

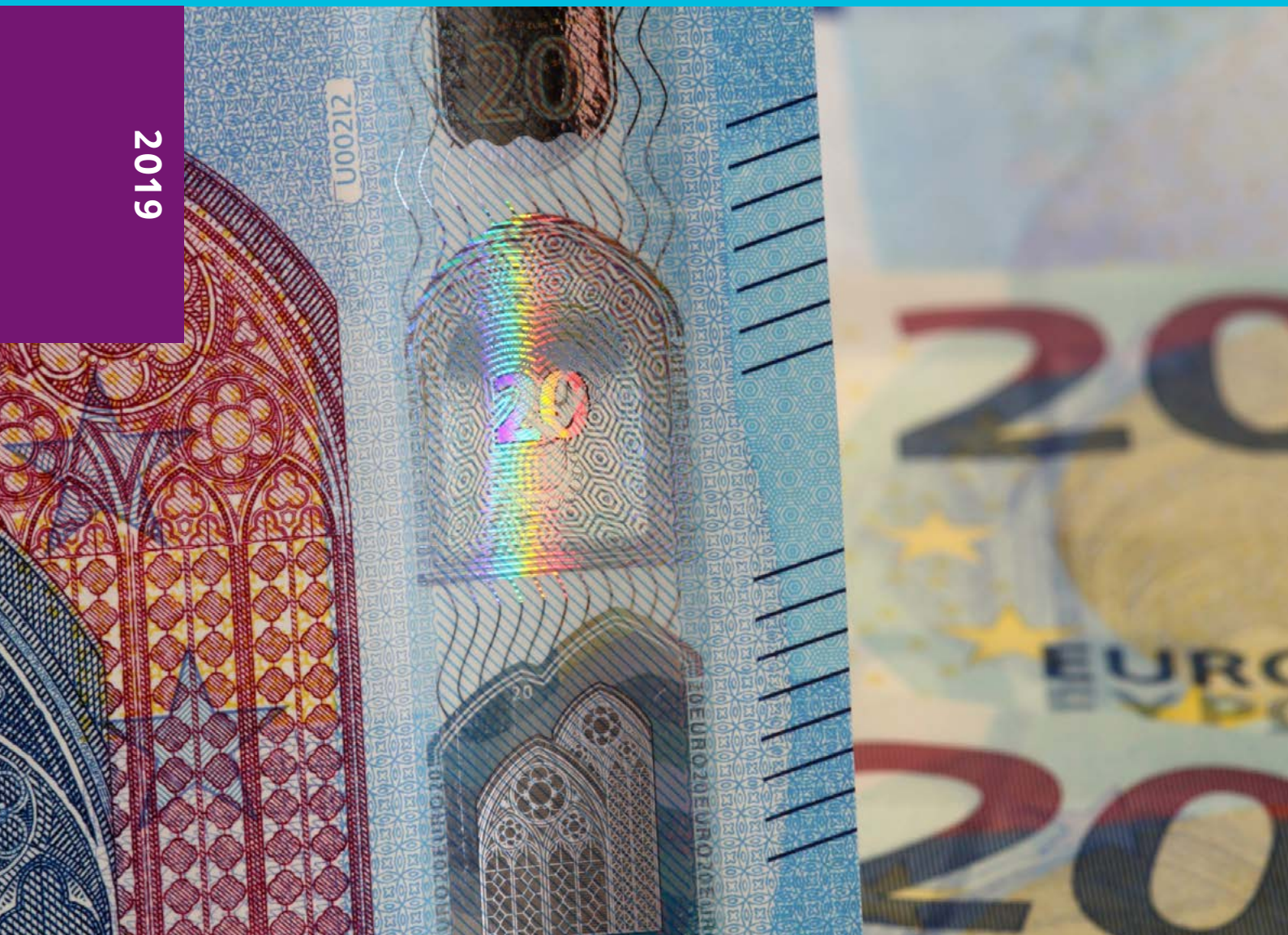


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

# Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Rapport bij het jaarverslag

2019





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)

*Rapport bij het jaarverslag*





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	5
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	8
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	12
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	12
3.2	Minister heeft meer tijd nodig voor het afrekenen van de voorschotten NSL	15
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	16
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	16
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	16
4.3	Onvolkomenheden	17
4.4	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	24
4.5	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	25
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	26
5.1	Gebruiksbeperkingen in het hoofdvaarwegennet	26
5.2	Vermindering gebruik plastics	39
5.3	Invoering maximumsnelheid 130 kilometer per uur	49
5.4	Zekerheidsstelling ontmanteling windinstallaties	51
5.5	Defensievastgoed vraagt om structurele aandacht en middelen	52
5.6	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	52
<b>6</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	53
6.1	Reactie minister van IenW	53
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
	<b>Bijlage 1 - Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW (XII) 2018</b>	56
	<b>Bijlage 2 - Over het verantwoordingsonderzoek</b>	59
	<b>Bijlage 3 - Methodologische verantwoording data-analyse verhoging maximumsnelheid</b>	61
	<b>Bijlage 4 - Literatuur</b>	62
	<b>Bijlage 5 - Eindnoten</b>	64



## 1 Onze conclusies

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht, bescherming tegen wateroverlast en bevordering van de kwaliteit van lucht en water. Net als bij veel andere ministeries wordt bij het Ministerie van IenW het beleid veelal uitgevoerd door organisaties op enige afstand, zoals agentschappen en medeoverheden. In dat verband is het van belang dat de minister van IenW zorgt dat zij goed is geïnformeerd over de uitvoering van haar beleid en tijdig nagaat of haar beleid doelmatig wordt uitgevoerd en tot de gewenste resultaten leidt. We zijn hier op onderdelen kritisch over. Bijvoorbeeld waar het gaat om het verminderen van het gebruik van plastics. De doelstelling hiervoor wordt gehaald, maar de minister kijkt nog onvoldoende of er niet méér mogelijk is. Ook bij het onderhoud van vaarwegen kan kritischer gekeken worden naar de gevolgen van achterstallig onderhoud en hoe het parlement hierover beter kan worden geïnformeerd. Naar deze onderwerpen hebben we onderzoek gedaan in dit verantwoordingsonderzoek. Net als naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW. Daarnaast hebben we in dit rapport de uitkomsten van ons onderzoek naar de invoering van een maximumsnelheid van 130 km per uur opgenomen. Tot slot gaan we in dit rapport ook in op 2 onderzoeken die we bij andere ministeries hebben uitgevoerd en die de verantwoordelijkheid van de minister van IenW (deels) raken. Het gaat om ons onderzoek naar de zekerheidsstelling voor de ontmanteling van gas-, olie- en windinstallaties dat we hebben uitgevoerd bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en om ons onderzoek naar vastgoed Defensie. De belangrijkste punten uit ons verantwoordingsonderzoek lichten we hieronder toe.

### **Gebruiksbeperkingen hoofdvaarwegen**

Het is niet voor het eerst dat we onderzoek doen naar instandhouding van het hoofdvaarwegennet. In ons onderzoek *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2015) deden we onderzoek naar de financiële middelen die beschikbaar zijn voor instandhouding. We concludeerden toen dat er te weinig budget is voor instandhouding. Nu hebben we onderzoek gedaan naar de instandhouding van het hoofdvaarwegennet, met als vertrekpunt de hinder die gebruikers ondervinden in geval dat objecten zoals sluizen of bruggen niet goed onderhouden worden. Uit dit onderzoek blijkt dat de onderhoudssituatie urgenter is dan uit de informatie in het jaarverslag blijkt. De prestatie-indicator voor beschikbaarheid geeft namelijk geen volledig beeld van alle storingen die zich voordoen in het hoofdvaarwegennet. Bovendien wordt steeds meer onderhoud uitgesteld. Uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt tot een grotere kans op storingen. Er is bovendien dan meer



geld nodig voor reparatiewerkzaamheden. Bij een gelijkblijvend budget voor beheer en onderhoud gaan de uitgaven aan reparatiewerkzaamheden – die ook uit het budget voor beheer en onderhoud komen – ten koste van de middelen voor (preventief) onderhoud. Daardoor ontstaat het risico van een zichzelf versterkend negatief effect.

### **Vermindering gebruik plastics vraagt om verdergaande aanpak**

Gebruik van plastics kan op 2 manieren worden verminderd. Enerzijds door hergebruik van plastics te bevorderen. Anderzijds door een preventieve aanpak zodat er geen nieuwe ('virgin') plastics op de markt komen. De minister van IenW is vanuit EU-regelgeving en nationale wetgeving verplicht om in haar beleid voor afvalstoffen (waaronder plastics) de volgende prioriteitsvolgorde aan te houden:

1. minder productie;
2. recycling;
3. verbranding voor energierugwinning;
4. veilige verwijdering.

In het regeerakkoord is de ambitie uitgesproken dat Nederland in 2050 100% circulair is. De huidige Nederlandse en EU-doelstellingen richten zich alleen op recycling van plastic verpakkingen. Voor een circulaire economie waarin geen nieuwe plastics meer worden geproduceerd, is echter een verdergaande aanpak nodig. Daarvoor moet de minister ook beleid ontwikkelen voor preventie en hergebruik van plastics en zich niet alleen richten op de recycling van plastic verpakkingen. Beleid voor preventie en hergebruik ontbreekt op dit moment grotendeels.

### **Bedrijfsvoering**

Het financieel beheer is in 2018 verslechterd. De minister heeft in 2018 gestuurd op verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer. Wij zien echter dat in 2018 meer fouten zijn gemaakt met aanbestedingen, de beheersmaatregelen rondom het subsidie-beheer nog onvoldoende werken, nog veel prestatieverklaringen kwalitatief onvoldoende zijn en te veel oude voorschotten open staan.

## Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van lenW (XII) en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van lenW (XII). Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen met uitzondering van 4 gevallen waarin de tolerantiegrens is overschreden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van lenW (XII). In 2018 zijn er 6 onvolkomenheden geconstateerd. Nieuw zijn de onvolkomenheden 'voorschottenbeheer' en 'aanbestedingen'. Dat is een verslechtering ten opzichte van 2017. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar gebruiksbepalingen in het hoofdvaarwegennet, het beleid gericht op het verminderen van het gebruik van plastics en de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur. Daarnaast bespreken we hier de conclusies uit onderzoeken in andere verantwoordingsonderzoeken die een relatie hebben met de taken van de minister van lenW. Het gaat om ons onderzoek naar de zekerheidsstelling ontmanteling windinstallaties en ons onderzoek naar het vastgoedbeheer bij Defensie. Ook geven wij hier ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van lenW (XII) is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 25 april 2019 ontvingen van de minister van lenW. De minister geeft in haar reactie aan dat zij het beeld dat wij schetsen herkent. De minister betreurt onze conclusie dat het financieel beheer als geheel een verslechtering laat zien omdat in 2018 bewust is gestuurd op verbetering van de kwaliteit ervan. Ze beschrijft de acties die in gang zijn gezet of worden gezet om de bedrijfsvoering te verbeteren.

## 2 Feiten en cijfers

De minister van lenW is onder andere verantwoordelijk voor de verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht, bescherming tegen wateroverlast en bevordering van de kwaliteit van lucht en water. Ook het milieubeleid valt onder de minister van lenW, waaronder het afvalbeleid.

De uitgaven van het Ministerie van lenW (XII) beslaan 3,48 % van de totale rijksuitgaven over 2018.

Het Ministerie van lenW (XII) heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 8.198,8 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 8.196,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 29,1 miljoen.

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

	2016	2017	2018
Verplichtingen	7.977,4	7.141,5	8.196,2
Uitgaven	7.891,0	7.245,0	8.198,8
Ontvangsten	210,1	243,1	29,1
Fte's	12.200	12.412	12.259

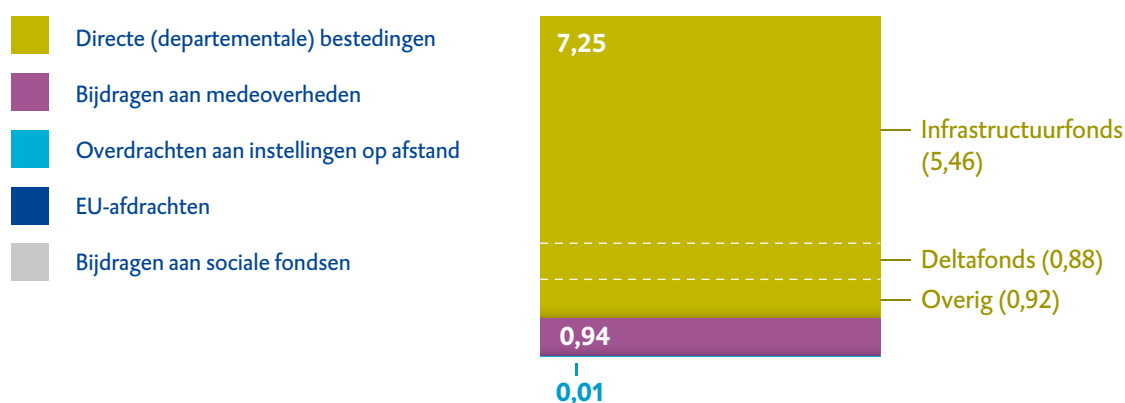
Uit tabel 1 blijkt dat de uitgaven van het Ministerie van lenW in 2018 bijna € 1 miljard hoger zijn dan vorig jaar. Dit komt door de hogere bijdrage aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. De bijdrage aan het Infrastructuurfonds is met € 854,6 miljoen gestegen ten opzichte van vorig jaar en de bijdrage aan het Deltafonds met € 220,3 miljoen. In 2017 vielen de uitgaven lager uit doordat met een kasschuif € 250 miljoen is overgeheveld van 2017 naar 2018 en 2019 vanwege vertragingen in de programmering van projecten. De hogere bijdrage aan het Infrastructuurfonds is vooral ten gunste gekomen van de artikelen 12 (hoofdwegen) en 17 (megaprojecten) van het Infrastructuurfonds.

De lagere ontvangsten worden veroorzaakt door de overheveling van het beleidsterrein klimaat naar het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De veilingopbrengsten uit de CO<sub>2</sub>-emissiehandel worden met ingang van 2018 verantwoord in het jaarverslag van de minister van EZK. In 2017 ging het om een opbrengst van € 198,8 miljoen in het jaarverslag van de minister van lenW.



Van de € 8.198,8 miljoen aan uitgaven van de minister van IenW, vloeit € 5.460 miljoen naar het Infrastructuurfonds en € 875 miljoen naar het Deltafonds. Uit deze fondsen worden de aanleg, het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegenet, het hoofdvaarwegennet, het hoofdwatersysteem en het spoor. In figuur 1 is de bijdrage aan beide fondsen opgenomen onder de ‘directe departementale bestedingen’. Dit zijn de uitgaven waarbij de minister zelf verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige besteding. Een andere grote uitgavenpost van de minister van IenW is de bijdrage aan medeoverheden in de vorm van de brede doeluitkering verkeer en vervoer. Het gaat om een bedrag van € 930 miljoen dat is uitgekeerd aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Stadsregio Amsterdam voor verkeer- en vervoeraangelegenheden.

### Het Infrastructuurfonds vormt het grootste deel van de directe bestedingen van het Ministerie van IenW (bedragen in miljard €)



**Figuur 1** Uitgaven ministerie van IenW in 2018

### Informatie over financiering en prestaties zbo’s en rwt’s van belang voor budgetrecht parlement

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door de minister; een deel gebeurt vaak door instellingen die op afstand van het Rijk staan. Hoe deze organisaties met publiek geld worden gefinancierd voor hun publieke taken en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie over de verantwoording van geld en prestaties verschilt eveneens. Het is de vraag of het parlement zich een goed beeld hierover kan vormen op basis van de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries.

Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht, waarin expliciet is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd. In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rwt's.

### **Instellingen op afstand op het terrein van de minister van lenW**

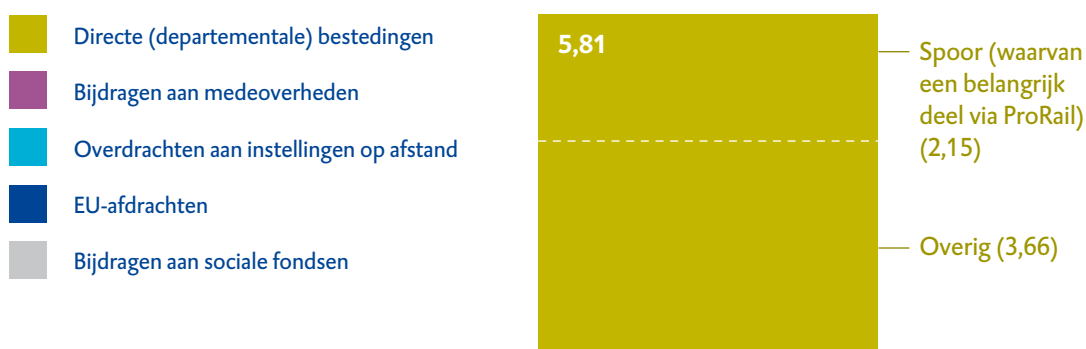
De geldstroom van het Ministerie van lenW naar instellingen op afstand bedroeg in 2017 € 2,1 miljard. In de rwt-/zbo-bijlage in het jaarverslag is aangegeven dat er 34 rwt's/zbo's zijn die in 2017 onder toezicht van de minister van lenW vielen.

