

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Mobiliteitsfonds (A) en het Deltafonds (J). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 8

- 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 8
- 2.2 Feiten en cijfers ministerie van IenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds | 11

3. Beleidsresultaten | 17

- 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid:
gepauzeerde infrastructuurprojecten | 17
- 3.2 Drinkwaterbesparing | 19
- 3.3 Beleidsevaluaties | 31
- 3.4 Terugblik Mobiliteitsbeleid | 33
- 3.5 Terugblik Instandhouding Rijksinfrastructuur | 34
- 3.6 Terugblik Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem | 39
- 3.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 42

4. Bedrijfsvoering | 43

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 43
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 46
- 4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 46
- 4.4 Onvolkomenheden | 47

5. Financiële informatie ministerie van IenW | 49

- 5.1 Oordeel over de financiële informatie | 50

6. Onze oordelen over het Mobiliteitsfonds | 51

- 6.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 51
- 6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 51
- 6.3 Financiële informatie | 52

7. Onze oordelen over het Deltafonds | 55

- 7.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 55
- 7.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 55
- 7.3 Financiële informatie | 56

8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 58

8.1 Reactie minister van IenW | 58

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 61

Bijlagen | 63

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 2024 | 63

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 67

Bijlage 3 Literatuur | 75

Bijlage 4 Begrippenlijst | 76

1. Onze conclusies

In 2024 waren de uitgaven van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) € 13,9 miljard en de verplichtingen € 14,7 miljard. De ontvangsten waren € 67 miljoen. Van de uitgaven ging € 9,2 miljard naar het Mobiliteitsfonds en € 1,3 miljard naar het Deltafonds.

De minister van IenW werkt aan een gezonde leefomgeving en een bereikbaar Nederland. Hiervoor is veel geld nodig. En de kosten lopen op, onder meer door uitgesteld en achterstallig onderhoud bij Rijkswaterstaat. Het is voor Rijkswaterstaat een uitdaging om opdrachten op tijd, volgens de regels en binnen het beschikbare budget te laten uitvoeren. Dit kan ook van invloed zijn op het inkoopbeheer. Hieronder lichten we een paar resultaten uit ons verantwoordingsonderzoek 2024 toe.

Drinkwaterbesparing

Burgers en bedrijven hebben dagelijks te maken met het beleid van IenW, soms bewust maar vaak onbewust. Zo vinden veel Nederlanders het vanzelfsprekend dat er drinkwater uit de kraan komt. Toch kregen bedrijven de afgelopen jaren niet meer altijd zomaar een aansluiting. Om er ook voor te zorgen dat we voldoende drinkwater houden, heeft de minister doelen gesteld, bijvoorbeeld voor besparing door huishoudens en bedrijven. Het is echter twijfelachtig of hij deze doelen haalt. Of maatregelen werken, kan de minister niet vaststellen met de informatie die hij nu verzamelt. Daardoor weet hij niet of hij op schema ligt met de besparingsdoelen.

Een terugblik op onze eerdere onderzoeken

Op verschillende onderwerpen zien we verbetering in het beleid dat wij eerder onderzochten. Tegelijkertijd blijven er onzekerheden en aandachtspunten. Zo heeft de minister in 2024 zijn inzicht in de beperkingen (zoals van snelheid of gewicht) op het hoofdwegennet verbeterd. Maar hij heeft nog steeds geen volledig beeld van de technische staat van de infrastructuur, zoals bruggen en tunnels. Het verschil tussen het benodigde en beschikbare budget voor de instandhouding van het hoofdwegennet is groter geworden en bedraagt nu € 20,5 miljard. Voor het spoorwegennet is dat verschil groterdeels ingelopen.

Over de infrastructuurprojecten die zijn gepauzeerd heeft de minister de Tweede Kamer goed geïnformeerd. Voor het mobiliteitsbeleid heeft hij instrumenten ontwikkeld om de mobiliteitsdoelen aan te pakken in samenhang met andere doelen, zoals voor milieu, werkgelegenheid en woningbouw. Ook evalueert hij het mobiliteitsbeleid regelmatig.

We zien vooruitgang in de maatregelen om bouwstoffen gemaakt van afval veiliger te maken en te gebruiken. Als bedrijven in de sector en private toezichthouders nieuwe afspraken maken over het werken met zulke secundaire bouwstoffen, kijkt het ministerie nu eerder en intensiever mee dan voorheen. Het ministerie heeft daarvoor extra mensen beschikbaar. Aanpassingen in wetten en regels moet het ministerie nog voorstellen.

Verbetering in de bedrijfsvoering

Het ministerie van IenW heeft de problemen bij prestatieverklaren opgelost. De problemen bij de aanbestedingen door zowel het kerndepartement als Rijkswaterstaat zijn in 2024 nog niet helemaal opgelost. We zien hier wel verbeteringen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Mobiliteitsfonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Deltafonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
2. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaren kerndepartement	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie ministerie van IenW
- Hoofdstuk 6 Onze oordelen over het Mobiliteitsfonds
- Hoofdstuk 7 Onze oordelen over het Deltafonds
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor mobiliteitsmaatregelen in Nederland, gericht op verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht. Verder is de minister verantwoordelijk voor de bescherming tegen wateroverlast en de bevordering van de kwaliteit van lucht, water en bodem.

De minister van IenW is ook verantwoordelijk voor het beheer van het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds. Het Deltafonds heeft als doel de bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Vanuit het Mobiliteitsfonds financiert de minister van IenW de aanleg van nieuwe infrastructuur en de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van bestaande infrastructuur. De minister van IenW financiert de infrastructuurbeheerders Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail. RWS is een agentschap van het ministerie van IenW. ProRail is een bedrijf waarvan de aandelen via Railinfratrust BV volledig in handen zijn van de Staat.

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is ook een agentschap van het ministerie van IenW. Het KNMI heeft als doel de samenleving te voorzien van onafhankelijke kennis, advies en waarschuwingen over risico's op het gebied van weer, klimaat en seismologie.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Ontwikkelingen op het terrein van IenW

Op het beleidsterrein van het ministerie van IenW hebben zich in het afgelopen jaar de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Bij zijn aantreden heeft het kabinet-Schoof zich

voorgenomen om knopen door te hakken over een aantal infrastructurele projecten. Zo wil het, voor zover mogelijk, 17 gepauzeerde infrastructurele aanlegprojecten herstarten. Het kabinet wil in 2025 duidelijkheid geven over de opening van Lelystad Airport. Voor zowel de Lelylijn als de Nedersaksenlijn worden de mogelijkheden verkend. De staatssecretaris van IenW - Openbaar vervoer en Milieu heeft op 31 maart 2025 de Tweede Kamer een brief gestuurd over de stand van zaken. Het kabinet trekt € 2,5 miljard uit voor de infrastructuur bij woningbouw. Verder werkt het aan de grote uitdaging om de (vaar)wegen en het spoor te exploiteren, te onderhouden en te vernieuwen, samen instandhouding genoemd. Daar is de komende jaren veel geld voor nodig, meer dan ervoor beschikbaar is.

In 2025 schreef de minister in een brief aan de Tweede Kamer (IenW, 2025a) dat de opgave van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) kleiner is dan vooraf ingeschat. Waar in 2023 nog werd ingeschat dat 2.000 kilometer aan dijk moest worden versterkt, bleek dat in 2025 1.400 kilometer te zijn.

