2.2 De regels zijn naleefbaar door de teststraten.</p> <p>2.3 De regels zijn te begrijpen door mensen die ze toepassen.</p> <p>2.4 De regels zijn niet conflicterend met andere wetgeving.</p>
3. In hoeverre is de wet- en regelgeving rondom medisch afval en specifiek voor besmettelijk afval uit teststraten handhaafbaar door de ILT?	<p>3.1 De staatssecretaris van lenW heeft de bevoegdheden van de ILT om toezicht en handhaving te vervullen op dit terrein helder omschreven.</p> <p>3.2 De minister heeft de ILT middelen beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving.</p> <p>3.3 De wet- en regelgeving is onderworpen aan een HUF-toets en/of andere interne regels voor handhaafbaarheid.<sup>8</sup></p>
4. Wat is er bekend over de resultaten van het beleid?	<p>4.1 De minister van lenW heeft inzicht in de resultaten van het beleid.</p>

Onderzoeksvragen	Normen
5. Wordt er informatie verzameld op basis waarvan kan worden bijgestuurd door lenW?	5.1 De minister van lenW verzamelt op reguliere basis monitoringinformatie over de beleidsresultaten. 5.2 De minister van lenW stuurt zo nodig bij.

Voor ons onderzoek deden we desk research, observaties en voerden we gesprekken. Wij hebben ons daarbij gericht op de volgende stappen in de afvalverwerkingsketen: de opslag bij teststraten, het transport van de teststraten naar de afvalverbranding en de afvalverwerking.

We hebben hiervoor gesprekken gevoerd met de ILT, het Ministerie van lenW (om preciezer te zijn het directoraat-generaal Milieu en Internationaal, hierna: DGMI), de branchevereniging afvalbedrijven (VA) en met Rijkswaterstaat (RWS) en onderdelen daarvan, namelijk Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) en afdeling LOAC (leef-omgeving, afval en circulair).

We hebben 2 commerciële en 2 GGD-teststraten bezocht. We hebben een bezoek gebracht aan de medisch afvalverwerker Zavin in Dordrecht en zijn met de ILT op inspectie meegegaan van een GGD-teststraat, afvalverwerkingsinstallaties Zavin en HVC, een laboratorium en een ziekenhuis.

Ons onderzoek naar KNMI (§ 5.2) en NS (§ 5.3) hebben wij als volgt uitgevoerd. Onze probleemstelling was: in hoeverre is het proces van informatievoorziening over continuïteitsrisico's bij organisaties die publieke diensten uitvoeren van de verantwoordelijke minister(s) naar het parlement toereikend? We hebben de volgende normen gehanteerd:

Onderzoeksvraag	Norm
1. In hoeverre beschikt de organisatie over een aanpak voor de opzet van een risicoanalyse?	(A) Een organisatie heeft vastgelegd wat intern de taken en verantwoordelijkheden zijn voor de verschillende stappen voor het uitvoeren van een risicoanalyse, te weten: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de inventarisatie van risico's;</li> <li>2. de analyse (kans en impact) en prioritering van risico's;</li> <li>3. de te nemen beheersmaatregelen;</li> <li>4. de monitoring van de implementatie van beheersmaatregelen.</li> </ol> (B) Een organisatie actualiseert de risico-analyse minimaal 1 keer per jaar. (C) Een organisatie beoordeelt minimaal 1 keer per jaar de aanpak van het risico-management in opzet en werking.

Onderzoeksvraag	Norm
2. Welke stappen heeft de organisatie in 2020 en 2021 doorlopen voor de analyse van continuïteitsrisico's?	Referentiepunt voor deze vraag vormt de aanpak die de organisatie zelf heeft bepaald voor het opstellen van een (periodieke) risicoanalyse.
3. Welke continuïteitsrisico's voor de dienstverlening heeft de organisatie geanalyseerd/geprioriteerd en voldoet de risicoanalyse aan gangbare normen? <sup>9</sup>	In de risicoparagraaf worden minimaal de risico's benoemd voor strategie, operationele activiteiten, financiële risico's, wet- en regelgeving, financiële verslaglegging. Hierbij ligt de nadruk op de belangrijkste risico's. Ook de kans dat een risico zich voordoet, en de impact van de risico's (als die zich voordoen) dienen te worden beschreven en er moet worden aangegeven of risico's toe- dan wel afnemen. Ook worden de risico's gekoppeld aan risicobeheersmaatregelen en wordt beschreven wat de risk appetite van de organisatie is: de bereidheid om risico's af te dekken dan wel te nemen. Bovendien moeten de risico's die zich hebben voorgedaan en een belangrijke impact hebben gehad op de onderneming worden beschreven.
4. Welke informatie heeft de organisatie hierover met anderen, waaronder het ministerie, gedeeld en op welke wijze?	Geen normen
5. In hoeverre beschikt het verantwoordelijke ministerie over een aanpak voor het analyseren en beoordelen van (continuïteits)risico's van (uitvoerings)organisaties?	Het (kern)departement heeft een aanpak heeft uitgewerkt waarin is vastgelegd <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Welke informatie de organisatie dient aan te leveren over de continuïteit van de dienstverlening (informatieverzameling).</li> <li>B. Hoe de minister de ontvangen informatie beoordeelt (oordeelsvorming).</li> <li>C. Tot welke acties de beoordeelde informatie kunnen leiden (interventie).</li> </ul>
6. In hoeverre heeft het verantwoordelijke ministerie de continuïteitsrisico's voor de dienstverlening in 2020 geanalyseerd?	Referentiepunt voor deze vraag vormt de aanpak die het ministerie zelf heeft vastgesteld voor het analyseren en beoordelen van de risicoanalyses van de organisatie.
7. In hoeverre heeft de minister informatie over continuïteitsrisico's gedeeld met het parlement?	Geen normen
8. Heeft het parlement de ontvangen informatie over continuïteitsrisico's behandeld en zo ja, hoe vond deze behandeling plaats?	Geen normen