De minister van lenW heeft in de rwt-/zbo-bijlage van het *Jaarverslag 2018* cijfers uit 2017 en 2016 opgenomen. De cijfers voor 2018 zijn niet opgenomen omdat deze uit de jaarverslagen van de zbo's komen en deze jaarverslagen nog niet zijn vastgesteld op het moment dat de jaarrekening van het Ministerie van lenW wordt vastgesteld. De minister van lenW wil zo recht doen aan zowel de Kaderwet zbo's als aan de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit leidt wel tot minder actuele cijfers.

### **Informatie over financiering en prestaties instellingen op afstand**

Bijna een derde van de uitgaven aan zbo's/rwt's gaat naar ProRail. Deze uitgaven lopen via het Infrastructuurfonds en zijn bestemd voor onder meer de aanleg en het onderhoud van het spoor.

## De uitgaven van het Infrastructuurfonds zijn voor ruim een derde bijdragen aan het spoor (bedragen in miljard €)



**Figuur 2** Aandeel ProRail in uitgaven Infrastructuurfonds 2018

In het *Jaarverslag 2018* van het Infrastructuurfonds wordt een relatie gelegd tussen de begroting van het fonds en de uitgaven, werkzaamheden en productie door ProRail. Het gaat daarbij om onder meer de subsidie aan ProRail en – op hoofdlijnen – de realisatie van het beheerplan door ProRail. In het beheerplan maakt de minister van IenW afspraken met ProRail over de te realiseren prestaties waarover ProRail verantwoording aflegt in het eigen jaarverslag.

Op verzoek van de Tweede Kamer bevatte het jaarverslag van het Infrastructuurfonds sinds 2012 een extra informatiebijlage over subsidies voor onder meer aanleg en onderhoud van het spoor aan ProRail en de besteding ervan door ProRail. Deze informatiebijlage kon de minister van IenW dit jaar niet opnemen in het jaarverslag. De cijfers in de bijlage komen uit het jaarverslag van ProRail en dat verslag is nog niet vastgesteld.

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII).

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website ([www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018)) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten (indien van toepassing)

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten lichten we apart toe in bijlage 1.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII).<sup>1</sup>

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

#### 3.1.1 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) is op totaalniveau rechtmatig, 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 slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van IenW (XII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

#### Voorbehoud slotwetmutaties- nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) is opgenomen omvat in totaal € 32,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 14, 18, 23, 25 en 26. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 5,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 17, 18, 26. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

### 3.1.2 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) is op artikelniveau rechtmatig met uitzondering van artikel 20, 21, 22 en 98. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de uitgaven die de artikelgrens overschrijden.

#### Onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 20 Lucht en geluid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 20 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout. De meest waarschijnlijke fout, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 0,9 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende onderbouwd zijn.

#### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 21

##### Duurzaamheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 21 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout. Het gaat om een fout en een onzekerheid van beide € 1,8 miljoen.

De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de prestatieverklaring onvoldoende is onderbouwd. De fout wordt veroorzaakt doordat er betaald is, terwijl er nog geen contractuele verplichting was om te betalen. Op basis van het contract kan pas betaald worden na oplevering.

### **Fouten in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's**

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 22 is overschreden. De meest waarschijnlijke fout, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, is € 6,3 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat er betaald is, terwijl er nog geen contractuele verplichting was om te betalen. Op basis van het contract kan pas betaald worden na oplevering.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 98 Apparaatsuitgaven kerndepartement**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 8,9 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 7,3 miljoen. De fout wordt veroorzaakt doordat er betaald is, terwijl er nog geen contractuele verplichting was om te betalen. Op basis van het contract kan pas betaald worden na oplevering. Tevens is een gedeelte van de fout veroorzaakt door een onrechtmatige inkoop. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat prestatieverklaringen onvoldoende zijn onderbouwd.

#### **3.1.3 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 20. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

## Onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikel 20 Lucht en geluid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 20 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale onzekerheid. De meest waarschijnlijke onzekerheid, bepaald door toepassing van een statistische steekproef, bedraagt € 0,9 miljoen. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat niet onderbouwd kan worden of deze kosten terecht zijn verantwoord. Daarnaast is de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen overschreden. Het gaat om een bedrag van € 2,2 miljoen. De fout wordt veroorzaakt doordat een aangegane verplichting ten onrechte niet verantwoord is.

### 3.2 Minister heeft meer tijd nodig voor het afrekenen van de voorschotten NSL

De minister van IenW heeft de afrekening van de voorschotten van het Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit (NSL) een jaar doorgeschoven. Het gaat om voorschotten die in de jaren 2000 tot en met 2017 zijn betaald aan provincies om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. De minister verwacht deze voorschotten nu in 2019 af te rekenen. Het gaat om een bedrag van € 303 miljoen.

In ons rapport bij het Jaarverslag 2016 (Algemene Rekenkamer 2017) en 2017 (Algemene Rekenkamer 2018a) zijn we ingegaan op het NSL. Behalve dat we kritisch waren over de effectiviteit en de doelmatigheid van sommige maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, vroegen we ook aandacht voor de afrekening van de NSL-voorschotten aan provincies. We gaven aan dat het voor de afrekening van deze specifieke uitkering belangrijk is om inzicht te hebben in de rechtmatigheid van de cumulatieve bestedingen door provincies. Ook zagen we een verhoogd risico op fouten als gevolg van de lange periode waarover wordt afgerekend en door de getrapte verantwoording. Het overgrote deel van de NSL-voorschotten is namelijk door de provincies doorgeleid naar gemeenten. De gemeenten verantwoorden zich aan de provincies, die vervolgens weer aan het Rijk verantwoording afleggen. Door de afrekening een jaar door te schuiven, neemt heeft het Ministerie van IenW meer tijd om eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

## 4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van lenW (XII). We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van lenW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Binnen het Ministerie van lenW is in 2018 in de bestuursraad en het audit committee aandacht besteed aan de onderdelen van de bedrijfsvoering die wij in 2017 als onvolkomen hebben aangemerkt. Op de punten die we in 2017 hebben aangemerkt als onvolkomenheid in de bedrijfsvoering zien we verbetering, maar niet voldoende om deze punten als opgelost te beschouwen. Voor het financieel beheer als geheel zien we zelfs een verslechtering. In 2018 zijn meer fouten gemaakt met aanbestedingen en staan nog te veel oude voor- schotten open. Dit zorgt voor een toename van het aantal onvolkomenheden.

### 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van lenW (XII).

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van lenW (XII) voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.



**Tabel 2** Onvolkomenheden bij Ministerie van lenW (XII)

Onderwerp	2016	2017	2018
Regie externe beheerder SAP	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Subsidiebeheer (M&O-beleid)	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Aanbestedingen	Onvolkomenheid*		Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging kerndepartement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Prestatieverklaren		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Voorschottenbeheer			Onvolkomenheid
Toezicht FMC op inkoopfunctie	Onvolkomenheid		
Inkoopbeheer directie Klimaat, Lucht en Geluid	Onvolkomenheid		

\* Onderdeel van diverse onvolkomenheden op het gebied van inkoop

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Betere aansturing externe beheerder SAP- systeem

Het Ministerie van lenW heeft concrete stappen gezet om beter zicht te krijgen op de goede werking van het SAP-systeem en strakker toezicht te kunnen houden op de werkzaamheden van de externe beheerder van dit systeem. Het Ministerie van lenW gebruikt het SAP-systeem voor de ondersteuning van de financiële processen en inkoopprocessen. Door de genomen maatregelen heeft het ministerie meer inzicht in de risico's en zwakke punten van de SAP-omgeving en de SAP-beveiliging bij lenW. Omdat onduidelijk is of de werking ook structureel is ingebed, handhaven we de onvolkomenheid.

Het beheer van het SAP-systeem is deels uitbesteed aan een externe partij. In ons verantwoordingsonderzoek over de afgelopen jaren hebben we geconstateerd dat onvoldoende toezicht is gehouden op deze externe partij. Naar aanleiding hiervan is onder meer besloten om een zogenoemde 'kwetsbaarheidscans' aan te schaffen. Hiermee kan strakker toezicht uitgeoefend worden op de externe beheerder en kan het Ministerie van lenW zélf de afweging maken hoe het wenst om te gaan met kwetsbaarheden. Het Ministerie van lenW heeft hiermee de regie naar zich toe getrokken. De eerste volledige scan is eind november 2018 uitgevoerd en zal periodiek herhaald worden. We hebben daarom nog niet kunnen vaststellen dat structureel opvolging wordt gegeven aan eventuele nieuwe – door de scan gesignaleerde – risico's en zwakke punten.

Behalve de aanschaf van de kwetsbaarheidscans zijn nog andere maatregelen genomen. Zo zijn nieuwe medewerkers aangenomen en is het contract met de externe beheerder aangepast, waardoor het Ministerie van lenW minder afhankelijk is van de externe beheerder om verbeteracties te initiëren. Ook is er dit jaar meer aandacht geweest vanuit de leiding van de departement voor het verbeteren van het beheer van het SAP-systeem en is samenwerking gezocht met andere departementen die ook een SAP-systeem gebruiken.

#### 4.3.2 Onvoldoende voortgang geboekt in de verbetering van het subsidiebeheer

Het Ministerie van lenW heeft in 2017 stappen gezet om het subsidiebeheer te verbeteren. In 2018 is echter onvoldoende voortgang geboekt. De onvolkomenheid blijft daarom gehandhaafd.

##### *Reviews te laat uitgevoerd*

Het reviewbeleid vormt het sluitstuk van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen (M&O-beleid). De minister van lenW heeft in 2017 het reviewbeleid vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat jaarlijks een aantal reviews wordt uitgevoerd op de controlewerkzaamheden van instellingsaccountants die een verklaring afgeven bij een subsidieverantwoording. In 2018 zijn door diverse omstandigheden nog geen reviews uitgevoerd. De reviews zijn doorgeschoven naar begin 2019. Inmiddels zijn de uitkomsten van de eerste reviews ontvangen. Doordat de reviews zo laat zijn uitgevoerd kon nog geen opvolging worden gegeven aan eventuele tekortkomingen uit deze reviews. Het Ministerie van lenW start hiermee in de zomer van 2019.

##### *Kwaliteit risicoanalyses nog steeds wisselend*

In het departementale M&O-beleid is opgenomen dat voor elke subsidie(regeling) een risicoanalyse moet worden opgesteld. Net als vorig jaar varieert de kwaliteit van deze risicoanalyses sterk. Bovendien is niet duidelijk of van alle subsidieregelingen een risicoanalyse is opgesteld.

##### *Beoordeling staatssteunaspecten kan beter*

Tot slot de uitvoering van de toets op staatssteun. Staatssteun is in beginsel verboden en moet voor goedkeuring worden gemeld bij de Europese Commissie. Er zijn echter vrijstellingsverordeningen op basis waarvan wel steun kan worden verleend zonder dat een formele meldprocedure nodig is. Het Ministerie van lenW heeft het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan bewustwording en opleiding op het aspect 'staatssteun'. Wij constateren echter dat niet op alle subsidies de staatssteuntoets is uitgevoerd en dat de kwaliteit van de onderbouwing varieert.

### 4.3.3 Naleving aanbestedingsregels is verslechterd; sturingsinformatie kwalitatief onvoldoende

De naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving is verslechterd. We hebben dit jaar meer fouten geconstateerd dan vorig jaar. We merken de naleving van de aanbestedingsregels daarom weer aan als een onvolkomenheid.

Het Ministerie van IenW monitort met behulp van de inkoopmonitor een aantal aspecten rondom inkopen, waaronder de naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving. Hoewel wij de inkoopmonitor een goed instrument vinden, moeten we vaststellen dat de verslechtering die wij constateren, niet uit deze inkoopmonitor blijkt. De inkoopmonitor geeft hierdoor een minder betrouwbaar beeld van de rechtmatigheid van aanbestedingen.

Ook Rijkswaterstaat heeft een inkoopmonitor. Deze is echter op onderdelen nog onvolledig. Zo ontbreken bijvoorbeeld inhuuropdrachten en wijzigingen en verlengingen van inkoopopdrachten. Bovendien dekt de inkoopmonitor niet het hele jaar 2018. De inkoopmonitor is hierdoor dit jaar nog niet goed bruikbaar om het inkoopproces goed te monitoren.

### 4.3.4 Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD-inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (*Distributed Denial of Service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.



Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

### **Aanpak onderzoek informatiebeveiliging**

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants ( NBA). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groeimodel. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012-normen. De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR: 2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

### **Opvolging aanbevelingen Verantwoordingsonderzoek 2017**

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben wij aangegeven dat er bij het Ministerie van IenW op centraal niveau nog stappen moeten worden gezet alvorens het vereiste centrale zicht en grip op het gebied van informatiebeveiliging is gewaarborgd. Ook was er onvoldoende opvolging gegeven aan onze bevindingen van het verantwoordingsonderzoek uit 2016. Om die redenen merkten wij de informatiebeveiliging over 2017 aan als een onvolkomenheid.

We hebben de minister van IenW aanbevolen werk te maken van informatiebeveiliging. Belangrijke aandachtspunten waren de *governance* (bestuur), het incidentmanagement en de cyclus van start-, verantwoordings- en voortgangsgesprekken met de decentrale entiteiten om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld kritieke ketens, systemen en verbeterplannen. Vorig jaar hebben we gezien dat het Ministerie van IenW nog stappen moest zetten op het gebied van bestuur van de informatiebeveiliging. In het verantwoordingsonderzoek over 2017 deden wij de volgende aanbeveling:

- Geef meer invulling aan de informatiebeveiliging met de aandacht op *governance*, incidentmanagement en de cyclus van start-, verantwoordings- en voortgangsgesprekken met decentrale entiteiten om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld kritieke ketens, systemen en verbeterplannen.

Het Ministerie van IenW heeft in 2018 een programma, met actieve betrokkenheid van de bestuursraadleden, ingericht om de centrale rol bij informatiebeveiliging meer invulling te geven. Daarnaast is een aantal programma's in uitvoering die focussen op het verbeteren van het bestuur rond informatiebeveiliging, het verder inrichten van incidentmanagement met decentrale entiteiten en het borgen van de centrale sturingscyclus. De bovengenoemde activiteiten waren ultimo 2018 nog niet afgerond.

### Beeld over 2018

De minister van IenW ziet toe op de beheersing van de bedrijfsprocessen zoals bij Rijkswaterstaat, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het KNMI. De processen bij die organisaties worden ondersteund door informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, kwaliteit (integriteit) en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen. Het gaat immers om gegevens zoals onderhoudsgegevens van de Nederlandse infrastructuur, vergunningverlening en meteorologische data om de veiligheid van de mobiliteit te waarborgen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het Chief Information Officer-office (CIO-office) en de Chief Information Security Officers (CISO's) bij het kerndepartement (concernniveau) en de dienstonderdelen. Wij hebben in 2018 op 4 aandachtsgebieden (gerelateerd aan de BIR:2012) de centrale sturing van het kerndepartement op informatiebeveiliging onderzocht. Het gaat om de aandachtsgebieden bestuur van de informatiebeveiliging, de organisatie van de informatiebeveiliging, incidentenmanagement en risicomanagement.

Uit ons onderzoek over 2018 blijkt dat het Ministerie van IenW op 3 van de 4 aandachtsgebieden in onvoldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd. Het gaat hierbij om de aandachtsgebieden organisatie van de informatiebeveiliging, incidentenmanagement en risicomanagement.

#### *Bestuur en organisatie van de informatiebeveiliging*

Wij constateren dat het Ministerie van IenW voor het bestuur van de informatiebeveiliging beschikt over een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid en dat dit beleid aan de werknemers kenbaar is gemaakt. Ook worden periodiek beveiligingsaudits op verzoek van het lijnmanagement uitgevoerd en worden de resultaten gerapporteerd aan het lijnmanagement. Het informatiebeveiligingsplan is uitgewerkt naar richtlijnen en maatregelen en beschrijft het tijdpad en de benodigde middelen voor de verbetering van informatiebeveiliging. Het ontbreekt nog wel aan een transitieplan voor de overgang van de BIR:2012 naar de BIR:2017.