In 2027 moet Nederland de doelen uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) hebben behaald. Hiervoor werkt de minister aan het impulsprogramma KRW. Dit programma heeft onder meer tot doel de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft ook beleid dat invloed heeft op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

De minister van IenW werkt bovendien aan de uitbreiding van het aantal drinkwaterbronnen en aan drinkwaterbesparing. In § 3.2 beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek naar drinkwaterbesparing.

Brede welvaart op het terrein van IenW

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

We duiden een aantal ontwikkelingen uit de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals (CBS, 2025) op het beleidsterrein van de minister van IenW.

Nederland staat laag op de ranglijst als het gaat om het ervaren van milieuproblemen (19e van 26 in 2023). Dat betekent dat in Nederland relatief veel mensen milieuproblemen ervaren (figuur 1).

Figuur 1 *Percentage van de Nederlandse bevolking dat milieuproblemen ervaart*

Relatief veel mensen in Nederland ervaren milieuproblemen

	Positie Nederland
 Verantwoorde consumptie en productie	
Milieuproblemen	19/26
17,4% van de bevolking van 16+ ervaart problemen in 2024	(2023)

Uitleg CBS bij figuur: De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen. Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Verder voldeed geen van de beschermde oppervlaktewaterlichamen in 2024 aan de eisen voor chemische kwaliteit (figuur 2).

Figuur 2 *Percentage oppervlaktewater dat aan chemische kwaliteit voldeed*

Geen van de beschermde oppervlaktewaterlichamen voldeed aan de eisen voor chemische kwaliteit

 Schoon water en sanitair
Oppervlaktewater van voldoende chemische kwaliteit
0% van het beschermde oppervlaktewater in 2024

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat bij het bepalen van de waterkwaliteit het *one out, all out*-principe wordt gehanteerd. Dat betekent dat de kwaliteit van het water als onvoldoende wordt beoordeeld als het op 1 van de criteria niet voldoet. De minister is in 2023 gestart met het impulsprogramma *Kaderrichtlijn Water*. Daarmee hoopt hij de kwaliteit van oppervlaktewater te verbeteren. Uit de tussenevaluatie bleek in 2024 dat de deadline in 2027 naar verwachting niet wordt gehaald.

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie van IenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds

Het ministerie van IenW heeft in 2024 € 13.919 miljoen uitgegeven. Dit is 3,6% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 14.673 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 67 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

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

	2022	2023	2024
Verplichtingen	12.011	12.495	14.673
Uitgaven	12.078	12.333	13.919
Ontvangsten	64	47	67
Fte's	14.397	15.443	16.369

Vanuit het Mobiliteitsfonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 9.709 miljoen. Dit is 2,5% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 10.446 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 9.521 miljoen.

Tabel 2 Mobiliteitsfonds (A) in miljoenen €

	2022	2023	2024
Verplichtingen	8.499	10.688	10.446
Uitgaven	7.786	8.367	9.709
Ontvangsten	7.837	8.503	9.521

Vanuit het Deltafonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 1.623 miljoen. Dit is 0,4% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 1.948 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.443 miljoen.

Tabel 3 *Deltafonds (J) in miljoenen €*

	2022	2023	2024
Verplichtingen	1.876	1.705	1.948
Uitgaven	1.382	1.734	1.623
Ontvangsten	1.328	1.710	1.443

Tabel 4 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In totaal gaf het ministerie (afgerond) € 1.586 miljoen meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het begrotingsartikel voor bijdragen aan investeringsfondsen.

Tabel 4 *Ministerie van IenW (XII) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
11. Integraal waterbeleid	53	70	17
13. Bodem en Ondergrond	109	140	31
14. Wegen en verkeersveiligheid	330	465	135
16. Openbaar vervoer en spoor	277	477	200
17. Luchtvaart	81	70	-11
18. Scheepvaart en havens	75	80	5
19. Internationaal Beleid	11	11	0
20. Lucht en geluid	60	63	3
21. Circulaire Economie	57	64	7
22. Omgevingsveiligheid en milieurisico's	70	67	-3
23. Meteorologie, seismologie en aardobservatie	75	79	4
24. Handhaving en toezicht	197	232	35
25. Brede doeluitkering	1.066	1.113	47
26. Bijdrage investeringsfondsen	9.356	10.408	1.052
97. Algemeen departement	59	58	-1
98. Apparaatsuitgaven Kerndepartement	456	521	65
99. Nog Onverdeeld	0	0	0
Totaal	12.333	13.919	1.586

Tabellen 5 en 6 laten de ontwikkeling zien van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De uitgaven voor het Mobiliteitsfonds stegen in 2024 met € 1.342 miljoen, die voor het Deltafonds daalden met € 112 miljoen. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet precies overeen met het totaal.

Tabel 5 *Mobiliteitsfonds (A) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
11. Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte	0	0	0
12. Hoofdwegennet	3.211	3.718	507
13. Spoorwegen	2.663	3.171	508
14. Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	563	845	282
15. Hoofdvaarwegennet	1.358	1.398	40
17. Megaprojecten Verkeer en Vervoer	572	578	6
18. Overige uitgaven en ontvangsten	0	0	0
Totaal	8.367	9.709	1.342

Tabel 6 *Deltafonds (J) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €*

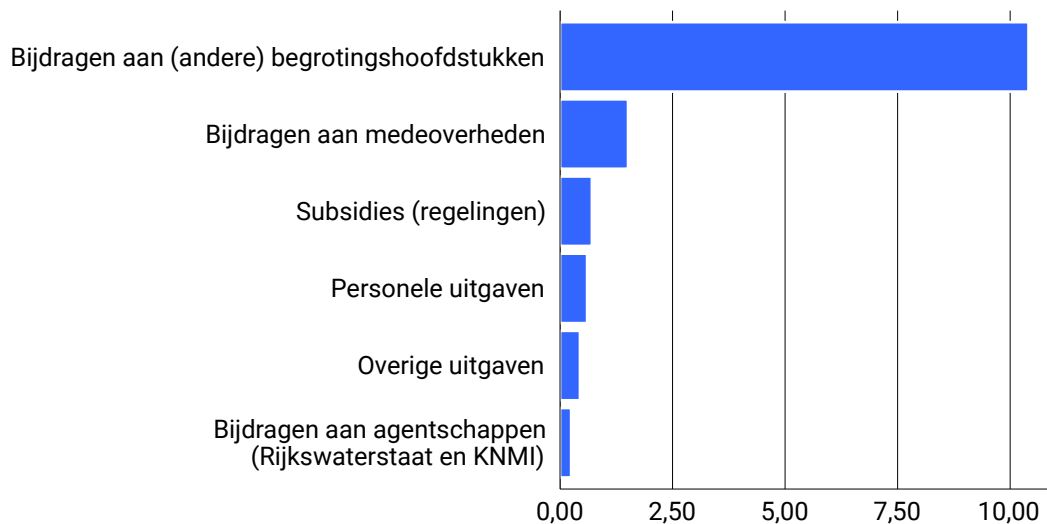
Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Investeren in waterveiligheid	561	604	43
2. Investeren in zoetwatervoorziening	115	70	-45
3. Beheer, Onderhoud en vernieuwing	338	327	-11
4. Experimenteren cf. art. III Deltawet	286	135	-151
5. Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven	367	378	11
7. Investeren in Waterkwaliteit	68	108	40
Totaal	1.734	1.623	-112