Bij beide organisaties hebben we op basis van verslagen van overleggen binnen de organisatie, werkinstructies en verantwoordingsdocumenten vastgesteld hoe zij inzicht krijgen in risico's voor de continuïteit van de dienstverlening. Dit hebben we aangevuld met interviews.

Op basis van documenten en verslagen hebben wij vastgesteld welke informatie het Ministerie van IenW van NS en KNMI vraagt over (continuïteits)risico's, wanneer deze moet worden aangeleverd en op welke wijze. Voor het onderzoek naar KNMI hebben we bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en directie Eigenaarsadvisering achterhaald op basis van interviews en documentatie hoe zij deze informatie beoordelen. Voor de NS hebben we deze informatie op dezelfde wijze opgehaald bij het concessieteam van het Ministerie van IenW en de directie Financieringen van het ministerie van Financiën.

We hebben bij het ministerie navraag gedaan welke informatie over risico's voor de continuïteit van de dienstverlening zijn gecommuniceerd met het parlement. Daarnaast hebben wij op basis van openbare Kamerstukken onderzocht of informatie over risico's voor de continuïteit van de dienstverlening is gecommuniceerd met het parlement.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

## Bijlage 3 Literatuur

Agentschap Zorg & Domein (2020). *Aanpak van medisch afval in het kader van de COVID-19-epidemie*. Zonder plaats: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 737. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 192. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2022). *Algoritmes getoetst*. Den Haag: eigen beheer.

AT Osborne, PwC, Horvat & Partners (2019). *Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten*. Conceptrapportage. Zonder plaats: eigen beheer.

Besluit van 31 januari 2019, houdende regels over de directies Financieel Economische Zaken van de ministeries (Besluit FEZ van het Rijk). Staatsblad Jaargang 2019, nr. 54.

Horvat & Partners, PwC (2020). *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur. Eindrapportage*. Deel: Rijkswaterstaat. Delft: eigen beheer.

IenW (2014). *Programma Vervanging & Renovatie – Hoofdwegen voor het eerst opgenomen*. 2014. MIRT Overzicht 2015. Den Haag: eigen beheer.

IenW (2021). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van Infrastructuurfonds (A) 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: eigen beheer.

Leeuwen, O. van (Improven), M. Mookhoek (Improven), F. Uyterlinde (KWINK groep) (2021). *Doorlichting Rijkswaterstaat*. Utrecht: Improven.

Tweede Kamer (2020), *Verslag algemeen overleg Spoor: vervoer- en beheerplan vergaderjaar 2020–2021*, 29 984, nr. 901.

Umwelt Bundesamt (2020). *COVID-19: Abfälle aus Einrichtungen des Gesundheitsdienstes*. Dessau-Roßlau: eigen beheer.

Voort, M. van de, M. Boon, A. Kooiman, M. Godfroy, D. de Loor, F. Wilbers (2020). *Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035. Definitief*. Zonder plaats: eigen beheer.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021*. Den Haag: eigen beheer.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Den Haag: eigen beheer.

WHO (2021). *WHO Laboratory biosafety guidance related to the coronavirus disease*. Zonder plaats: eigen beheer.



## Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Het persbericht van 25 mei 2021 waarin de Belgische Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken meldde dat de dienst slachtoffer was van een cyberaanval is te vinden op [www.ibz.be](http://www.ibz.be). Het bericht werd door diverse media uitgelicht waarbij experts een link met China legden. Zie hiervoor bijvoorbeeld [www.nos.nl](http://www.nos.nl).
- 2 De dienstonderdelen van het Ministerie van IenW zijn Rijkswaterstaat (RWS), Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT), Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- 3 In het MIRT Overzicht 2015 worden het *Programma Vervanging & Renovatie – Hoofdvaarwegen*, het *Programma Vervanging & Renovatie – Hoofdwatersysteem* en het *Programma Vervanging & Renovatie – Hoofdwegen* voor het eerst opgenomen. Bron: IenW (2014). MIRT Overzicht 2015. Den Haag. Eigen beheer.
- 4 Zie aandacht hiervoor in onder andere Kamerstukken, zoals Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300A, nr. 94. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29385, nr. 106. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570A, nr. 61.
- 5 Een Euralcode is een codering van het soort afval op basis van de Europese afvalstoffenlijst. UN-codes worden gebruikt bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (ADR).
- 6 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (Algemene Rekenkamer, 2021).
- 7 Dit is een verplichting uit de Wet Milieubeheer, hoofdstuk 10 Afvalstoffen.
- 8 Handhaving en uitvoeringstoets.
- 9 BW 2, titel 9, artikel 391; RJ-400, speciaal 400.110.

**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

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 9 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2022**