Op het aandachtsgebied van de organisatie van de informatiebeveiliging zien wij dat er een overzicht is met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functie voor de informatiebeveiliging. Het ontbreekt op dit vlak nog wel aan heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden, ook tussen centraal en decentraal, voor het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen.

#### *Incidentenmanagement*

Op het aandachtsgebied incidentenmanagement zien wij een aantal ontwikkelpunten.<sup>2</sup> Het ontbreekt aan een centraal overzicht van incidenten, er zijn geen procedures voor het melden van incidenten en de omgang ermee tussen centraal en decentraal niveau en het ontbreekt aan het informeren van het management over incidenten. Een centraal overzicht van de status van de verbeterplannen en een periodieke rapportage hierover aan senior management is ook niet aanwezig. Wij zien hier het risico dat kwetsbaarheden in de systemen niet bij de juiste functionarissen terechtkomen waardoor ze niet goed worden behandeld of er geen lering uit getrokken kan worden.

#### *Risicomanagement*

Het aandachtsgebied risicomanagement kenmerkt zich door een gebrek aan inzicht bij het kerndepartement in de belangrijkste systemen. Er is geen centraal overzicht van de status van de verbeterplannen, waardoor het senior management hierover niet kan worden geïnformeerd. Wij constateren verder dat het nog ontbreekt aan een centraal overzicht van de belangrijkste systemen met hun relevante kenmerken en informatie. Voorbeelden van

relevante informatie zijn de laatst uitgevoerde risicoanalyses, penetratietesten en contactinformatie van systeemeigenaren. Vooral het ontbreken van inzicht in de belangrijkste systemen zien wij als een risico, omdat hierdoor niet op structurele wijze inzicht wordt verkregen in mogelijke kwetsbaarheden in de systemen.

### Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van IenW heeft de opvolging van de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2017 nog niet afgerond. Het Ministerie van IenW heeft op 3 van de 4 door ons onderzochte aandachtsgebieden in onvoldoende mate de BIR:2012 geïmplementeerd. Derhalve handhaven wij de onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging.

Wij doen aanvullend de volgende aanbevelingen:

- Richt op centraal niveau een incident management proces in om inzicht te krijgen in de belangrijkste incidenten binnen het Ministerie van IenW (inclusief die van de dienstonderdelen) en rapporteer hierover periodiek aan het lijnmanagement;
- Richt op centraal niveau een proces in waarmee inzicht ontstaat in de status van verbeterplannen (ook van de decentrale dienstonderdelen) en rapporteer daarover periodiek aan het senior management;
- Leg afspraken helder vast over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het behalen van informatiebeveiligingsdoelstellingen.

#### 4.3.5 Prestatieverklaren nog onvoldoende verbeterd

Hoewel er meer goede prestatieverklaringen zijn afgegeven dan in 2017, zijn er in 2018 nog te veel betalingen gedaan waarbij de prestatie onvoldoende is onderbouwd. We merken het prestatieverklaren daarom ook dit jaar aan als een onvolkomenheid.

Een factuur mag pas betaald worden nadat de aanvrager heeft aangegeven dat de gefactureerde prestatie is geleverd; de zogenoemde 'prestatieverklaring'. Met deze verklaring wordt aangegeven dat de levering aan de eisen voldoet en dat de afgesproken prijs is gefactureerd. In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar hebben we aangegeven dat er meer aandacht nodig is voor prestatieverklaringen. Het Ministerie van IenW heeft zelf als doelstelling geformuleerd dat 80% van de prestatieverklaringen in 2018 volledig op orde moet zijn. Hoewel we dit jaar een verbetering signaleren, haalt het ministerie de eigen norm van 80% niet. Uit een interne rapportage van het ministerie blijken grote verschillen tussen de verschillende dienstonderdelen. In het vierde kwartaal van 2018 varieert het percentage goede prestatieverklaringen tussen de dienstonderdelen van 38% tot 71%.

Het Ministerie van IenW heeft de verbetering gerealiseerd door voorlichting- en bewustwordingsactiviteiten. Bij de betaling van de factuur wordt getoetst of er een prestatieverklaring aanwezig is. Er wordt echter niet getoetst of deze ook inhoudelijk van voldoende niveau is. Hierdoor ontbreekt een directe feedback en beklijven de voorlichting- en bewustwordingsactiviteiten minder goed. Ontoereikende prestatieverklaringen komen pas aan het licht nadat de factuur is betaald. Daarnaast geldt dat bij oudere contracten de leverings- en betalingsvoorwaarden onvoldoende concreet zijn geformuleerd om betekenisvolle prestatieverklaringen af te kunnen geven. Het is belangrijk om hier bij het opstellen van het contract al aandacht voor te hebben.

#### 4.3.6 Voorschottenbeheer

Eind 2018 is een begin gemaakt met het afrekenen van voorschotten. Doordat beheersmaatregelen zoals het vierogenprincipe ontbreken is de kans groter dat dat hierbij fouten worden gemaakt. Wij constateren dat bij het afrekenen van voorschotten regelmatig geen of onvoldoende onderbouwing is opgesteld hoe het af te rekenen bedrag is vastgesteld. Gezien de risico's bij het afrekenen van voorschotten en de trage voortgang in het afrekenen van de oude voorschotten hebben wij het voorschottenbeheer als onvolkomenheid aangemerkt.

### 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

#### 4.4.1 Kleine inkopen Rijkswaterstaat verdienen meer aandacht

Het Ministerie van IenW heeft de administratieve lasten voor de kleine inkopen voor een bedrag tot € 15.000 zo beperkt mogelijk gemaakt. Hierdoor zijn dit soort inkopen kwetsbaarder geworden voor fouten en fraude. Op 12 maart 2019 heeft de minister van IenW aan de Tweede Kamer een integriteitsincident bij Rijkswaterstaat gemeld. Volgens de minister zijn waarschijnlijk valse facturen ingediend voor kleine bedragen. De minister heeft de volgende acties in gang gezet:

- De betrokken medewerker is meteen op non-actief gesteld en Rijkswaterstaat heeft aangifte gedaan bij de politie.
- Rijkswaterstaat is gestart met een onderzoek naar de vraag hoe dit heeft kunnen gebeuren.
- Er is opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar het financieel-administratief proces. Dit onderzoek heeft tot doel aanvullende maatregelen te treffen met betrekking tot het inkoop- en betaalproces om fraude in de toekomst te voorkomen. Onderdeel van dit onderzoek is ook of zich vergelijkbare zaken hebben voorgedaan.



Dat een dergelijke fraude mogelijk was, kan een signaal zijn dat te weinig invulling gegeven wordt aan de beheersmaatregelen die in het proces zijn ingebouwd. We zullen de resultaten van de onderzoeken en de eventuele maatregelen die de minister van lenW naar aanleiding hiervan neemt, nauwlettend volgen.

## 4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van lenW (XII) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

De minister van lenW benoemt het integriteitsincident, beschreven in § 4.4.1, in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zij schrijft dat de fraude niet van materiële invloed is op de financiële overzichten 2018 als geheel.

### 4.5.1 Rijksbreed onderzoek bedrijfsvoeringsparagraaf

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd. In de *Staat van de rijksverantwoording* gaan wij nader in op de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen (Algemene Rekenkamer, 2019a).

## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van IenW. Dit jaar hebben we gekeken naar gebruiksbependingen in de hoofdvaarwegen en naar vermindering van het gebruik van plastics. Daarnaast beschrijven we in dit hoofdstuk de resultaten van ons onderzoek naar de effecten van de invoering van de maximumsnelheid van 130 km en gaan we kort in op de ontmanteling van windinstallaties. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII) in § 5.6.

### 5.1 Gebruiksbeperkingen in het hoofdvaarwegennet



Sluis Bosscherveld verbindt de Zuid-Willemsvaart in België met de Maas bij Maastricht. In 2017 en de eerste helft van 2018 is deze sluis 16 keer gestremd geweest door storingen of ongepland onderhoud. Begin 2018 vond een grote storing plaats waardoor de sluis maar liefst ruim een maand gestremd was. Dit kwam door het doorbranden van een zogenoemde ‘weerstandbank’ die de snelheid regelt van de motor van een van de sluisdeuren. Dit onderdeel dateerde nog van toen de sluis in 1928 werd gebouwd en was ver over de technische levensduur heen. In een inspectierapport uit 2015 werd het aandrijvings- en bewegingswerk van de sluis aangeduid als ‘verhoogd risico’ en ‘verkeert in slechte staat’. Desondanks werd vervanging meermalen uitgesteld vanwege andere prioriteiten in de regio. De doorgebrande weerstandbank bleek niet te repareren of na te maken. Documentatie over de technische specificaties was verloren gegaan. Er is daarom gekozen voor een noodoplossing om de sluis in werking te houden. Het vervangen van de besturing van de bewegende delen van de sluis is nu voorzien voor 2021. Momenteel bekijkt Rijkswaterstaat of dit naar voren kan worden gehaald. Gedurende de stremming moesten schepen omvaren via de sluis bij Weert, Mol (B) of Ternaaien (B). Deze sluizen zijn echter alleen geschikt voor kleinere schepen. Schepen die te groot zijn voor deze sluizen konden hun bestemming dus niet bereiken.

Bovenstaand voorbeeld illustreert het belang dat het hoofdvaarwegennet en de objecten daarin zoals sluizen en bruggen, goed worden onderhouden. Een aanzienlijk deel van deze objecten is gebouwd in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw of zelfs eerder. De objecten naderen het einde van hun levensduur. De kans op storingen neemt hierdoor toe. Schippers kunnen last hebben van dergelijke storingen. Denk bijvoorbeeld aan langere wachttijden, omvaren of zelfs het niet bereikbaar zijn van de bestemming, zoals in bovenstaand voorbeeld. Dit terwijl vervoer over water juist van belang is om Nederland bereikbaar te houden en het wegennet te ontlasten.

### 5.1.1 Over ons onderzoek

In ons onderzoek hebben wij in kaart gebracht waar zich in de periode januari 2017 tot en met juni 2018 gebruiksbeperingen in het hoofdvaarwegennet hebben voorgedaan die gerelateerd kunnen worden aan de onderhoudssituatie. We zijn nagegaan welke informatie de minister van IenW hierover verstrekt in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds en welke informatie zij verstrekt over de staat van onderhoud van de objecten in het hoofdvaarwegennet. De uitkomst van ons onderzoek is dat de onderhoudssituatie urgenter is dan het beeld dat naar voren komt uit de informatie in het jaarverslag. De prestatie-indicator voor beschikbaarheid geeft namelijk geen volledig beeld van alle storingen die zich voordoen in het hoofdvaarwegennet. Bovendien loopt het volume aan uitgesteld onderhoud op. Uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt tot een hogere kans op storingen en daarmee tot gebruiksbeperingen voor schippers. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de redenen van het oplopen van het uitgesteld onderhoud en de risico's die hiermee zijn gemoeid, zou de minister van IenW meer inzicht moeten hebben in de samenstelling van het volume aan uitgesteld onderhoud. Daarnaast constateren we dat er meer geld nodig is voor instandhouding. In onze eerdere rapporten *Instandhouding hoofdwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2014a) en *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2015) hebben we ook al geconstateerd dat het budget voor instandhouding tekortschiet en dat er hierdoor risico's ontstaan voor de kwaliteit van de netwerken en voor de doelmatigheid van het onderhoud.

### 5.1.2 Overzicht van onderhoudsgerelateerde gebruiksbepalingen

Aan de hand van informatie van Rijkswaterstaat hebben we de gebruiksbepalingen in het hoofdvaarwegennet in kaart gebracht. Het hoofdvaarwegennet omvat onder meer in totaal 91 sluiscomplexen en 114 beweegbare bruggen. Daarnaast liggen er ook beweegbare bruggen in het hoofdwegennet. Van de beweegbare bruggen in het hoofdwegennet overspannen 22 bruggen een hoofdvaarweg en 33 bruggen een vaarweg die door een andere beheerder wordt beheerd.

Rijkswaterstaat houdt van de belangrijkste objecten de stremmingen en beperkingen bij, onderscheiden naar een aantal verschillende typen oorzaken. Voor ons onderzoek zijn de stremmingen en beperkingen door storingen en door ongepland onderhoud van belang omdat deze veelal gerelateerd zijn aan de onderhoudssituatie. Figuur 3 laat de sluisen en bruggen zien waar zich in de periode januari 2017 tot en met juni 2018 in totaal 3 dagen of langer gebruiksbepalingen hebben voorgedaan door storingen of door ongepland onderhoud. In totaal gaat het om 26 objecten. Bij 11 objecten gaat het zelfs om beperkingen die over de onderzochte periode, in totaal bij het betreffende object tot meer dan 3 weken optellen. Bij 4 van de 26 objecten waar zich gebruiksbepalingen hebben voorgedaan, hebben wij nader onderzoek gedaan. Deze 4 objecten zijn in figuur 3 met een kadertje weergegeven.

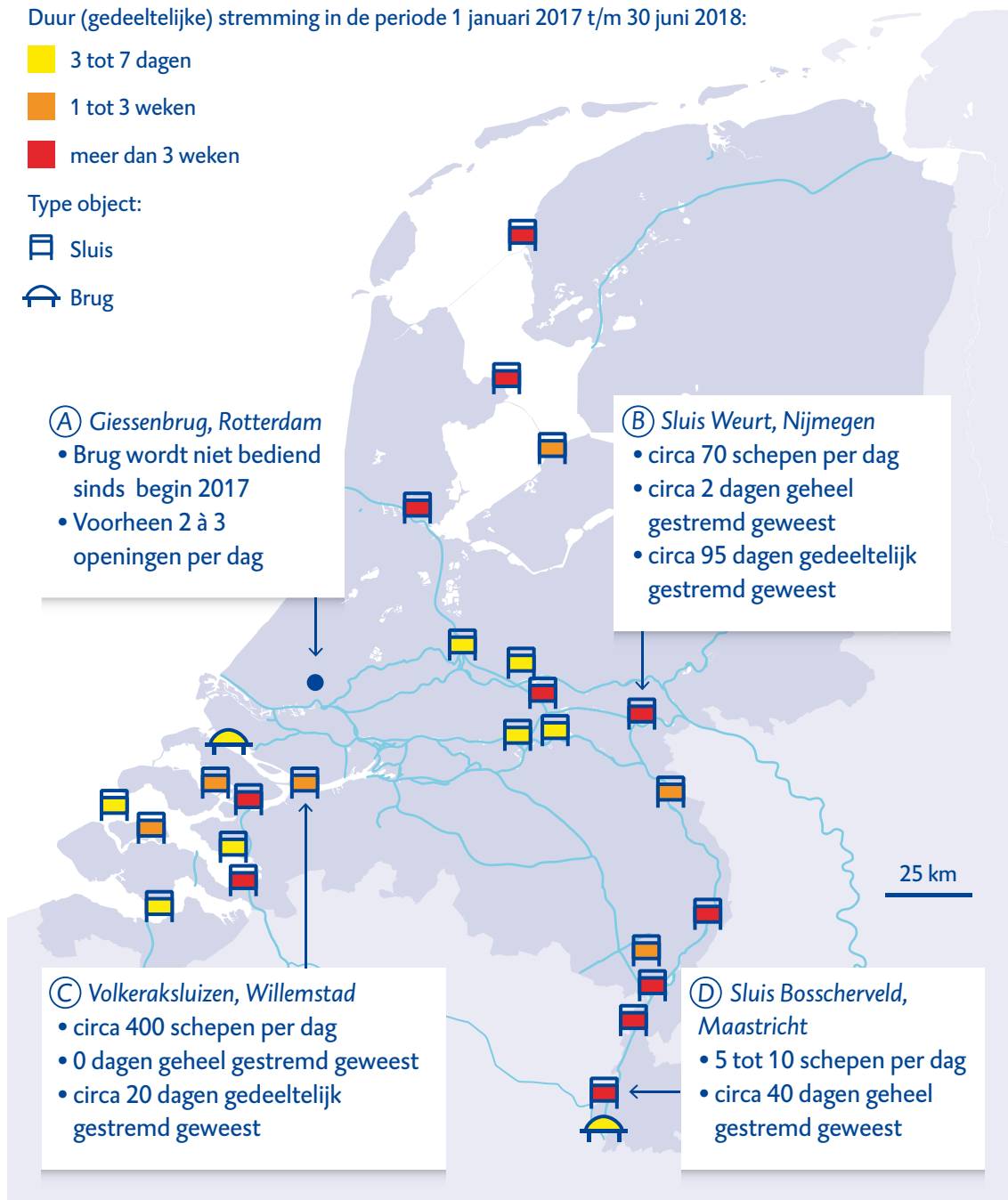
## De locaties van de 26 gebruiksbeperkingen gerelateerd aan de onderhoudssituatie met daarbij 4 voorbeelden

Duur (gedeeltelijke) stremming in de periode 1 januari 2017 t/m 30 juni 2018:

- 3 tot 7 dagen
- 1 tot 3 weken
- meer dan 3 weken

Type object:

-  Sluis
-  Brug



Bron: Rijkswaterstaat

**Figuur 3** Gebruiksbeperkingen in het hoofdvaarwegennet

Een stremming of beperking van een sluis in figuur 3 betekent overigens niet dat per definitie de hele sluis gestremd is geweest. Als een sluiscomplex uit meerdere kolken bestaat, kan bij een stremming of beperking van een van de kolken vaak uitgeweken worden naar de andere kolk. Er dan wel sprake van een gebruiksbepijking – een van de kolken is buiten gebruik – maar niet van een volledige stremming van het object.