Figuur 3 Uitgaven ministerie van IenW in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Van de begroting van het ministerie van IenW gaat het meeste geld naar andere begrotingshoofdstukken

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

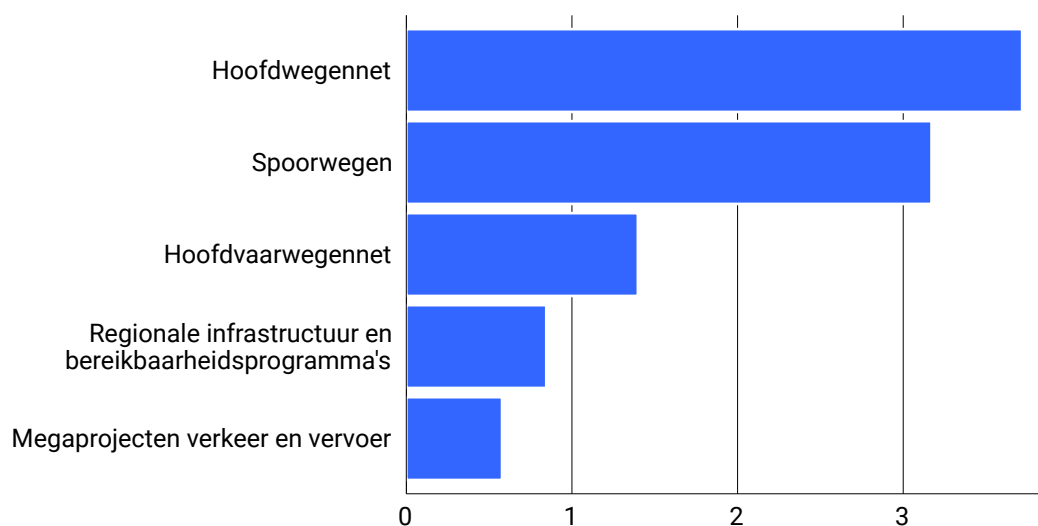
Van de € 13,9 miljard aan uitgaven van de minister van IenW gaat in totaal (afgerond) € 10,4 miljard naar de investeringsfondsen (zie tabel 4, artikel 26). Daarvan gaat (afgerond) € 9,2 miljard naar het Mobiliteitsfonds (zie figuur 4) en € 1,3 miljard naar het Deltafonds (zie figuur 5). Uit deze fondsen worden de aanleg en de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het spoor en het hoofdwatersysteem. Uit het Deltafonds worden ook maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening bekostigd. De minister van IenW is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze uitgaven.

Figuur 4 *Uitgaven Mobiliteitsfonds in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

Van de begroting van het Mobiliteitsfonds gaat het meeste geld naar het hoofdwegennet en de spoorwegen

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



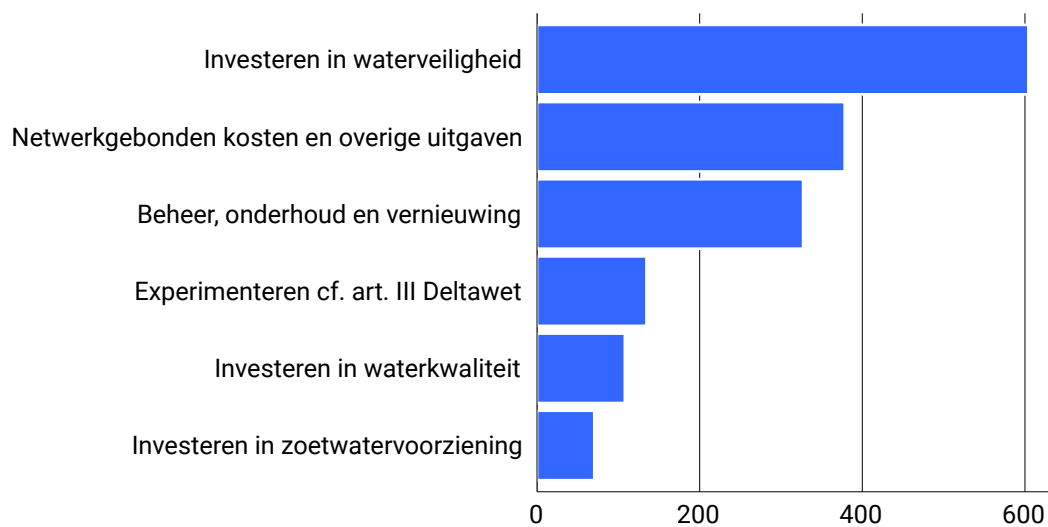
Het grootste deel van de uitgaven van het Mobiliteitsfonds gaat naar het hoofdwegennet (artikel 12) en de spoorwegen (artikel 13).

Figuur 5 *Uitgaven Deltafonds in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

Van de begroting van het Deltafonds gaat het meeste geld naar investeren in waterveiligheid

In miljoenen €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Het grootste deel van de uitgaven van het Deltafonds gaat naar investeren in waterveiligheid (artikel 1).

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van één van zijn beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid op het gebied van drinkwaterbesparing van de minister van IenW (§ 3.2). In dit onderzoek staan de effecten van het beleid voor burgers en bedrijven centraal. In § 3.3 lichten we de beleidsevaluaties toe.

Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.4 t/m 3.6). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van IenW in § 3.7.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid: gepauzeerde infrastructuurprojecten

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor gepauzeerde infrastructuurprojecten uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere documenten waarmee hij het parlement informeert.

De uitvoering van infrastructuurprojecten wordt belemmerd door stikstofproblematiek, stijgende prijzen in de (wegen)bouw, financiële tekorten binnen het Mobiliteitsfonds en krapte op de arbeidsmarkt. Het was voor de minister van IenW (financieel) niet haalbaar om alle geplande projecten uit te voeren. De minister heeft daarom in 2023 besloten om 17 (vaar)wegprojecten te pauzeren, zodat andere projecten (instandhouding en aanleg) zouden kunnen doorgaan.

In dit deelonderzoek zijn we nagegaan welke informatie over gepauzeerde (vaar)wegenprojecten de minister van IenW naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Verder zijn we nagegaan of de minister transparant is over de keuzes die zijn gemaakt: welke afwegingen zijn gemaakt om bepaalde projecten te pauzeren.

We stellen vast dat de minister van IenW de Kamer schriftelijk heeft geïnformeerd op minstens 14 verschillende momenten over meerdere aspecten van gepauzeerde projecten. Zo is de Kamer geïnformeerd over welke projecten zijn gepauzeerd: van de 17 in eerste instantie geselecteerde projecten zijn er uiteindelijk 14 gepauzeerd: 11 wegenprojecten en 3 vaarwegenprojecten.