Bij 4 van de 26 objecten waar zich gebruiksbepijkingen hebben voorgedaan, hebben wij nader onderzoek gedaan. We zijn bij deze objecten nagegaan wat de oorzaak en duur van de gebruiksbepijkingen is geweest, wat de impact ervan was voor de schippers, of de (onderhouds)staat van het object door Rijkswaterstaat conform interne richtlijnen is gemonitord met periodieke inspecties, en of de uitkomst van deze inspecties is opgenomen in het onderhoudsprogrammeringssysteem. Daarnaast zijn we nagegaan of het Ministerie van IenW inzicht heeft in de maatschappelijke kosten van de gebruiksbepijkingen. We constateren dat de periodieke inspecties bij 3 van de 4 objecten zijn uitgevoerd binnen de daarvoor afgesproken termijnen en dat de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in het programmeringssysteem. Daarnaast blijkt dat het ministerie geen (systematisch) inzicht heeft in de maatschappelijke kosten van gebruiksbepijkingen.

### 5.1.3 Informatievoorziening Staten-Generaal geeft onvoldoende inzicht in beschikbaarheid en uitgesteld onderhoud

#### *Geen volledig inzicht in beschikbaarheid van het netwerk*

Het kerndepartement maakt met Rijkswaterstaat afspraken over de prestaties van het hoofdvaarwegennet. Een van de prestatie-indicatoren heeft betrekking op de beschikbaarheid van het netwerk. In het jaarverslag rapporteert de minister van IenW over deze prestatie-indicatoren. Streefwaarde is dat het hoofdvaarwegennet 99% van de tijd beschikbaar is voor het zogenoemde ‘maatgevende schip’. Het maatgevende schip geeft de maximale grootte van het schip weer waarvoor de vaarweg geschikt is, uitgedrukt in een scheepsklasse. De 1% niet-beschikbaarheid is in de prestatieafspraken nader verdeeld naar 0,8% niet-beschikbaarheid als gevolg van stremmingen door gepland onderhoud en 0,2% niet-beschikbaarheid als gevolg van storingen en ongepland onderhoud. Ons onderzoek heeft betrekking op deze laatste categorie.



Uit het *Jaarverslag bij het Infrastructuurfonds 2018* blijkt dat de niet-beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet als gevolg van storingen en ongepland onderhoud in 2018 0,4% bedroeg. Dit is duidelijk hoger dan de streefwaarde van de minister van IenW van 0,2% en ook een verdubbeling ten opzichte van vorig jaar toen de streefwaarde nog werd gerealiseerd. In 2 jaar tijd is de niet-beschikbaarheid als gevolg van storingen en ongepland onderhoud gestegen van 0,1% in 2016 naar 0,4% in 2018. Los van de forse toename van de niet-beschikbaarheid maken we bij de prestatie- indicator ook nog de volgende opmerkingen:

- De prestatie-indicator heeft alleen betrekking op objecten die onderdeel zijn van het hoofdvaarwegennet. Dit betekent dat een stremming voor het maatgevende schip als gevolg van een storing of ongepland onderhoud aan een beweegbare brug die deel uitmaakt van het hoofdwegennet, in de regel niet wordt meegenomen in deze prestatie-indicator.<sup>3</sup> Dat geldt ook voor de wisselwerking met wegen of vaarwegen die worden beheerd door andere beheerders zoals provincies of gemeenten, en vice versa. Een voorbeeld daarvan uit ons onderzoek is de Giessenbrug, die over een provinciale vaarweg gaat. Sinds begin 2017 bedient Rijkswaterstaat deze brug niet meer, waardoor ongeladen schepen veelal moeten ballasten om onder de brug door te kunnen varen.

### Giessenbrug Rotterdam (object A, figuur 3)

De Giessenbrug is een brug in de A20 over de Delfshavense Schie. De brug is in 1964 in gebruik genomen en ging voorheen zo'n 2 à 3 keer per dag open voor scheepvaart. De Delfshavense Schie is een onderdeel van het Rijn-Schiekanaal en verbindt de Maas bij Rotterdam met de Oude Rijn bij Leiden. Het Rijn-Schiekanaal is een provinciale vaarweg. Sinds begin 2017 wordt de brug niet meer bediend. Dit heeft te maken met de veiligheid van de weggebruiker. De koppeling tussen de signalering bij de brug en de matrixborden boven de snelweg is niet bewaakt. Dit betekent dat niet voorzien is in een controle – hetzij geautomatiseerd, hetzij handmatig – of de automobilisten ook via de matrixborden gewaarschuwd worden wanneer de brug opengaat. Omdat de veiligheid van de weggebruiker hierdoor in het geding is, heeft Rijkswaterstaat besloten de brug niet langer te bedienen. Ongeladen schepen moeten veelal ballasten om onder de brug door te kunnen. Dit betekent dat de schipper water in het ruim pompt zodat het schip dieper ligt. Omvaren is niet mogelijk. Groot onderhoud aan de Giessenbrug staat gepland in 2026. Dan zal er ook een bewaakte koppeling worden aangelegd. Tot die tijd gaat de brug niet open voor scheepvaart.

- De scheepvaart kan ook hinder ondervinden van een gedeeltelijke stremming van een object. Wanneer bijvoorbeeld bij een sluis met een dubbele kolk een van de kolken is gestremd, kan de wachttijd voor de andere kolk oplopen. Een gedeeltelijke beperking wordt niet meegenomen in de prestatie-indicator. De indicator laat dus niet alle gebruikbeperkingen zien, maar alleen de beperkingen waarbij sprake is van een volledige stremming. Een voorbeeld daarvan uit ons onderzoek is sluis Weurt. Deze sluis heeft 2 kolken waarvan in de onderzochte periode in totaal 95 dagen een van de kolken gestremd is geweest.

### Sluis Weurt Nijmegen (object B, figuur 3)

Sluis Weurt vormt de toegang tot het Maas-Waalkanaal. Dagelijks worden er zo'n 70 binnenvaartschepen geschut. De sluis bestaat uit 2 kolken. De oostkolk is in 1927 in gebruik genomen, de westkolk in 1975. De oostkolk is relatief ondiep. Zo'n 40 tot 60% van de tijd is de waterstand in de Waal te laag om schepen met de maximaal toegestane diepgang voor de klasse te kunnen schutten in de oostkolk. Daarnaast is het systeem in de oostkolk met roldeuren vrij gevoelig en niet goed bestand tegen de zware scheepsmotoren van tegenwoordig. Door de stuwingsdie schepen genereren kan de roldeur uit de rail lopen. Dit is in 2018 2 keer gebeurd, waardoor de oostkolk lange tijd gestremd is geweest. In de door ons onderzochte periode zijn de kolken 2 dagen gelijktijdig gestremd geweest. Dit had te maken met ongepland onderhoud aan de westkolk. Bij een geplande onderhoudsbeurt aan de westkolk bleek dat een van de sluisdeuren in een slechtere staat verkeerde dan verwacht. Er werden scheurtjes in de sluisdeur geconstateerd die gerepareerd moesten worden. De onderhoudsperiode liep hierdoor uit, wat leidde tot een ongeplande stremming van de westkolk. Kleinere schepen konden omvaren via de sluis Sint Andries die ter hoogte van Den Bosch de Maas en de Waal verbindt. Maatgevende schepen moesten omvaren via Moerdijk. Dat kost tot 24 uur extra vaartijd, afhankelijk van de bestemming.

- Tot slot toont de prestatie-indicator de situatie op landelijk niveau. Hierdoor geldt de 'wet van de grote getallen'. Dit brengt de mogelijke situatie met zich mee dat een object een deel van het jaar niet beschikbaar is, terwijl de prestatie-indicator wel wordt gehaald. Dit geeft een vertekend beeld van de beschikbaarheid van het netwerk. Een stremming van een sluis kan immers grote gevolgen hebben voor de scheepvaart. Doordat het hoofdvaarwegennet relatief grofmazig is, kost omvaren vaak veel extra tijd of is er zelfs geen alternatieve route mogelijk. Een voorbeeld daarvan uit ons onderzoek is de sluis Bosscherveld die begin 2018 ruim een maand gestremd is geweest. Het gebied achter de sluis was hierdoor niet bereikbaar voor het maatgevende schip.



### *Meer inzicht nodig in samenstelling uitgesteld onderhoud*

Sinds de begroting 2018 rapporteert de minister van IenW in het jaarverslag over het volume aan uitgesteld en achterstallig onderhoud in het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. De minister spreekt van uitgesteld onderhoud wanneer de uiterste adviesdatum voor een onderhoudsmaatregel is verstreken en het onderhoud nog niet is uitgevoerd. Van achterstallig onderhoud spreekt de minister wanneer niet alleen de uiterste adviesdatum is verstreken, maar hierdoor ook niet meer wordt voldaan aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken. Volgens de minister van IenW is er eind 2018 voor een bedrag van € 414 miljoen aan onderhoud uitgesteld in het hoofdvaarwegennet, waarvan € 37 miljoen door haar als achterstallig is aangemerkt (IenW, 2019).

Bij deze cijfers plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- De minister van IenW geeft in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds aan dat uitstel van onderhoud deel uitmaakt van haar onderhoudsstrategie, bijvoorbeeld waar het gaat om het combineren van onderhoudswerkzaamheden met andere onderhouds- en aanlegmaatregelen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat er ook sprake is van uitstel van onderhoudsmaatregelen door onvoldoende middelen en/of capaciteit bij Rijkswaterstaat. Uit het overzicht van het volume uitgesteld onderhoud blijkt niet welk deel van uitgesteld onderhoud een bewuste keuze is – want nog niet nodig of efficiënter om te combineren met andere maatregelen – en welk deel doorgeschoven wordt omdat er onvoldoende middelen en/of capaciteit beschikbaar is. Wat dat betreft zijn er binnen het volume aan uitgesteld onderhoud verschillende redenen van uitstel te onderscheiden, zoals in figuur 4 is weergegeven. Om een goed beeld te krijgen van de redenen van het oplopen van het uitgesteld onderhoud en de risico's die hiermee zijn gemoeid, zou de minister van IenW meer inzicht moeten geven in de samenstelling van het volume aan uitgesteld onderhoud.

## Minister zou meer inzicht moeten geven in de samenstelling van het volume van uitgesteld onderhoud



**Figuur 4** Redenen van uitstel van onderhoud

- Wanneer door uitstel van onderhoud de veiligheid in het geding is, merkt de minister van IenW dit aan als achterstallig onderhoud. Door het treffen van een beheersmaatregel zoals het afsluiten van een brug voor zwaar vrachtverkeer of het instellen van een snelheidsbeperking, kan de onveiligheid worden weggenomen. Hierdoor is volgens de definitie van de minister niet langer sprake van achterstallig onderhoud en wordt het object ook niet opgenomen in het overzicht van achterstallig onderhoud. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de urgentie.
- In ons onderzoek kwamen we bij de 3 door ons bezochte sluizen onderdelen tegen – zoals een sluisdeur of een aandrijvingssysteem – waarvan Rijkswaterstaat aangaf dat dit onderdeel aan het einde van de levensduur is of daar in ieder geval tegenaan zit. Als onderhoud aan deze onderdelen tijdig is uitgevoerd, komen ze niet voor in het overzicht van uitgesteld onderhoud. De kans op storingen neemt echter wel toe. Een voorbeeld daarvan uit ons onderzoek zijn de Volkeraksluizen.



### Volkeraksluizen Willemstad (object C, figuur 3)

De Volkeraksluizen vormen het grootste en drukst bevaren sluiscomplex van Europa en liggen in de belangrijke scheepvaartcorridor tussen Rotterdam en Antwerpen. Dagelijks worden zo'n 400 binnenvaartschepen geschut. Het complex heeft 4 kolken, waarvan er 2 uit de jaren '60 van de vorige eeuw stammen en de andere 2 kolken – waaronder een kolk voor de recreatieve vaart – in 1974 zijn aangelegd. De oudste delen van het complex zijn ruim 50 jaar oud en komen aan het eind van de levensduur. In 2017 werd bij onderhoudswerkzaamheden aan de sluisdeuren van een van de kolken geconstateerd dat de kap op de zogenoemde 'taatspen' was afgesleten, waardoor er schade was ontstaan aan de taatspen. Dit is de pen waar de sluisdeur op draait. Rijkswaterstaat werd hierdoor verrast omdat de slijtage uit de periodieke onderhoudsinspectie niet naar voren was gekomen en de sluisdeur volgens het vigerende onderhoudsregime onderhouden was. Naar aanleiding van de geconstateerde slijtage aan de taatspen heeft Rijkswaterstaat het onderhoudsprogramma aan de sluisdeuren aangepast en maakt Rijkswaterstaat een meerjarige planning om de in totaal 40 sluisdeuren van het complex aan te pakken.

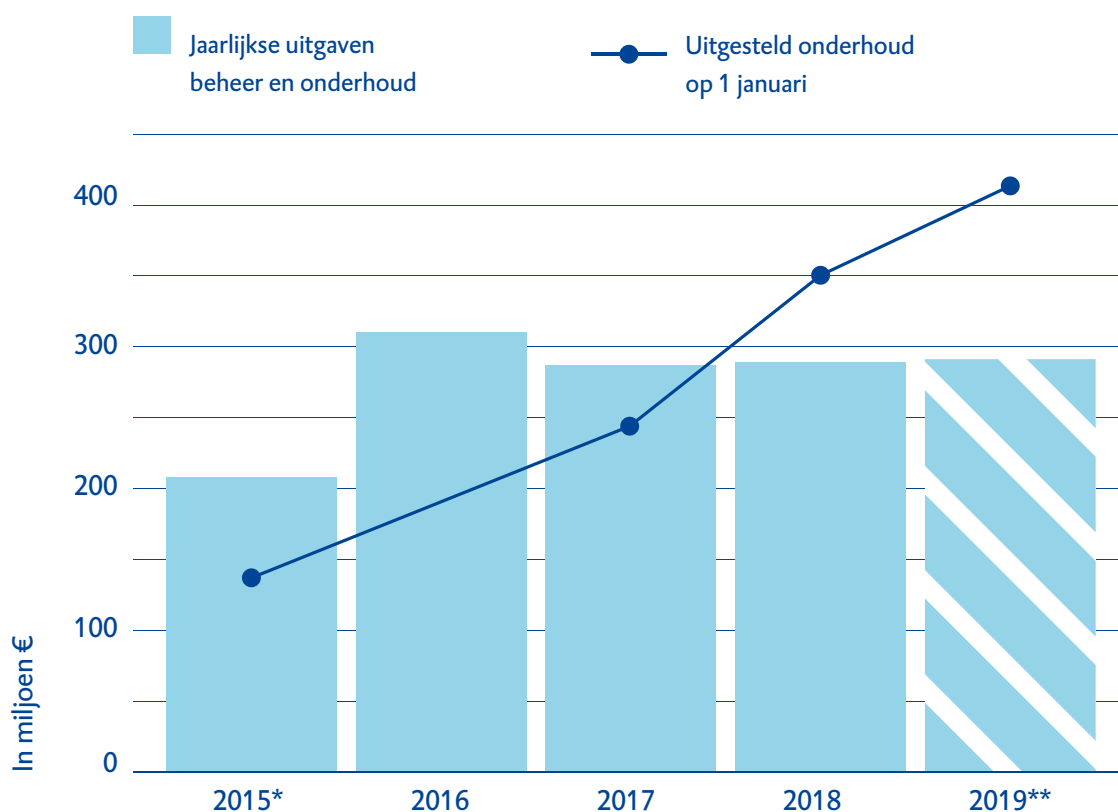
- Tot slot hebben we in ons onderzoek gekeken op welke objecten het achterstallig onderhoud betrekking heeft. We hebben hiervoor van Rijkswaterstaat een overzicht ontvangen van de samenstelling van het volume van € 36 miljoen aan achterstallig onderhoud per eind 2017 dat de minister van IenW rapporteert in de begroting 2019 van het Infrastructuurfonds (IenW, 2018a). 'Achterstallig onderhoud' is volgens de definitie van de minister uitgesteld onderhoud waarbij niet meer wordt voldaan aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken. Wij constateren dat niet een van de objecten met gebruiksbepalingen uit figuur 3, in dit overzicht staat. Door de definitie van de minister van 'achterstallig onderhoud' komen objecten waar als gevolg van een beheersmaatregel een gebruiksbepaling geldt, niet terug in het achterstallig onderhoud. Daarnaast constateren we dat het overzicht niet consistent is met de definitie van de minister van achterstallig onderhoud. Zo zijn er objecten opgenomen waar (nog) geen sprake is van het niet-halen van de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken. We stellen dan ook vast dat het volume aan achterstallig onderhoud dat de minister presenteert in haar jaarverslag, geen volledig beeld geeft van de feitelijke situatie van de achterstalligheid van onderhoud.

Uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt tot een hogere kans op storingen en daarmee tot een hogere kans op gebruiksbepalingen voor de binnenvaart. Als de storingen toenemen, is er meer geld nodig voor reparatiewerkzaamheden. Deze komen uit het budget voor beheer en onderhoud. Omdat dit, bij een gelijkblijvend budget voor beheer en onderhoud, ten koste gaat van de middelen voor (preventief) onderhoud, zien wij het risico van een zichzelf negatief versterkend effect.

### 5.1.4 Volume uitgesteld onderhoud is inmiddels groter dan de jaarlijkse uitgaven aan beheer en onderhoud

De minister van IenW heeft in 2018 € 288,8 miljoen uitgegeven aan beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet (IenW, 2019). In figuur 5 hebben we de uitgaven in de afgelopen jaren aan beheer en onderhoud voor het hoofdvaarwegennet afgezet tegen de ontwikkeling van het volume aan uitgesteld onderhoud in het hoofdvaarwegennet. Uit de figuur blijkt dat het volume aan uitgesteld onderhoud jaar op jaar stijgt en inmiddels groter is dan wat de minister jaarlijks uitgeeft aan beheer en onderhoud. De uitgaven zouden in enig jaar moeten verdubbelen om de boeggolf aan uitgesteld onderhoud weg te werken.

#### Omvang uitgesteld onderhoud stijgt en is inmiddels groter dan de jaarlijkse uitgaven aan beheer en onderhoud



\* Omvang van uitgesteld onderhoud 2015 komt uit Rapport Instandhouding Hoofdvaarwegennet, Algemene Rekenkamer 2015

\*\* Begroot bedrag beheer en onderhoud

Bron: Ontwerpbegrotingen en verantwoordingen Infrastructuurfonds

**Figuur 5** Volume uitgesteld onderhoud en uitgaven aan beheer en onderhoud hoofdvaarwegennet

Op 1 januari 2019 bedroeg het uitgesteld onderhoud in het hoofdvaarwegennet € 414 miljoen. Dit is meer dan dat de minister van IenW in 2018 heeft uitgegeven aan beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet, zo is te zien in figuur 5. Figuur 5 laat ook zien dat het volume aan uitgesteld onderhoud de afgelopen jaren, jaar in jaar uit is gestegen<sup>4</sup>. Het is niet voor het eerst dat we hierop wijzen. Zo signaleerden we in onze brief bij de begroting 2019 (Algemene Rekenkamer, 2018b) dat de stijging van het volume aan uitgesteld onderhoud geen gelijke tred houdt met de beschikbare middelen op de balanspost ‘nog uit te voeren werkzaamheden’ op de balans van Rijkswaterstaat om het uitgestelde onderhoud (alsnog) uit te voeren, en dat dit op langere termijn een risico is voor instandhouding van de netwerken.

De minister van IenW baseert de budgetbehoefte voor beheer en onderhoud in de periode 2022 tot en met 2032 op het zogenoemde ‘Referentiekader Beheer en Onderhoud’ (RBO). Het RBO wordt opgesteld door Rijkswaterstaat en brengt de gemiddelde jaarlijkse kosten in beeld van beheer en onderhoud over een langjarige periode, uitgaande van de onderhoudsstrategie om de infrastructuur op langere termijn zo efficiënt mogelijk in stand te houden en op het afgesproken niveau te laten functioneren. Het RBO houdt geen rekening met onderhoudsachterstanden, maar gaat ervan uit dat het areaal op orde is. De budgetbehoefte voor beheer en onderhoud, bepaald op basis van het RBO, is voor de periode na 2021 hoger dan de op dit moment beschikbare budgetten. In de instandhoudingsbijlage bij de ontwerp-begroting 2019 van het Infrastructuurfonds signaleert de minister voor de periode na 2021 een jaarlijks tekort van € 18 miljoen (IenW, 2018a). Dit betekent dat de omvang van het uitgesteld onderhoud, die nu al op € 414 miljoen ligt, na 2021 ieder jaar met € 18 miljoen toeneemt als de minister van IenW geen maatregelen neemt.

### 5.1.5 Meer geld nodig voor instandhouding

Het is niet voor het eerst dat we aangeven dat het budget voor instandhouding ontoereikend is en dat hiervoor meer geld uitgetrokken moet worden. In onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2014a) en *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2015) concludeerden we dat het budget voor instandhouding tekortschiet en dat er hierdoor risico's ontstaan voor de kwaliteit van de netwerken en voor de doelmatigheid van het onderhoud; de kosten van onderhoud zijn immers veelal hoger naarmate het onderhoud langer wordt uitgesteld. In ons rapport *Instandhouding hoofdvaarwegennet* berekenden we een tekort van € 0,4 miljard voor het hoofdvaarwegennet over de periode 2012-2020. Ook voor het hoofdwegennet ging het om een dergelijk bedrag. Daarnaast constateerden we in deze rapporten dat de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat verbetering behoeft en dat de minister van IenW het parlement meer

inzicht moet bieden in de relatie tussen het beschikbare budget, het verwachte instandhoudingsniveau en de maatschappelijke effecten daarvan. Wat dat betreft blijkt nog weinig te zijn verbeterd.

### 5.1.6 Conclusie en aanbevelingen

Wij concluderen dat de werkelijke onderhoudssituatie van het hoofdvaarwegennet urgenter is dan het beeld dat hierover naar voren komt in het jaarverslag van lenW. We bevelen de minister van lenW dan ook aan, zoals wij eerder al deden in onze rapporten over instandhouding, om prioriteit te geven aan instandhouding. Het oplopend volume aan uitgesteld onderhoud vormt namelijk een risico voor de doelmatige instandhouding van het hoofdvaarwegennet en leidt tot een hogere kans op storingen en daarmee tot gebruiksbepalingen voor schippers. Dit blijkt ook uit de prestatie-indicator voor niet-beschikbaarheid als gevolg van storingen en ongepland onderhoud. Deze is in korte tijd fors toegenomen van 0,1% over 2016 naar 0,4% over 2018 en overschrijdt daarmee de streefwaarde van de minister van 0,2%. Deze stijging is een verviervoudiging in 2 jaar tijd.

Daarnaast hebben wij een aantal aanbevelingen waarmee de minister van lenW het parlement een beter beeld kan geven van de staat van het hoofdvaarwegennet:

- Ontwikkel een indicator voor beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet die meer recht doet aan de gevolgen die schippers ondervinden van een gebruiksbepaling waarbij niet de hele vaarweg is gestremd. Betrek hierbij ook het effect dat andere netwerken kunnen hebben op het hoofdvaarwegennet waaronder ook wegen die worden beheerd door andere beheerders.
- Geef meer informatie over de samenstelling van het volume uitgesteld onderhoud, onderscheiden naar de verschillende redenen die ertoe leiden dat Rijkswaterstaat onderhoud uitstelt en de risico's hiervan.
- Geef het parlement meer inzicht in de omvang van de problematiek van de einde-levensduur van infrastructuur(objecten) en de financiële opgave die daarmee gemoeid is.

## 5.2 Vermindering gebruik plastics



Plastics worden veel, en in toenemende mate gebruikt. Wereldwijd is het gebruik van plastics de afgelopen 50 jaar vertwintigvoudigd. Plastics hebben

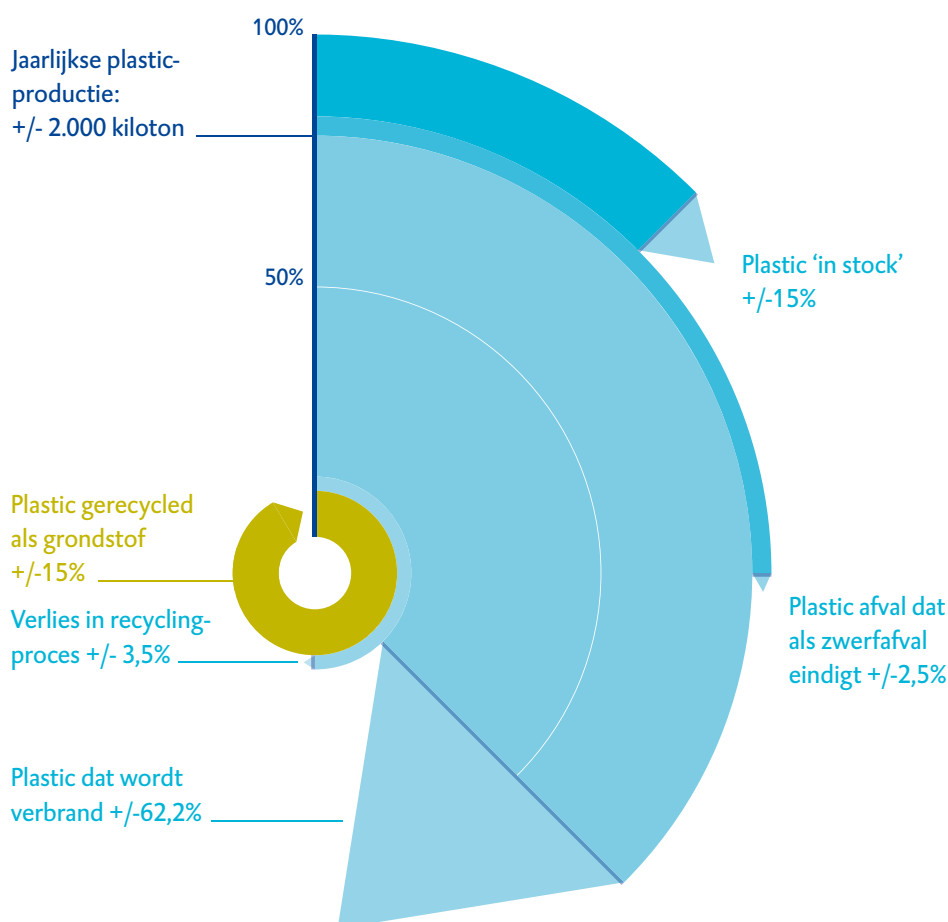
veelzijdige eigenschappen maar zijn door het gebruik van (vooral) fossiele grondstoffen en energie slecht voor het milieu. Een deel van de plastics wordt na gebruik hergebruikt of gerecycled, een deel komt terecht bij het vuilnis en een deel eindigt als zwerfafval in de natuur. Er zijn nationale en EU-doelstellingen om het gebruik van plastics te verminderen. Deze doelstellingen gaan alleen over recycling van plastic verpakkingen. Doelstellingen om de productie en het gebruik van plastics terug te dringen zijn er niet. Het huidige Nederlandse beleid is daarmee gericht op een beperkt deel van de plastic keten. Exacte cijfers hierover ontbreken. De minister van IenW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven hebben gezamenlijk recyclingdoelstellingen vastgesteld. Deze zijn vastgelegd in de Raamovereenkomst 2013-2022. De doelstelling van de Raamovereenkomst verpakkingen is om 52% van de plastic verpakkingen te recycelen in 2022.

In ons onderzoek naar het verminderen van plasticgebruik maken we inzichtelijk op welke manier het Rijk toewerkt naar het behalen van de doelstellingen op het gebied van plastics. Voor het behalen van de doelstellingen is de minister van IenW afhankelijk van anderen. Wij zien dat de minister de doelstellingen regisserend en stimulerend wil behalen en terughoudend is met het inzetten van wet- en regelgeving om de doelstellingen af te dwingen. Deze aanpak werkt om de huidige doelstelling te halen: de recyclingdoelstelling van 52% voor plastic verpakkingen in 2022 wordt met 50% nu al bijna gehaald. Doordat alleen verpakkingen worden gerecycled, gaat bruikbaar plastic in de verbrandingsoven verloren. Het maatschappelijk draagvlak voor plastic scheiden kan afnemen als burgers zich realiseren dat van al het plastic dat zij gescheiden inzamelen, alleen de plastic verpakkingen gerecycled worden en de rest dus alsnog verbrand wordt. Daarnaast richt het huidige beleid zich alleen op recycling en niet op preventie en hergebruik. Het in februari 2019 gesloten Plastic Pact komt met een beperkte preventieaanpak voor wegwerpplastic; waar het gaat om het voorkomen van nieuw plastic is de doelstelling om 20% minder eenmalige plastics te gebruiken. Verder is deelname aan het pact vrijwillig. Voor een circulaire economie waarin geen nieuwe plastics meer worden geproduceerd, is een verdergaande aanpak nodig. Daarbij zijn niet alleen recyclingdoelstellingen nodig maar ook doelstellingen voor preventie en hergebruik van plastics.

### 5.2.1 De omvang van plastics

Het is lastig om te bepalen hoeveel plastics er wereldwijd worden geproduceerd. Een groot deel van de plasticproductie wordt niet direct afgedankt, maar blijft jarenlang gebruikt in producten zoals auto's of woningen, ook wel 'in stock' genoemd. In Nederland bestaat naar schatting ongeveer 40% van de plastics uit verpakkingsmateriaal. Een deel hiervan wordt hergebruikt of gerecycled, een ander deel komt bij het vuilnis terecht en een deel eindigt in de natuur (bijvoorbeeld in zee). We hebben de omvang van de plasticstromen in figuur 6 uitgewerkt. Figuur 6 laat zien dat ongeveer 60% van de plastics momenteel nog wordt verbrand in de afvalverbrandingsoven. Ongeveer 15% van de totale hoeveelheid plastics, waaronder verpakkingsmateriaal, wordt gerecycled.

#### Nederlands plasticgebruik: de weg naar circulair



Bron: Transitieagenda kunststoffen (IenW, 2018b)

**Figuur 6** Plasticstromen: veel plastics worden verbrand, weinig wordt gerecycled



Figuur 6 laat zien dat Nederland nog een lange weg te gaan heeft om in 2050 100% circulair te zijn. De cijfers in figuur 6 zijn schattingen omdat exacte cijfers ontbreken. Doordat import en export van plastic in deze figuur buiten beschouwing zijn gelaten, tellen de percentages niet op tot 100%.