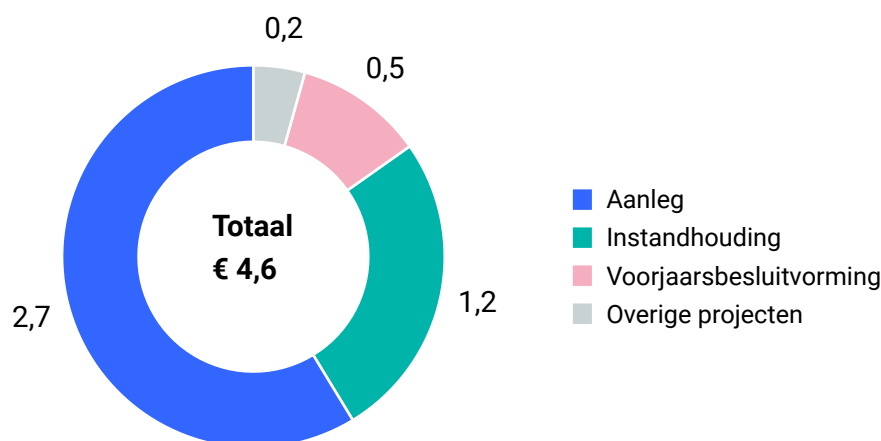
Ook heeft de minister de Kamer geïnformeerd over zijn afwegingen om projecten te pauzeren. Zo heeft hij stikstofruimte, financiële ruimte en stadium van uitvoering van de projecten meegewogen in zijn besluitvorming.

Daarnaast is de Kamer geïnformeerd over de financiële keuzes en de mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld de bereikbaarheid. Zo meldt de minister dat de doorstroming op 97,5% van de wegen niet verandert. Er is alleen sprake van effecten op enkele lokale wegen. De minister verklaart de keuze om instandhoudingsprojecten niet te pauzeren door de politieke wens en de noodzaak om juist om meer aan instandhouding te doen. In totaal heeft de minister € 3.915 miljoen weggehaald bij gepauzeerde projecten. De minister heeft van dit bedrag € 1.247 miljoen besteed aan instandhouding. De overige € 2.668 miljoen heeft de minister besteed aan aanlegprojecten die al verder in de uitvoeringsfase waren dan de gepauzeerde projecten. Daarnaast was er nog ongeveer € 697 miljoen aan restbudget over bij gepauzeerde wegprojecten. Hiervan zet de minister € 47 miljoen in voor maatregelen bij de A4/N211 Harnaschknoop en verbindingsboog A1/A30. De minister zet verder € 159 miljoen in voor mitigerende maatregelenpakketten. Het gaat hier om maatregelen die negatieve effecten van gepauzeerde projecten moeten beperken in regio's waarin die projecten liggen. De resterende ca. € 490 miljoen loopt mee in de Voorjaarsbesluitvorming. In totaal gaat het om een herverdeling van € 4.612 miljoen.

Figuur 6 Herverdeling budget gepauzeerde projecten

Grootste deel budget gepauzeerde infrastructuurprojecten gaat naar aanleg nieuwe infrastructuur

In miljarden €



In het *Jaarverslag 2024* van het Mobiliteitsfonds wordt op het niveau van artikelonderdelen, de verplichtingen en ontvangsten een toelichting gegeven op de verschillen (de mutaties) tussen de begroting en de realisatie. De minister van IenW geeft voor enkele projecten aan dat uitgaven lager uitvallen omdat deze zijn gepauzeerd.

Tabel 7 De bereikte resultaten, zoals de minister van IenW rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
17 aanlegprojecten pauzeren.	Infrastructuur projecten in een gevorderd stadium verder brengen, omdat andere projecten niet uitgevoerd konden worden wegens stikstof, arbeidstekorten, financiële tekorten.	€ 4.612 (herverdeeld)	De minister heeft de Kamer geïnformeerd over de afwegingen die hij heeft gemaakt om projecten te pauzeren en mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld doorstroming.

3.2 Drinkwaterbesparing

Nederland gebruikt steeds meer drinkwater. Dat komt doordat de economie en de bevolking groeien en er door klimaatverandering meer drinkwater nodig is. Tegelijk bleek in de afgelopen jaren dat de beschikbaarheid van drinkwater niet meer vanzelfsprekend is. Sinds 2022 zijn tientallen drinkwateraanvragen van zakelijke gebruikers niet gehonoreerd. Ook voldoen meerdere drinkwaterbedrijven niet aan de gewenste

operationele reservecapaciteit. Reservecapaciteit is onder meer nodig om onverwachte ontwikkelingen in het verbruik op te kunnen vangen. Het RIVM waarschuwde in 2023 dat er in 2030 102 miljoen m³ drinkwater meer nodig zou zijn dan in 2020 (RIVM, 2023). Ook buiten Nederland zorgt onder meer klimaatverandering ervoor dat landen moeten werken aan de toekomst van drinkwater. In 2025 lanceert de Europese Commissie een strategie voor waterweerbaarheid. Het bewust omgaan met (drink) water is daar een belangrijk onderdeel van.

De openbare drinkwatervoorziening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW. De minister wijst de distributiegebieden aan waarbinnen de 10 drinkwaterbedrijven zorgen voor de levering van drinkwater. De omzet van de drinkwaterbedrijven bedroeg in 2023 € 1,7 miljard (Vewin, 2024). Om de drinkwatervoorziening te verzekeren heeft de minister op verschillende strategieën ingezet, waaronder: (1) uitbreiding van het aantal bronnen, (2) besparen van drinkwater, (3) en het vergroten van de investeringsruimte van drinkwaterbedrijven.

Dit onderzoek gaat over de tweede strategie, drinkwaterbesparing.

Drinkwaterbesparing: doelen en resultaten

De minister van IenW heeft als doel gesteld dat het verbruik van huishoudens vermindert van 119 liter in 2023 naar 100 liter per persoon per dag in 2035. Het drinkwaterverbruik van zakelijke gebruikers in 2035 moet 20% lager zijn dan in de referentieperiode 2016-2019.

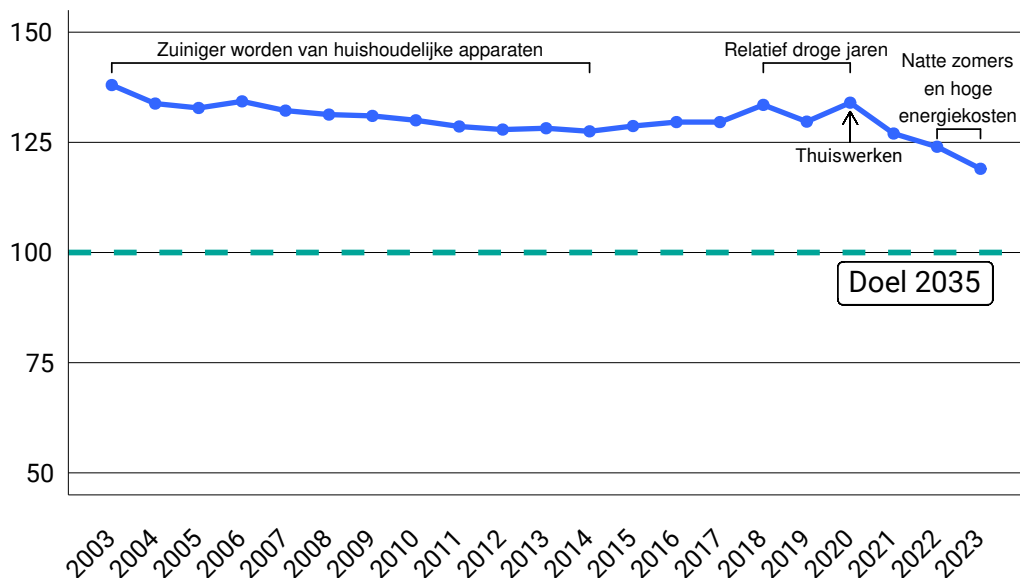
Om deze doelen te halen is hij afhankelijk van onder meer huishoudens, zakelijke afnemers en drinkwaterbedrijven. We hebben onderzocht hoe aannemelijk het is dat de besparingsdoelen worden behaald, in hoeverre de minister zicht heeft op de besparingsresultaten en in hoeverre de minister inzicht heeft in de gevolgen van toekomstige drinkwatertekorten.