### 5.2.2 Beleid is vooral gericht op recycling van plastic verpakkingen

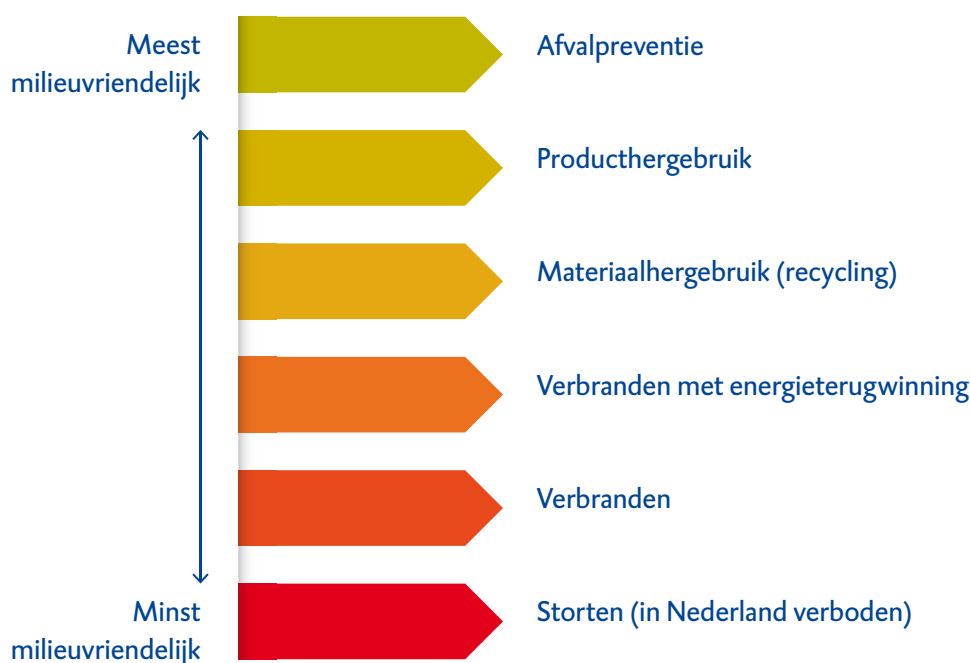
De minister van IenW is verantwoordelijk voor de Nederlandse uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Deze richtlijn is uitgewerkt in hoofdstuk 10 'Afvalstoffen' van de Wet milieubeheer. In deze wet staat dat de minister verplicht is iedere 6 jaar een Afvalbeheerplan op te stellen (het Landelijk Afvalbeheerplan, LAP). In dit plan komt een uitwerking die aan zowel landelijke als EU-regelgeving moet voldoen (hoofdstuk 10, artikel 7, Wet milieubeheer). De Wet milieubeheer geeft de minister de bevoegdheid om alle inlichtingen en gegevens waarover bestuursorganen kunnen beschikken op te vragen voor zover redelijkerwijs nodig voor het opstellen van het nieuwe LAP. In zowel de Nederlandse als EU-verplichtingen geldt dat de afvalhiërarchie in acht moet worden genomen. Deze kent een duidelijke voorkeursvolgorde: preventie, voorbereiding hergebruik, recycling, andere nuttige toepassing, waaronder energiete terugwinning en veilige verwijdering.

De minister van IenW stelt de Nederlandse recyclingdoelstellingen vast. Alleen voor plastic verpakkingen is er zo'n doelstelling en deze was in 2017 47%. Met 50% recycling in 2017 is de doelstelling gehaald. In het huidige regeerakkoord is de ambitie uitgesproken dat Nederland in 2050 100% circulair is. Hoewel de recyclingdoelstellingen voor plastic verpakkingen worden behaald, moet er voor een volledig circulaire economie in 2050 nog veel gebeuren. Zo is er geen beleid om de productie van nieuwe ('virgin') plastics terug te dringen. Vooral voor plastics anders dan verpakkingen zijn nog ingrijpende veranderingen nodig.

Om het gebruik van plastics te verminderen heeft de Europese Unie concrete maatregelen getroffen. Sinds 2013 zijn alle lidstaten verplicht om het gebruik van plastic tassen te verminderen. Nederland heeft ervoor gekozen om deze richtlijn in te vullen met een verbod op gratis plastic tassen. Daarnaast werkt de Europese Commissie aan een verbod op *single use plastics*, zoals plastic rietjes, bekertjes en bestek. Het streven is om het verbod in 2021 in werking te laten treden. In februari 2019 is het 'Plastic Pact' afgesloten. Dit pact richt zich op eenmalige plastics en heeft als voornaamste doelstelling om 70% van de eenmalige plastic producten en verpakkingen te recyclen en 20% minder eenmalige plastics te gebruiken. Deelname aan dit pact is vrijwillig. Er ontbreken (financiële) sancties bij het niet behalen van de doelstellingen.

Als we het Nederlands beleid langs de ‘Ladder van Lansink’ leggen (zie figuur 7), kunnen we zien dat de focus van het Nederlandse beleid vooral ligt op recycling en minder op producthergebruik en preventie; de 2 bovenste treden van de Ladder van Lansink. Hoewel de minister van IenW de Europese maatregelen doorvoert – zoals het verbod op gratis plastic tassen- en heeft aangegeven het aanstaande verbod op *single use plastics* te volgen, zijn er geen doelstellingen voor de hoogste 2 treden van de ladder.

### De afvalhiërarchie, van milieuvriendelijk naar schadelijk



Figuur 7 De Ladder van Lansink laat de afvalhiërarchie zien

#### 5.2.3 De minister is afhankelijk van andere partijen voor uitvoering

De minister van IenW is terughoudend met het inzetten van wet- en regelgeving om de doelstellingen af te dwingen. Dit zien wij bijvoorbeeld terug in het tweesporenbeleid voor kleine plastic flessen: de minister heeft met het bedrijfsleven afgesproken dat het 2 jaar (tot 2021) de tijd krijgt om zelf tot een oplossing te komen voor het plasticflessenprobleem; kleine plastic flessen eindigen vaak op vuilnishopen, in verbrandingsovens, als zwerfafval en in zee. Het tweesporenbeleid voor kleine plastic flessen houdt in dat producenten tot 2021 verantwoordelijk zijn voor het behalen van de recycling- en reductiedoelstellingen (eerste spoor). Dit betekent 90% recycling van kleine plastic flessen en 70-90% minder kleine plastic flessen in het zwerfafval. Als de doelstellingen in 2021 niet zijn gehaald zal de minister van IenW statiegeld op kleine plastic flessen wettelijk verplichten (tweede spoor).

Het beleid wordt uitgevoerd door partijen buiten de rijksoverheid zoals het verpakkend bedrijfsleven en gemeenten. Daardoor is de minister van IenW afhankelijk van goede rapportages om het beleid tijdig te kunnen bijsturen. Uit de jaarlijkse rapportages blijkt dat de recyclingdoelstellingen worden gehaald. De organisatie Nedvang monitort en registreert de cijfers van de inzameling en recycling van verpakkingsmateriaal. Het Afvalfonds Verpakkingen stelt op basis van de geleverde cijfers door Nedvang jaarlijkse rapportages op. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toetst en controleert de monitorrapportages van het Afvalfonds Verpakkingen en heeft vastgesteld dat deze betrouwbaar zijn. Daarnaast bestaat er de benchmark 'Huishoudelijk Afval'. Deze benchmark is een gezamenlijk product van de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) en het programma *Van Afval Naar Grondstof – Huishoudelijk Afval (VANG-HHA)*. Deelname aan de benchmark is niet alleen vrijwillig maar deelnemers moeten hiervoor ook betalen. Ongeveer 180 gemeenten doen aan deze benchmark mee. Met de benchmark kunnen gemeenten zien hoe gemeenten het huishoudelijk afval inzamelen en kunnen ze hun afvalprestaties onderling vergelijken.

De minister van IenW kan op basis van de huidige rapportages alleen beoordelen of afgesproken recyclingdoelstellingen worden gehaald. De informatie in de huidige rapportages is te beperkt om te kunnen beoordelen of het huidige beleid het meest doelmatig is en of met het huidige beleid de doelstelling van 2050 (100% circulair) kan worden gehaald.

Het huidige LAP loopt tot en met 2023. Voor een volgend LAP heeft de minister meer informatie nodig om de doelmatigheid van het huidige beleid te beoordelen. Deze informatie kan de minister helpen om te bepalen of de recyclingdoelstellingen verhoogd kunnen worden en of de doelstellingen uitgebreid kunnen worden naar niet-verpakkingen. Daarnaast is de minister volgens de wet verplicht om haar beleid af te stemmen op de afvalhiërarchie (zie figuur 7) en dienen er ook doelstellingen gesteld te worden voor preventie en in het in dezelfde vorm hergebruiken; de hoogste treden van de ladder. Voorkomen dat nieuwe plastics gemaakt worden, levert een grotere bijdrage aan een circulaire economie dan het recyclen van plastics. Dit laatste gaat namelijk altijd gepaard met waarde- en materiaalverlies. De voorgenomen besparing van 20% eenmalige plastics in 2025 uit het Plastic Pact is daarvoor een eerste voorzet.

## De minister is afhankelijk van anderen. Dit kan risico's veroorzaken.



### Minister van IenW

Verantwoordelijk voor het behalen van de Europese en Nederlandse recyclingdoelstellingen



#### Directe sturing

##### **Inspectie Leefomgeving en Transport**

Handhavende bevoegdheden en signaleren van risico's

##### **Stimuleringsprogramma VANG-HHA**

Stimuleren en adviseren van gemeenten



#### Indirecte sturing

##### **Afvalfonds Verpakkingen**

Geeft collectief uitvoering aan de verplichtingen van het verpakkende bedrijfsleven (o.a. het verlenen van een vergoeding aan gemeenten, maken van rapportages en het stimuleren van activiteiten en campagnes)

##### **Nedvang**

Monitort en stimuleert de inzameling en recycling van verpakkingsmateriaal

##### **Gemeenten**

Op basis van wettelijke voorschriften verantwoordelijk voor het inzamelen, sorteren en vermarkten van huishoudelijk afval

##### **Inzamelaars en sorteerdere**

Verantwoordelijk voor de inzameling, sortering en vermarkting van huishoudelijk afval

##### **Recyclers**

Verwerken van gesorteerde plastics tot nieuwe balen kunststofkorrels

##### **Producenten/importeurs van verpakte producten**

*Disclaimer: we richten ons hierbij alleen op verantwoordelijkheden rondom plastic verpakkingen. Het takenpakket van bovengenoemde organisaties is in veel gevallen breder.*

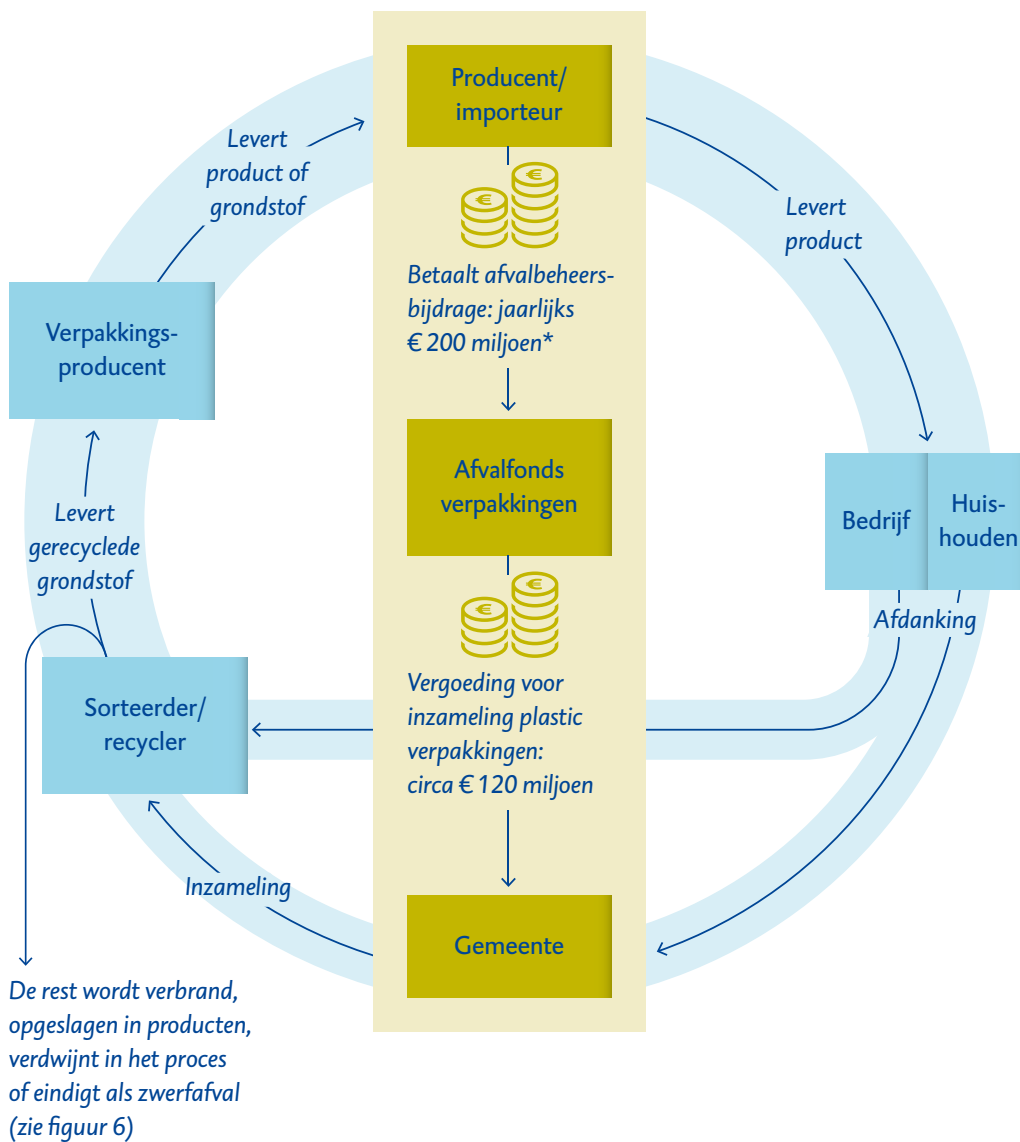
**Figuur 8** Actoren plastic recycling en hun sturingsrelatie met de minister van IenW

#### 5.2.4 Bedrijfsleven betaalt het plasticbeleid

De kosten van het plasticbeleid worden vooral door het verpakkend bedrijfsleven gedragen. Dit wordt 'de producentenverantwoordelijkheid' genoemd. Met het verpakkend bedrijfsleven is afgesproken dat het de kosten voor de inzameling en recycling van plastic verpakkingen, ongeveer € 120 miljoen per jaar, betaalt aan gemeenten, conform het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Dit gebeurt via het Afvalfonds Verpakkingen met een verdeelsleutel. Het Ministerie van IenW financiert incidenteel onderzoeken of campagnes zoals het programma VANG-HHA (uitgevoerd door Rijkswaterstaat) dat gemeenten ondersteunt en adviseert bij de inzameling van afval. Dit programma heeft sinds de start jaarlijks € 1 miljoen gekost. Via de klimaatvelop uit het regeerakkoord stelt de minister van IenW eenmalig € 10 miljoen beschikbaar voor het stimuleren van hergebruik van plastics en consumptiegoederen. Het doel is dat bedrijven en kennisinstellingen samenwerken om producten duurzamer te ontwerpen en te recyclen om uiteindelijk de hele kunststofketen te verduurzamen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van afval. De kosten voor inzameling en recycling van plastic verpakkingen worden mede gefinancierd door het verpakkend bedrijfsleven.

Figuur 9 laat zien hoe de inzameling en recycling van plastic verpakkingen in Nederland is ingericht en hoe de financiering verloopt. Het bedrijfsleven heeft de collectieve duurzaamheidstaken (inzameling, sortering en recycling) belegd bij één partij, namelijk de Stichting Afvalfonds Verpakkingen. Zij is namens het bedrijfsleven het aanspreekpunt voor het bereiken van de Nederlandse recyclingdoelstellingen zowel voor plastic verpakkingen als voor papier, glas en metaal.

**De producent betaalt de inzameling en recycling van plastic verpakkingen.**

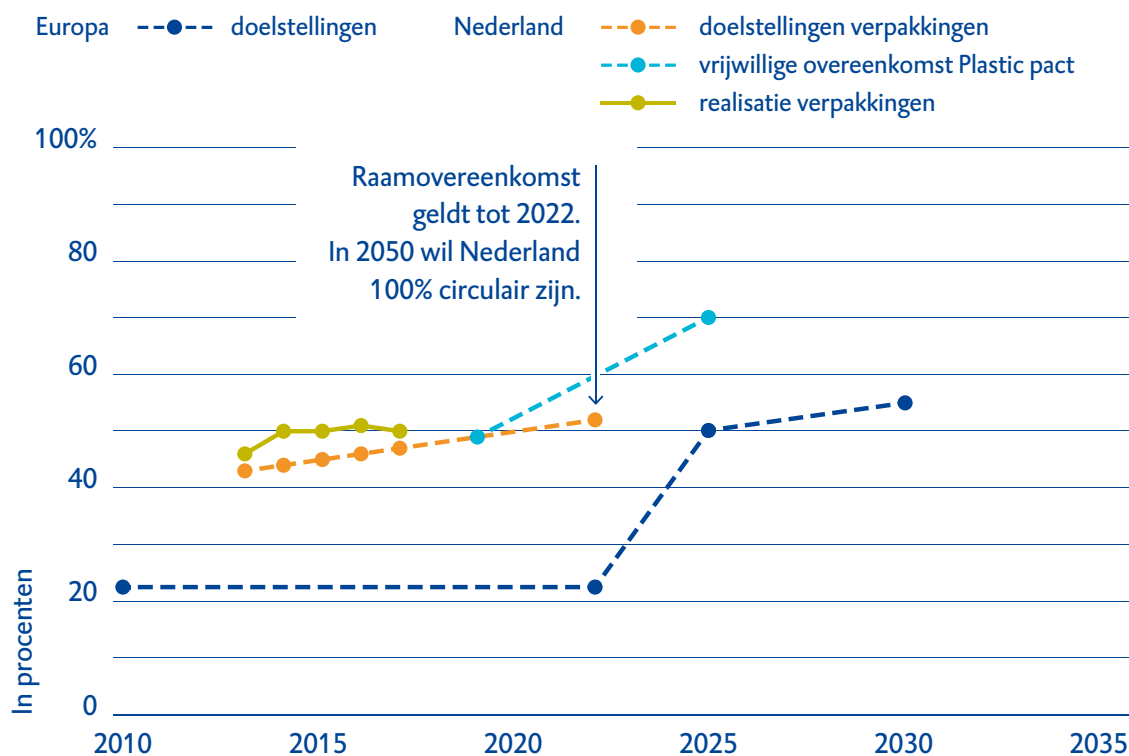


\* De overige € 80 miljoen gaat onder andere naar de recycling van: papier, glas en metaal.

**Figuur 9** De recycling van plastic verpakkingen wordt mede gefinancierd door het verpakkend bedrijfsleven

## 5.2.5 Ruimte voor meer ambitie bij recycling

### Nederland haalt de Europese en Nederlandse doelstellingen



Bron: Monitor verpakkingen (Afvalfonds Verpakkingen, 2018)

**Figuur 10** Nederland haalt de Europese en Nederlandse recyclingdoelstellingen voor plastic verpakkingen

Zoals figuur 10 laat zien, is Nederland succesvol in het behalen van de Europese en Nederlandse recyclingdoelstellingen voor plastic verpakkingen. De Nederlandse recyclingdoelstellingen gaan veel verder dan de Europese recyclingdoelstellingen en de doelstelling om 52% van de plastic verpakkingen te recycleren in 2022 wordt nu al bijna gehaald (50%). In Europa is Nederland koploper en ook de nationale doelstellingen worden dus ruim op tijd behaald. Bij dit aansprekende resultaat zien we ook een keerzijde. Zo is niet onderzocht of de recyclingdoelstelling voor 2022 het maximaal haalbare en – gezien de ambitieuze doelstelling van een circulaire economie in 2050 – wenselijk is. De resultaten tot op heden lijken geen voldoende basis voor de doelstelling van 100% circulair in 2050. Er zijn op dit moment ook geen plannen om de recyclingdoelstelling stapsgewijs te verhogen. Daardoor kan het risico ontstaan dat partijen minder worden geprikkeld om de aanpak van plastic recycling verder te verbeteren. Het is dan aantrekkelijk om alleen bepaalde (waardevolle)



typen plastic, zoals pet, te recyclen omdat hiermee de doelstellingen al worden behaald, en om laagwaardige plastics te blijven verbranden. Daarnaast richt de producentenverantwoordelijkheid zich alleen op plastic verpakkingen. Concreet betekent dit dat alle niet-verpakkingen die goed recyclebaar zijn en door consumenten bij de plastic verpakkingen worden afgedankt, bij sortering uit de stroom gehaald worden en alsnog verbrand worden. Dit kan ervoor zorgen dat het maatschappelijk draagvlak voor plastic scheiden afneemt wanneer burgers zich er bewust van worden dat alleen de plastic verpakkingen gerecycled worden en niet ál het plastic dat zij gescheiden inzamelen.

### Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van IenW:

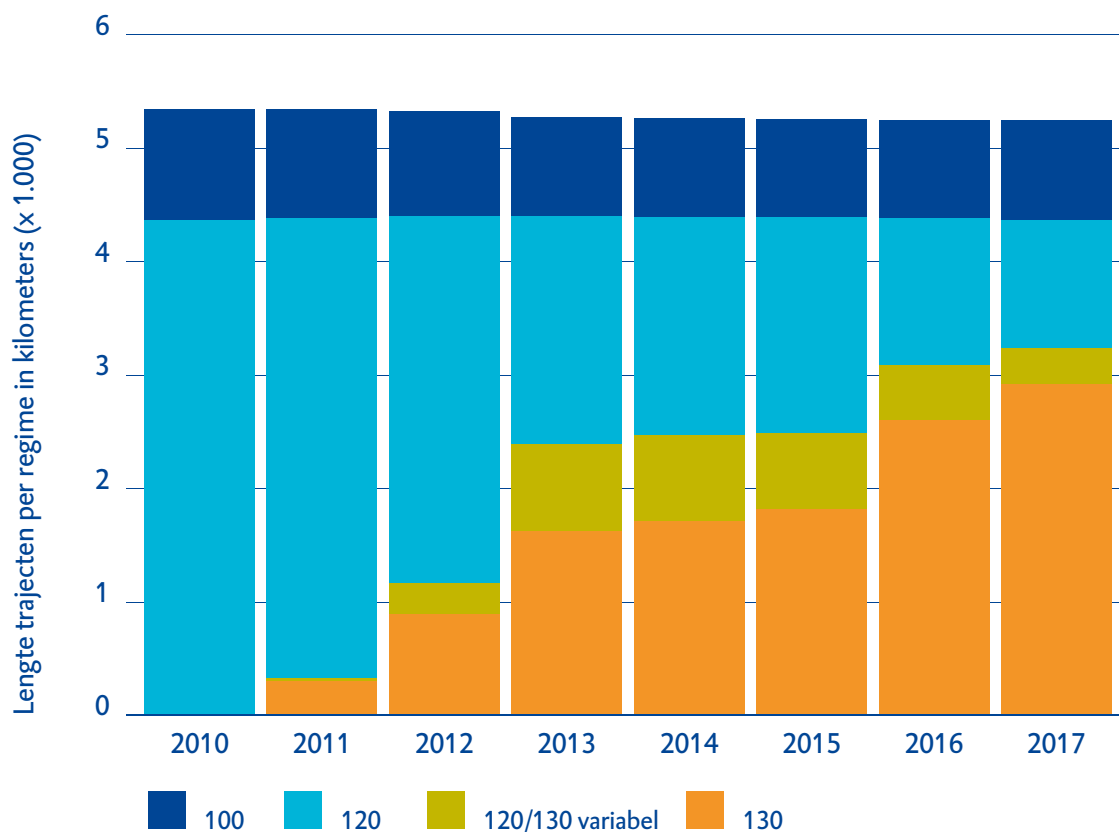
- Inventariseer wat nodig is om te kunnen bepalen of uitbreiding en/of verhoging van doelstellingen mogelijk is, en vraag de uitvoerders deze informatie aan te leveren zodat dit kan worden gebruikt voor de vaststelling van het volgende Landelijk Afvalbeheerplan. Maak hierbij gebruik van de wettelijke bevoegdheid om informatie bij bestuursorganen op te vragen.
- Stem het beleid af op de afvalhiërarchie zoals opgenomen in zowel de Nederlandse als EU-wetgeving en richt beleid ook op het verminderen van het gebruik of in dezelfde vorm hergebruiken van plastics. Het Plastic Pact is hiervoor een eerste aanzet, maar doordat deelname vrijwillig is kan de vermindering niet afgedwongen worden.
- Evaluer de financieringsmethodiek van de gehele plasticketen en de werking ervan.
- Overweeg een verbreding van de producentenverantwoordelijkheid. Momenteel worden alleen plastic verpakkingen gerecycled, terwijl dit slechts een onderdeel is van de totale hoeveelheid plastics die op de markt worden gebracht. Veel bruikbaar plastic gaat op deze manier verloren. Een verbreding van de producentenverantwoordelijkheid zou ertoe kunnen leiden dat ook niet-verpakkingen worden gerecycled. Daarnaast kan het draagvlak voor plastic scheiden afnemen, wanneer burgers zich er bewust van worden dat van al het plastic dat zij gescheiden inzamelen, alleen plastic verpakkingen worden gerecycled en de rest in de verbrandingsoven verdwijnt.
- De benchmark 'Huishoudelijk Afval' biedt de mogelijkheid om een overzichtskaart te maken van Nederland. Maak deze benchmark verplicht zodat alle gemeenten deelnemen. Zodoende ontstaat er een volledig beeld van effectieve en efficiënte oplossingen en kunnen gemeenten van elkaar leren. Zie hiervoor ook het initiatief uit ons onderzoek *Natuurcompensatie* (Algemene Rekenkamer, 2014b).



### 5.3 Invoering maximumsnelheid 130 kilometer per uur

Sneller waar het kan, langzamer waar het moet. Dat is de norm die sinds 2012 geldt voor de maximumsnelheid op de Nederlandse snelwegen. De aanzet tot deze beleidswijziging was vastgelegd in het regeerakkoord voor het kabinet-Rutte I. Volgens het kabinet sloot een maximumsnelheid van 130 km/u beter aan op de ‘rijbeleving’ van de automobilist en zou het de reistijd verkorten met maximaal 8% (IenM, 2011).<sup>5</sup> Bij de invoering van het beleid had de minister de ambitie dat er op minimaal een derde van de snelwegen 130 km/u gereden mag worden. In 2017 mocht inmiddels op 55% van de snelwegen 130 km/u gereden worden.

#### Steeds meer 130 km/u-trajecten



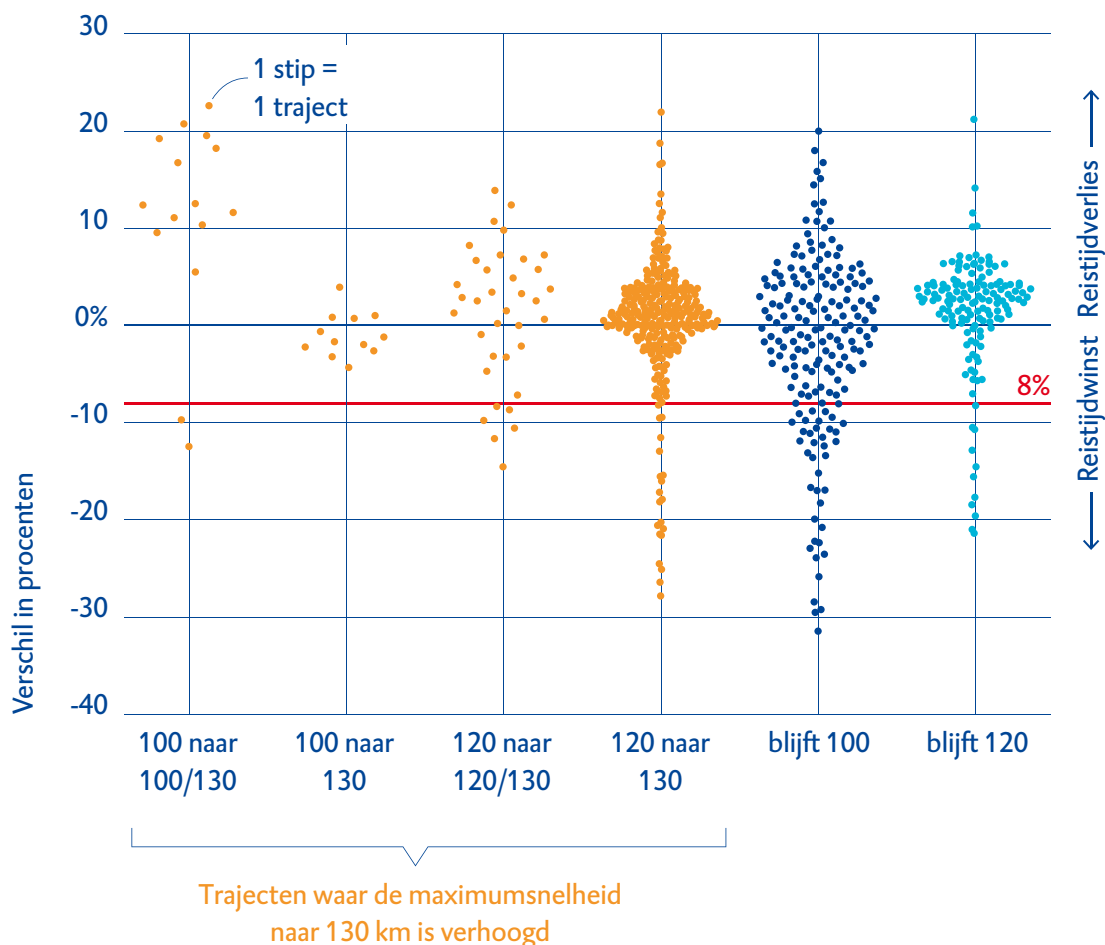
Bron: data van RWS, berekeningen Algemene Rekenkamer

**Figuur 11** Verandering in de samenstelling van het snelwegenbestand, 2010-2017

We hebben onderzocht of de invoering van hogere maximumsnelheden gepaard is gegaan met kortere reistijden. Dit hebben we gedaan door een data-analyse op gegevens van Rijkswaterstaat.<sup>6</sup> Aangezien er geen metingen plaatsvinden van de feitelijke reistijden van individuele verkeersdeelnemers, berekent Rijkswaterstaat de verwachte reistijd. Deze

indicator geeft op een zo zuiver mogelijke manier weer wat de reistijd op enig moment had kunnen zijn (Model IT, 2009). We gebruikten de gegevens voor het gehele etmaal en berekenen het voor de lengte van trajecten gewogen gemiddelde van de verwachte reistijd. Er zijn uiteraard trajecten waar de beoogde reistijdwinst wel wordt behaald. Om dit nader in beeld te krijgen, hebben we meer in detail gekeken naar de toe- of afname van de reistijd per traject. Figuur 12 laat voor de verschillende snelheidsregimes zien hoe de reistijd *per traject*<sup>7</sup> zich heeft ontwikkeld tussen 2010 en een positieve waarde (boven de 0%-lijn) betekent dat er op een traject sprake is van een verhoging van de verwachte reistijd: in 2017 doe je langer over het traject dan in 2010. De rode lijn geeft de grens van 8% reistijdwinst weer. Het beeld voor de verschillende snelheidsregimes verschilt amper: voor de meerderheid van de trajecten is sprake van een beperkte toe- of afname van de reistijd.

**(Maximaal) 8% reistijdwinst wordt niet vaak gerealiseerd**



**Figuur 12** Verwachte reistijd per snelheidsregime (etmaal), 2010 vs. 2017 (data: RWS, berekeningen AR)

## 5.4 Zekerheidsstelling ontmanteling windinstallaties

Vorig jaar hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek naar het Ministerie van IenW onderzocht hoe zekerheidsstelling voor ontmanteling bij kerncentrales was geregeld (Algemene Rekenkamer, 2018a). Dit jaar hebben wij onderzocht hoe de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) dit heeft geregeld bij olie-, gas- en windinstallaties (op zee). Wij rapporteren hier uitgebreid over in ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van EZK* (Algemene Rekenkamer, 2019b). Voor de minister van IenW is de wijze waarop de minister van EZK omgaat met zekerheidsstelling bij windparken van belang, omdat de minister van IenW het risico loopt als zekerheidsstelling niet goed is geregeld.

Er is een moment dat een windpark aan het einde van zijn economische levensduur is en in beginsel moet worden verwijderd. Het veilig buiten gebruik stellen en verwijderen hiervan is een publiek belang. De verantwoordelijkheid voor het buiten gebruik stellen en verwijderen ligt bij de laatste vergunninghouder. Hiermee kunnen hoge kosten zijn gemoeid. Insolventie van de vergunninghouder is in dit stelsel een risico, omdat de verantwoordelijkheid en de kosten dan kunnen overgaan op de Staat. Daarom is het van belang om hiervoor oplossingen te zoeken. Het eisen van zekerheden is zo'n oplossing, omdat hiermee het financiële risico voor de Staat kan worden beperkt.

Zekerheidsstelling voor windparken op zee is gedurende de jaren steeds beter geregeld. Het huidige beleid rond zekerheidsstelling zorgt ervoor dat zekerheidsstelling op diverse momenten door de minister van EZK kan worden herzien. Hiermee kan ingespeeld worden op risico's en onzekerheden in de toekomst. Bij windparken wordt bij de start van de exploitatie een bankgarantie verplicht gesteld waardoor het risico voor de Staat in een vroeg stadium wordt afgedekt. Het in een vroeg stadium verplichten van een bankgarantie zorgt voor zekerheid, maar ook voor hogere kosten voor de onderneming in de vorm van een premie die betaald moeten worden voor de garantie.