Het drinkwaterverbruik van huishoudens is in de afgelopen paar jaar gedaald, nadat het in de jaren daarvoor juist was toegenomen. Daardoor komen de doelen nu beter in zicht. De ontwikkeling van de drinkwatervraag is niet alleen afhankelijk van het beleid van de minister maar ook van externe factoren zoals droogte. Een mogelijke verklaring voor de stijging van het verbruik in 2020 is bijvoorbeeld dat er meer werd thuisgewerkt en de daling sinds 2022 zou veroorzaakt kunnen zijn door korter douchen (vanwege de hoge energieprijzen) en meer regen in de zomermaanden. In figuur 7 geven we de ontwikkeling van het drinkwatergebruik van huishoudens in de afgelopen paar jaar weer.

Figuur 7 Drinkwatergebruik huishoudens afgezet tegen het doel voor 2035

Drinkwatergebruik bij huishoudens in liter per persoon per dag 2003-2023

Drinkwatergebruik (in liter per persoon per dag)



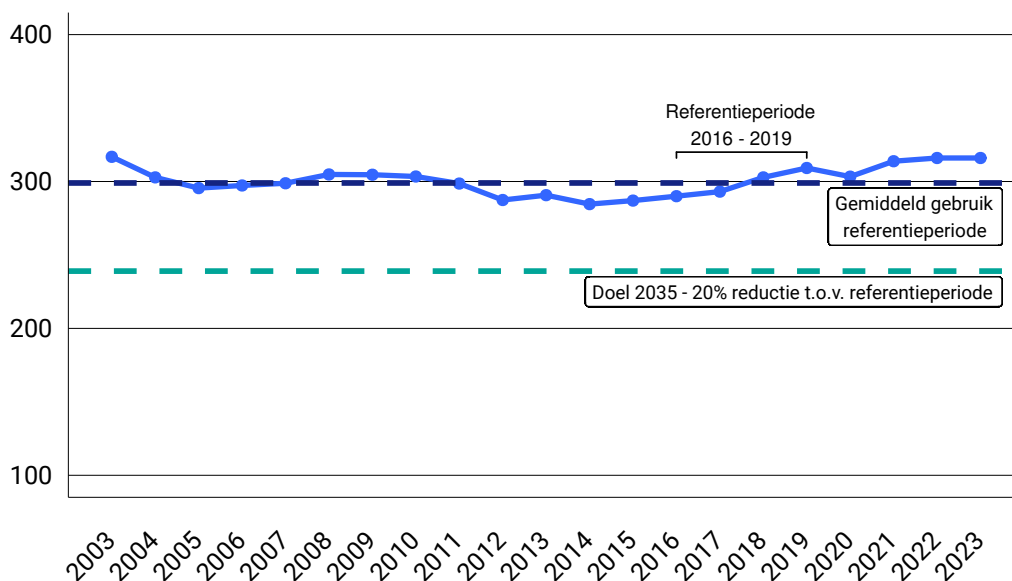
Bron: CBS en Vewin

Het drinkwaterverbruik van zakelijke afnemers is in de afgelopen jaren toegenomen. In de jaren daarvoor nam het verbruik van zakelijke afnemers juist af. Het is niet bekend wat hier de oorzaak van is.

Figuur 8 Drinkwatergebruik zakelijke gebruikers afgezet tegen het doel voor 2035

Zakelijk drinkwatergebruik in miljoen m³ per jaar 2003-2023

Drinkwatergebruik (in miljoen m³)



Bron: CBS en Vewin

Ondanks de daling van het gebruik van huishoudens, waarvan onzeker is of die doorzet, is er nog altijd een groot verschil tussen het huidige verbruik en het doel voor 2035. Voor zakelijke gebruikers is het verbruik ten opzichte van de referentieperiode zelfs gegroeid in plaats van afgenomen. We concluderen op basis van ons onderzoek dat het twijfelachtig is dat in 2035 het gewenste resultaat wordt bereikt.

Terugblik: vertraging in het aanwijzen van strategische voorraden

In 2022 stelden we in ons onderzoek *Focus op strategische voorraden* vast dat het proces om nationale grondwaterreserves (NGR's) aan te wijzen lang duurt (Algemene Rekenkamer, 2022). Deze reserves zijn bedoeld voor grootschalige en meerjarige calamiteiten en voor de drinkwatervoorziening tot 2100. De minister van IenW gaf toen aan dat er naar verwachting binnen 2 jaar NGR's zouden worden aangewezen. Dit was bij het afronden van dit verantwoordingsonderzoek nog niet gebeurd. Er is dus vertraging opgelopen.

In ons focusonderzoek stelden we ook dat nog niet alle provincies aanvullende strategische voorraden (ASV's) hadden aangewezen. Provincies wijzen deze voorraden aan als mogelijke plek voor drinkwaterproductie. Bij het afronden van dit verantwoordingsonderzoek zijn nog steeds niet overal ASV's aangewezen. De provincie Groningen verwacht in 2025 een plan te hebben voor het aanwijzen van een ASV. In Noord-Brabant zijn nog geen ASV's aangewezen omdat het gebruik van grondwater er op een maximum zit. In Zeeland zijn geen ASV's aangewezen omdat er geen voorraden zoet grondwater zijn en er wél voldoende zoet oppervlaktewater is via spaarbekkens en infiltratie.

3.2.1 Concrete beleidsdoelen, maar actie komt traag op gang

Drinkwaterbesparing is een van de manieren om de problemen aan te pakken

De 3 strategieën die de minister van IenW het afgelopen jaar heeft ingezet om te zorgen voor voldoende drinkwater laten we zien in figuur 9.

Figuur 9 Drie strategieën voor beschikbaarheid voldoende drinkwater
Wij onderzochten 1 van de 3 strategieën: drinkwaterbesparing



De drinkwatervoorziening loopt tegen verschillende knelpunten aan. Daarom werkt de minister tegelijkertijd via 3 verschillende sporen, waaronder drinkwaterbesparing, aan het verzekeren van de drinkwaterbeschikbaarheid. In juni 2024 presenteerde de minister van IenW een *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* (IenW, 2024a). In november 2024 verhoogde de minister de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC), wat drinkwaterbedrijven helpt bij de financiering van investeringen. Daardoor kunnen ze meer investeren in bijvoorbeeld de uitbreiding van de productiecapaciteit en de vervanging en renovatie van oudere infrastructuur.

In januari 2025 presenteerde de minister van IenW, samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging drinkwaterbedrijven (Vewin), het *Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023-2030* (IenW, 2025b). Daarin worden in aanvulling op regionale actieplannen, 6 acties op landelijk niveau ingezet. Daaronder valt bijvoorbeeld het gebruik maken van mogelijkheden tot versnellen van procedures die de Omgevingswet biedt. De aanleiding voor het programma was een rapport van het RIVM waaruit blijkt dat er een verwacht tekort is van 102 miljoen m³ drinkwater in 2030. Uitbreiding van het aantal bronnen is niet altijd mogelijk of vanzelfsprekend, omdat plannen soms op gespannen voet staan met landbouw- of natuurbelangen.

Bovendien kunnen juridische procedures worden aangespannen. Dat maakt dat het lang duurt voordat een nieuwe drinkwaterwinning kan worden gebruikt.

Ook is de slechte waterkwaliteit een probleem voor drinkwaterbedrijven. Uit de Monitor Brede Welvaart van het CBS blijkt dat geen enkel oppervlaktewaterlichaam (zoals rivieren en kanalen) in 2024 voldeed aan de eisen voor chemische kwaliteit.

Wat verstaan we onder drinkwater?

Er zijn verschillende definities van wat in de volksmond 'drinkwater' wordt genoemd. In ons onderzoek gebruiken we de definitie uit de Drinkwaterwet. Deze definitie is relevant voor de reikwijdte van de 'zorgplicht'. Volgens de Drinkwaterwet zijn drinkwaterbedrijven verplicht om drinkwater te leveren voor huishoudelijk gebruik. Dat betekent dat zakelijke gebruikers formeel geen aanspraak kunnen maken op de publiekrechtelijke leveringsplicht van drinkwater voor zover zij dit water afnemen voor niet-huishoudelijke doeleinden.

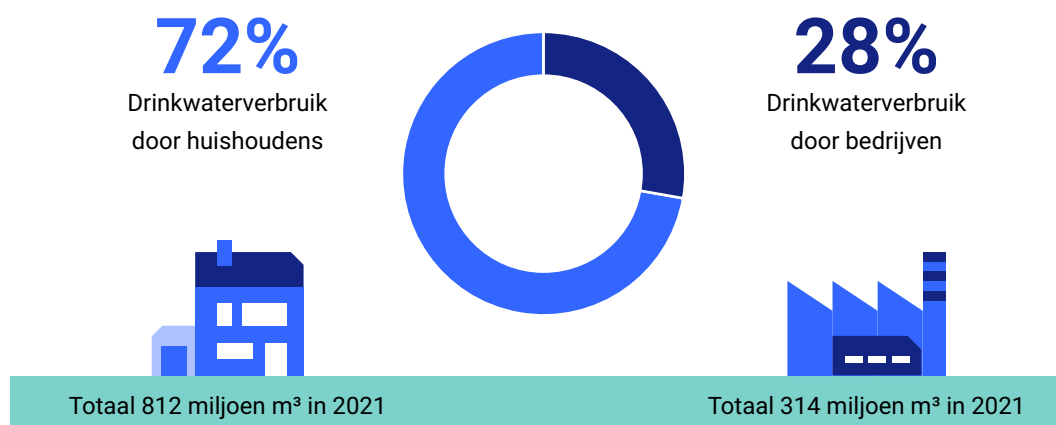
De minister heeft heldere doelen gesteld

De minister heeft meetbare doelen gesteld die veel partijen zoals overheden, brancheverenigingen en drinkwaterbedrijven steunen. We vinden het positief dat de minister concrete doelen stelt en veel partijen daarin mee krijgt. We zien namelijk vaak dat het daaraan ontbreekt. Voor 2035 wil de minister het gebruik door huishoudens terugbrengen naar 100 liter per persoon per dag. Voor zakelijke gebruikers stelt de minister het doel op een reductie van 20%. De grootste winst kan worden behaald door het verbruik van huishoudens te reduceren, omdat zij verantwoordelijk zijn voor bijna driekwart van het totale drinkwatergebruik in Nederland.

Zakelijke klanten gebruiken ongeveer een kwart van de totale hoeveelheid drinkwater. Die gebruiken het drinkwater voor diverse activiteiten; van huishoudelijk gebruik in kantoorpanden tot gebruik voor industriële processen. Als water van drinkwaterkwaliteit niet wordt aangewend voor huishoudelijk gebruik, is er volgens de definitie uit de Drinkwaterwet formeel geen sprake van drinkwater. Zakelijke gebruikers gebruiken naast drinkwater ook oppervlakte- of grondwater.

Figuur 10 Verdeling drinkwatergebruik tussen huishoudens en bedrijven

Huishoudens verbruiken het meeste drinkwater

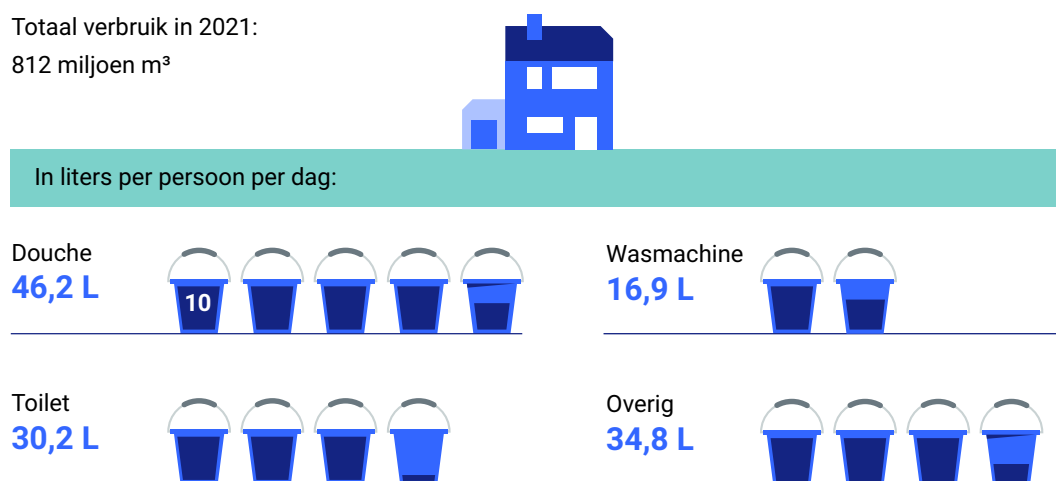


Het grootste deel van het drinkwater dat huishoudens gebruiken, is bestemd voor douchen en toiletspoelen (samen ruim 76 liter per persoon per dag).