Wij hebben in ons onderzoek ook gekeken naar het beleid rond de verwijdering van pijpleidingen en kabels uit de Noordzee. Wij constateren dat het Rijk verschillende uitgangspunten hanteert. Op grond van de Mijnbouwwet is het uitgangspunt dat pijpleidingen en kabels mogen blijven liggen tenzij de minister van EZK anders beslist. In de beleidsnota *Noordzee 2016-2020* is het uitgangspunt opgenomen dat kabels en pijpleidingen moeten worden verwijderd, tenzij de verantwoordelijke minister anders beslist. Welk uitgangspunt wordt toegepast kan financiële gevolgen hebben voor de eigenaren en voor de overweging

van de minister van EZK om financiële zekerheidsstelling te eisen. Met het oog op een steeds intensiever gebruik van de Noordzee vinden wij het van belang dat duidelijk is hoe met pijpleidingen en kabels moet worden omgegaan en op welke wijze de minister van EZK omgaat met zekerheidsstelling. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van EZK (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)* (Algemene Rekenkamer, 2019b) bevelen wij de minister van EZK aan om het beleid rond het wel of niet verwijderen van pijpleidingen en kabels op de Noordzee en de hieraan gekoppelde zekerheidsstelling te verduidelijken.

## 5.5 Defensievastgoed vraagt om structurele aandacht en middelen

Het vastgoed van Defensie is een voorwaarde voor een goed functionerende krijgsmacht; goede huisvesting van mensen en materieel is essentieel voor de inzetbaarheid. De minister van Defensie constateerde zelf in 2018 dat de staat van het Defensievastgoed onvoldoende is en dat haar vastgoedportefeuille toe is aan een forse modernisering. Wij wijzen de minister van Defensie al een aantal jaren op het belang van het vastgoed voor haar organisatie. Ons onderzoek wijst uit dat sprake is van forse achterstalligheden in het onderhoud en dat ook de processen van vastgoedmanagement nog niet op orde zijn. Dit is deels te verklaren door financiële keuzes uit het verleden. Ook tekortkomingen in de processen van het vastgoedmanagement van het Ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf dragen bij aan de huidige situatie.

Wij beoordelen deze tekortkomingen in de processen van het vastgoedmanagement als een onvolkomenheid bij het Ministerie van Defensie. De minister van IenW komt een rol toe als verantwoordelijke voor de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die toezicht houdt op de naleving van de wet- en regelgeving voor een groot deel van het Defensievastgoed. Het vastgoedmanagement moet op orde komen om de staat van het Defensievastgoed te kunnen verbeteren en de portefeuille te moderniseren. Dit proces vraagt om structurele aandacht en middelen. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van Defensie* (Algemene Rekenkamer, 2019c) lichten we dit nader toe.

## 5.6 Oordeel over de 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 2018* van het Ministerie van IenW (XII) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

## 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 25 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van IenW

In haar reactie gaat de minister in op de volgende onderwerpen in ons rapport.

#### **Beleidsresultaten**

##### *Gebruiksbeperkingen hoofdvaarwegen*

De minister van IenW geeft aan dat de beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet als gevolg van storingen en ongepland onderhoud inderdaad niet voldoet aan de door haar gestelde prestatie-indicator en dat dit haar sterkt in het gevoel dat er iets gedaan moet worden. Zij heeft daarom opdracht gegeven aan een ambtelijke taskforce om handelingsperspectieven aan te reiken. Doel daarbij is de beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet en de andere netwerken weer op orde te brengen en te houden. De minister geeft aan daarbij te streven naar het verbeteren van de informatie (inclusief de definities) en de uiteindelijke gevolgen hiervan op de begroting.

##### *Recyclen plastics*

De minister geeft aan dat de Europese Commissie onlangs heeft geconstateerd dat Nederland op het gebied van vermindering van het gebruik van plastics, koploper is binnen Europa. Belangrijke instrumenten om de doelstelling te behalen dat Nederland in 2050 100% circulair is, zijn volgens de minister de Transitieagenda Kunststoffen en het recent ondertekende Plastic Pact NL. Zij deelt onze aanbeveling om te onderzoeken of de recycling-norm voor plastic verpakkingsafval kan worden verhoogd. Zij geeft aan dat het verpakkende bedrijfsleven met de in het verpakkingenbesluit vastgelegde producentenverantwoordelijkheid een financiële en logistieke prikkel heeft om de preventie van plastic verpakkingen en het hergebruik ervan te bevorderen.



130 kilometer

De minister van IenW stelt dat het beeld uit het onderzoek in grote lijnen overeenkomt met hetgeen bij de besluitvorming is gecommuniceerd: het genoemde effect van 8% reistijdwinst is een theoretisch maximum voor een individuele automobilist in rustige omstandigheden (buiten de spits). Bij de besluitvorming is al gecommuniceerd dat de totale geschatte reistijdwinst eerder in de orde grootte van 1% zal liggen.

### Bedrijfsvoering

De minister betreurt onze conclusie dat het financieel beheer als geheel een verslechtering laat zien, omdat in 2018 bewust is gestuurd op verbetering van het kwaliteit van het financieel beheer. Op onderdelen, zoals bij prestatieverklaren en het beheer van SAP ziet zij een duidelijke vooruitgang. De minister beschrijft vervolgens per onvolkomenheid welke acties in gang zijn of worden gezet.

- In 2019 wordt verder gewerkt aan de inbedding van de maatregelen die wij hebben benoemd om het beheer van het SAP-systeem verder te (laten) verbeteren, waaronder het structureel opvolging geven aan eventuele nieuwe gesignaleerde risico's.
- Begin 2019 is een cybersecuritystrategie vastgesteld. De stappen die daarin zijn genoemd zullen leiden tot onder andere de gewenste governance en verder inzicht. Ook wordt daarin meegenomen de overgang naar BIR:2017. Daarnaast zijn risicomanagement, awareness en het afronden van incidentmanagement prioriteiten voor 2019. Om het incidentmanagement verder te borgen wordt in 2019 begonnen met periodieke rapportages aan het senior management.
- De minister heeft actie ondernomen om subsidievoorschotten tijdig vast te stellen en er zijn afspraken gemaakt om de juiste voorschotstanden te borgen.
- De minister zal actie ondernemen om de achterliggende oorzaken voor het niet-naleven van de aanbestedingsregelgeving op te lossen.
- De kwaliteit van prestatieverklaren is gestegen maar verdere verbetering is nodig. De minister denkt daarbij aan de aanpak van oudere inkoopcontracten en een meer inhoudelijke toetsing op de kwaliteit van prestatieverklaringen.
- Om het subsidiebeheer verder te verbeteren zullen maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de risicoanalyses met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) te verbeteren. Voor verbetering van de kwaliteit en vindbaarheid van de toetsing op staatssteun zijn al maatregelen in voorbereiding, aldus de minister.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen vast dat de minister ons beeld over de beleidsresultaten en de bedrijfsvoering in grote lijnen deelt. De maatregelen die zij neemt of al heeft genomen om de bedrijfsvoering te verbeteren laten zien dat de minister het belang van een goede bedrijfsvoering onderschrijft.

In ons nawoord gaan we daarom alleen in op de aanbevelingen die de minister niet (expliciet) overneemt. In haar reactie op het onderdeel recyclen plastics, geeft de minister niet duidelijk aan wat zij doet met onze aanbevelingen om de financieringsmethodiek en de werking van de gehele plasticketen te evalueren en de benchmark 'Huishoudelijk Afval' verplicht te stellen zodat alle gemeenten deelnemen. Daarnaast maakt zij in haar reactie niet duidelijk of ze overweegt om de producentenverantwoordelijkheid te verbreden naar andere plastics dan verpakkingen. We geven de minister in overweging dat de financieringsmethodiek aangrijpingspunten biedt om partijen in de plasticketen te stimuleren tot verdergaande maatregelen om het gebruik van plastic te verminderen. Een verplichting tot deelname aan de benchmark 'Huishoudelijk Afval' vergroot het inzicht in efficiënte en effectieve oplossingen, waardoor gemeenten (nog) meer van elkaar kunnen leren.



## Bijlage 1

# Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van IenW (XII) 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van IenW (XII).

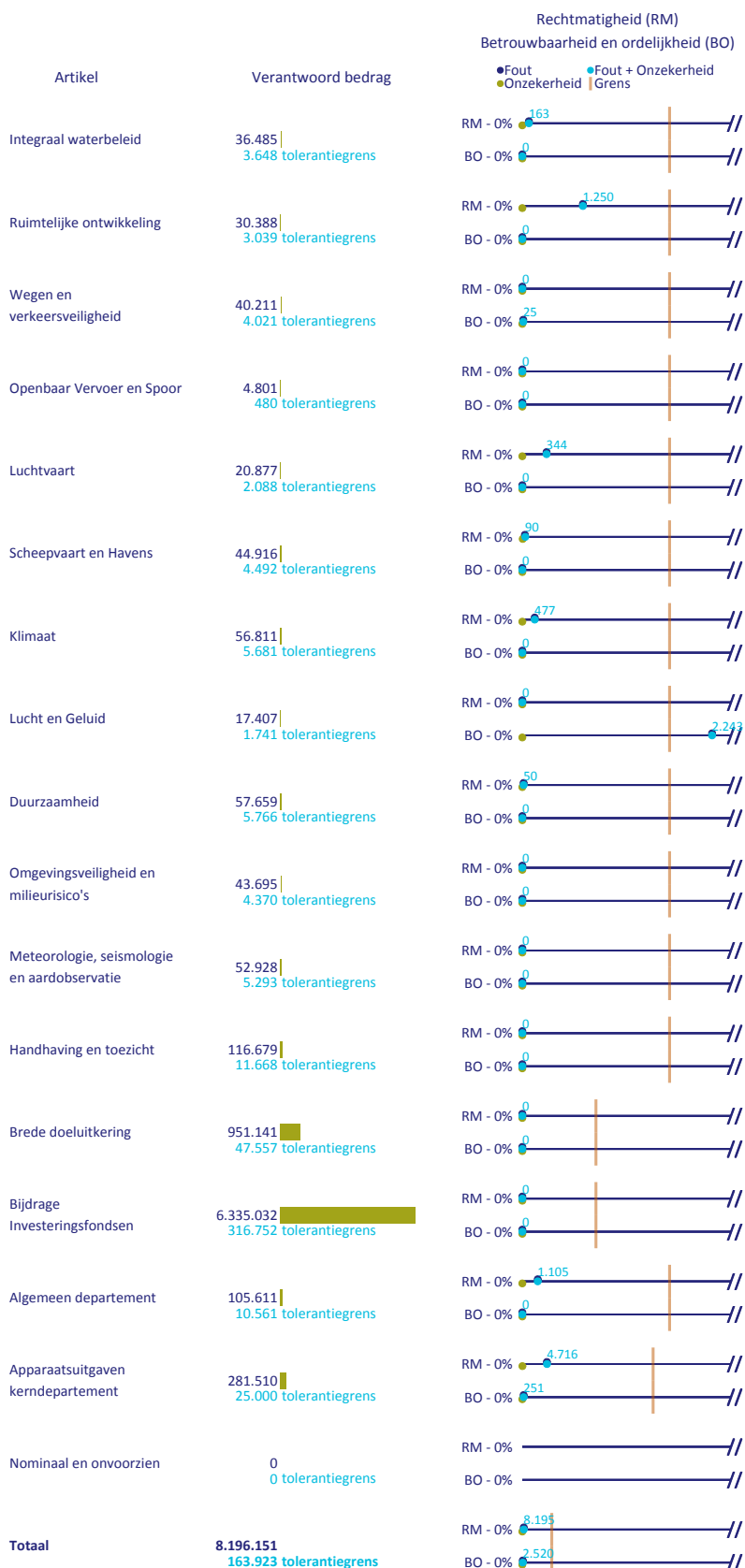






## Infrastructuur en Waterstaat (XII)

### Verplichtingen (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 kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.



Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

### **Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

### **Onderzoek naar beleidsinformatie**

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

Wij onderzoeken:

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

## Bijlage 3

# Methodologische verantwoording data-analyse verhoging maximumsnelheid

Om de ontwikkeling van de verwachte reistijd te analyseren, hebben we voor de jaren 2010-2017 diverse gegevens van Rijkswaterstaat opgevraagd. Het gaat om gegevens over:

- Verwachte reistijd per traject
- Snelheidsregimes per traject en wisselingen daarin

Traject:

Een traject is een stuk snelweg. De trajecten verschillen in lengte tussen 500 meter en 35 kilometer. Het aantal trajecten waarover gegevens beschikbaar zijn, varieert tussen de jaren. Zo bevat de data over het jaar 2010 informatie over 763 trajecten en data over het jaar 2017 informatie over 1275 trajecten.

Verwachte reistijd per traject:

- Aangezien er geen metingen plaatsvinden van de feitelijke reistijden van verkeersdeelnemers, berekent Rijkswaterstaat de verwachte reistijd. Deze indicator geeft op een zo zuiver mogelijke manier weer wat de reistijd op enig moment had kunnen zijn.
- We gebruiken de door IenW/Rijkswaterstaat aangeleverde TRIP-bestanden. Deze bestanden geven informatie over de verwachte reistijd per traject. Deze wordt op basis van meetpunten door Rijkswaterstaat jaarlijks vastgesteld en geeft een indicatie van de gemiddelde snelheid die nodig is om van punt A naar punt B te komen.
- De verwachte reistijd is beschikbaar voor 4 tijdsblokken: totale etmaal, avondspits, ochtendspits en 'rest'. In de analyses presenteren we de resultaten voor het totale etmaal. Waar nodig wegen we de verschillen in lengte van trajecten mee.

Snelheidsregimes:

- Op een beperkt aantal momenten zijn de verhogingen van de maximumsnelheid ingevoerd. Om de reistijd te kunnen koppelen aan het snelheidsregime hebben we per maand bepaald wat het geldende snelheidsregime was.
- Informatie hierover is afkomstig uit het trajectenbestand van Rijkswaterstaat.

## Bijlage 4

### Literatuur

Afvalfonds verpakkingen (2018). *Monitoring Verpakkingen. Resultaten inzameling en recycling 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Instandhouding hoofdwegennet*. Bijlage bij kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Compensatie van schade aan natuurgebieden*. Bijlage bij Kamerstuk 31 074, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*. Bijlage bij kamerstuk 34 300 A, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 van het Ministerie van IenM*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 XII, nr.2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 van het Ministerie van IenM*. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XII, nr.2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35000 XII, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2019a). *Staat van de rijksverantwoording 2018*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van EZK (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van Defensie*. Den Haag: eigen beheer.

Arane, Adviseurs in Verkeer en Vervoer (2016). G. Martens, E.-S. Smits, H. Stoelhorst. *Monitoring Snelheden Autosnelwegen*. Plaats onbekend: eigen beheer.

lenM (2011). *Brief van de minister van lenM. Maximumsnelheden hoofdwegennet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 646, nr. 1. Den Haag: Sdu.

lenW (2018a). *Rijksbegroting 2019 XII Infrastructuur en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

lenW (2018b). *Transitieagenda Kunststoffen*. Bijlage bij kamerstuk 32 852, nr. 53. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. Den Haag: Sdu.

lenW (2019). *Jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2017 (XII)*, Den Haag: Sdu.

Model IT, 2009: TRIP Handleiding. [<https://www.modelit.nl/modelit/pdf/MVManual.pdf>]

NBA (2016), *Handreiking bij Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging*. [www.nba.nl](http://www.nba.nl), geraadpleegd 2018.



## Bijlage 5

### Eindnoten

1. Nadat het rapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk hoor en wederhoor, is in deze paragraaf een aantal aanpassingen gedaan om de tekst in lijn te brengen met bijlage 1.
2. Deze zin is aangepast nadat het rapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk hoor en wederhoor op basis van nieuwe informatie.
3. Van de 55 beweegbare bruggen in het hoofdwegennet die een hoofdvaarweg overspannen worden er 5 meegenomen in de prestatie-indicator voor het hoofdvaarwegennet.
4. De minister van IenW rapporteert sinds de begroting 2018 over het volume aan uitgesteld onderhoud. Het volume aan uitgesteld onderhoud over 2016 en eerder is daarom niet bekend. Het cijfer over 2015 komt uit ons onderzoek *Instandhouding hoofdvaarwegennet*.
5. Tegelijkertijd mag een hogere maximumsnelheid niet leiden tot onder meer minder verkeersveiligheid. Dit hebben we ook onderzocht, maar op basis van de beschikbare gegevens valt niet eenduidig af te leiden of dit wel of niet het geval is.
6. Data-analyses op basis van TRIP-gegevens.
7. Een traject is stuk snelweg. De trajecten verschillen in lengte tussen circa 500 meter en 35 kilometer.





### **Voorlichting**

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

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2019**