Figuur 11 Belangrijkste componenten drinkwatergebruik huishoudens

Huishoudens gebruiken drinkwater vooral voor douche en toilet

Totaal verbruik in 2021:
812 miljoen m³



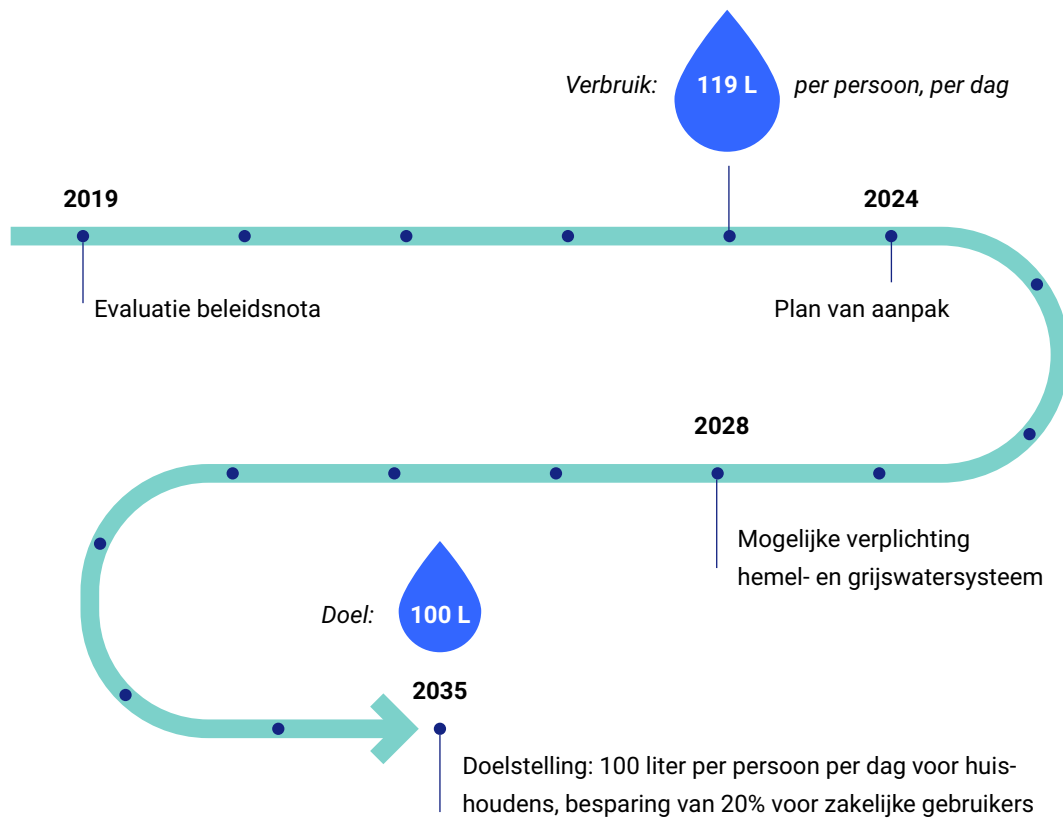
Acties voor drinkwaterbesparing komen traag op gang

De problemen rondom drinkwaterbeschikbaarheid zijn inmiddels dringend geworden. Het duurt echter lang om nieuw beleid voor drinkwaterbesparing te ontwikkelen. Hoewel er veel processen lopen, zijn er nog weinig concrete maatregelen genomen om de doelen voor 2035 te halen. Bij de evaluatie van de vorige beleidsnota, in 2019, werd aangeraden om in te zetten op drinkwaterbesparing. 3 jaar later, in de Kamerbrief *Water en bodem sturend*, uit 2022, formuleerde het kabinet voor het eerst doelen voor drinkwaterbesparing (IenW, 2022). In juni 2024 deelde de minister van IenW het *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* met de Tweede Kamer. In figuur 12 laten we een tijdlijn zien.

Figuur 12 *Tijddlijn acties drinkwaterbesparing*

Acties voor drinkwaterbesparing komen traag op gang

Sinds 2019 zijn er plannen om drinkwater te besparen, maar het maken van beleid duurt jaren



3.2.2 Behalen doelen voor huishoudens twijfelachtig

Huishoudens verbruiken op dit moment het meeste drinkwater. Om drinkwaterbesparing bij huishoudens te realiseren zet de minister van IenW onder meer in op gedragsverandering en waterbewust bouwen. Zo werkt de minister aan een landelijke campagne voor waterbewustzijn. Of maatregelen die zijn gericht op gedragsverandering effectief zijn, is moeilijk in te schatten. Uit onderzoek in opdracht van Ons Water blijkt dat het gevoel van urgentie bij burgers beperkt is als het gaat om drinkwatertekorten (Market Response, 2024). Ook blijkt uit onderzoek in opdracht van IenW dat de prijselasticiteit van drinkwater erg laag is, wat betekent dat een bescheiden prijsverhoging weinig effect zal hebben op het gebruik (IenW 2024b).

We stellen vast dat huishoudens een aanzienlijk deel van het drinkwater gebruiken voor toiletspoeling. Het gebruik van regen- of huishoudwater (hemel- of grijs water) hiervoor zou dus in potentie veel besparing opleveren. De minister van IenW ziet de woningbouwopgave dan ook als een kans om drinkwater te besparen. Als de vele huizen die nog worden gebouwd, zouden worden uitgerust met een regen- of huishoudwatersysteem, kan dat een grote bijdrage leveren aan het behalen van de

doelen. Het is echter nog maar de vraag of deze verplichting er zal komen. Mogelijk heeft een hemel- of huishoudwatersysteem namelijk nadelige effecten op de volksgezondheid. Ook is het nog de vraag of deze oplossing wel de meest doelmatige is, omdat uit onderzoek in opdracht van de minister blijkt dat hemel- en grijswatersystemen veel geld kosten (Witteveen+Bos, 2023). Om te beslissen of een hemel- of grijswatersysteem in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) kan worden verplicht, laat lenW op dit moment verschillende onderzoeken uitvoeren, naar onder meer gezondheidsrisico's (door het RIVM) en de kosten en baten.

Tegen de tijd dat er daadwerkelijk een verplichting kan gelden, zijn er al veel huizen gebouwd. De woningbouwopgave begon al in 2021 en het duurt lang voordat alle onderzoeken zijn uitgevoerd en de wetgeving (het Bbl) is aangepast. Dat zou op zijn vroegst pas in 2028 zijn. Het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving (STOER) van de minister van VRO beoogt bovendien juist om regels voor woningbouw te verminderen. Dat maakt het onzeker of er überhaupt een nieuwe verplichting komt. Een wetswijziging kan daarom minder bijdragen aan het behalen van de doelen. Dat laten we zien in figuur 13. In de bijlage bij dit rapport laten we zien op basis van welke aannames we tot deze analyse zijn gekomen.

Figuur 13 Mogelijk effect van verplichting op waterbesparende maatregelen

Drinkwaterbesparing waar minister op rekt, is onzeker

Minister rekt op grote besparing door verplichting op waterbesparende maatregelen nieuwbouw



Het is twijfelachtig of de minister zijn besparingsdoelen voor huishoudelijk gebruik zal halen. De minister van lenW heeft daarnaast geen tussendoelen geformuleerd. Tussendoelen maken het mogelijk om te zien in hoeverre hij op schema loopt. De minister van lenW heeft bijvoorbeeld ook niet duidelijk gemaakt of hij verwacht dat de drinkwatervraag geleidelijk afneemt of juist plotseling. Daardoor is niet helder hoeveel besparing hij in bijvoorbeeld 2030 verwacht om in 2035 zijn doelen te behalen. Om tijdig bij te kunnen sturen, is het belangrijk om hier vooraf over na te denken.

De minister van IenW heeft onderzoeken laten doen naar de mogelijke opbrengsten van een verplichting van een regen- of huishoudwatersysteem en naar het beprijzen van drinkwater. Maar hij gebruikt de uitkomsten van die onderzoeken niet om zicht te krijgen in hoeverre hij op schema loopt met het behalen van zijn doelen. Wat die onderzoeken betekenen voor de vraag of hij zijn doelen zal halen, is daardoor niet duidelijk.

3.2.3 Weinig zicht op besparing door zakelijke gebruikers

Behalve aan huishoudens leveren drinkwaterbedrijven ook drinkwater aan zakelijke gebruikers. Uit onderzoek door onderzoeksinstituut KWR blijkt dat bedrijven water van drinkwaterkwaliteit ook gebruiken voor processen waar water van drinkwaterkwaliteit niet nodig is (KWR, 2023). Van de zakelijke gebruikers gebruikt de industrie, waaronder de voedingsmiddelenindustrie en chemische industrie, het meeste leidingwater van drinkwaterkwaliteit.

De bovengrens van de belasting op leidingwater is nog nooit geëvalueerd

Over het drinkwatergebruik tot 300 m³ betalen zowel huishoudens als zakelijke afnemers belasting. Het verbruik boven de grens van 300m³ is niet belast. Dat betekent in de praktijk dat zakelijke afnemers met een hoog verbruik, over een groot deel van het water geen belasting hoeven te betalen. Het verschil in heffing tussen huishoudens en bedrijven is in 2000 bij de invoering van de belasting op leidingwater (hierna 'bol') onderbouwd (Fin, 1999). De bol kwam bij invoering ervan in de plaats van een verhoogde btw op water. De bedoeling van de belasting was dat die vooral bij huishoudens terecht zou komen. Huishoudens kregen toen compensatie via de loon- en inkomstenbelasting.

In het najaar van 2024 heeft de minister van IenW een rapport van Witteveen+Bos met de Kamer gedeeld waarin wordt gesteld dat het verhogen van de bol of het bol-plafond vermoedelijk geen of weinig effect heeft op waterbesparing (IenW, 2024b). Desondanks geeft de minister aan dat hij overweegt de bovengrens te verhogen, vanuit het oogpunt van tegengaan van waterverspilling en vanuit budgettair oogpunt.

De bovengrens van 300m³ is een zogenoemde fiscale regeling. Het ministerie van Financiën raamde de belastingderving voor 2025 op € 110 miljoen. Hoewel dit verplicht is, is de bovengrens van de bol in de afgelopen 25 jaar nooit geëvalueerd. Daardoor heeft de minister van IenW geen informatie over de doeltreffendheid of doelmatigheid van deze regeling.

De minister van IenW heeft geen zicht op de mogelijke effectiviteit van besparingsmaatregelen voor zakelijke gebruikers. Drinkwater wordt gebruikt door bedrijven in uiteenlopende sectoren. Op landelijk niveau is nog te weinig bekend over waar bedrijven drinkwater voor gebruiken om te kunnen bepalen welke maatregelen effectief zouden kunnen zijn. Het is daarom nog niet mogelijk in te schatten hoe realistisch het is dat het doel van 20% vermindering in 2035 wordt gehaald. Omdat de prijselasticiteit van drinkwater laag is, zal een prijsverhoging vermoedelijk maar een beperkte bijdrage leveren aan het behalen van het doel.

3.2.4 Mogelijke gevolgen van drinkwatertekorten niet goed in beeld

In 2022 bleek dat zakelijke gebruikers op verschillende plekken in het land geen nieuwe drinkwateraansluiting konden krijgen. In de evaluatie die in 2019 werd uitgevoerd over de vorige beleidsperiode werd de stijgende drinkwatervraag aangemerkt als 'beperkt urgent'. De minister van IenW heeft de drinkwatertekorten dus 3 jaar daarvoor niet zien aankomen. We vinden het opvallend dat, terwijl de minister plannen maakt voor de drinkwatervoorziening op de lange termijn, hij op relatief korte termijn niet heeft zien aankomen hoe de drinkwatervraag zich zou ontwikkelen.

We stellen ook vast dat de minister niet weet hoe vaak drinkwaterbedrijven een nieuwe aansluiting voor zakelijke gebruikers hebben geweigerd. Evenmin weet hij welke en hoeveel woningbouwprojecten gevaar lopen geen (of vertraagd) doorgang te vinden doordat de drinkwatervoorziening (nog) niet gerealiseerd kan worden. Dit betekent dat de minister geen overkoepelend beeld heeft van de gevolgen van regionale drinkwatertekorten op landelijke doelstellingen zoals de woningbouwopgave. De vereniging van drinkwaterbedrijven, Vewin, heeft in 2022 met een kaart gevisualiseerd hoe de woningbouwopgave zich verhoudt tot de knelpunten in de drinkwatervoorziening. Hieruit blijkt dat de woningbouwopgave voor een groot deel gepland is in gebieden waar de drinkwatervoorziening onder druk staat. Het ministerie van IenW geeft aan zelf geen informatie te verzamelen over de gevolgen van drinkwatertekorten. Als de minister zelf meer informatie zou verzamelen over mogelijke maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten, zou hij daar beter op kunnen anticiperen en het parlement daar beter over kunnen informeren. De minister van IenW is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Nu de toekomstige beschikbaarheid van drinkwater onzeker is, vinden we het belangrijk dat de minister beter in beeld heeft welke maatschappelijke gevolgen de tekorten kunnen hebben en vooruitloopt op hoe hij hierop zal reageren.

3.2.5 Conclusies

De minister is verantwoordelijk voor hoe de drinkwatervoorziening in Nederland geregeld is. Of het beleid slaagt, is daarnaast deels afhankelijk van andere overheden en van (drinkwater)bedrijven en burgers. Nederland komt uit een situatie waarin de beschikbaarheid van voldoende drinkwater vanzelfsprekend was. Dat is sinds een aantal jaren niet langer het geval. Hoewel drinkwaterschaarste in Nederland nieuw is, is hier wereldwijd meer ervaring mee. Mogelijk kan de minister leren van landen die hier meer ervaring mee hebben.

De minister heeft de afgelopen jaren meerdere strategieën toegepast om te zorgen voor voldoende drinkwater. Drinkwaterbesparing is één van de strategieën die de minister van IenW heeft ingezet om te zorgen voor voldoende drinkwater en de druk op de drinkwatervoorziening te verminderen. De minister heeft daarvoor concrete doelen gesteld: hij wil dat het drinkwaterverbruik van zakelijke gebruikers in 2035 20% lager is en dat huishoudens in 2035 100 liter per persoon per dag verbruiken. Er hangt veel af van de uitvoering of er ook de nodige resultaten worden geboekt.

De minister loopt bij zijn besparingsbeleid tegen verschillende knelpunten aan. Gedragsverandering is onzeker, de prijselasticiteit van drinkwater is laag en het verplichten van technische ingrepen, waar de minister onderzoek naar doet, gaat traag.

Uit ons onderzoek blijkt dat acties voor drinkwaterbesparing traag op gang komen. Tussendoelen ontbreken, dus is niet duidelijk wanneer de minister op schema ligt met het behalen van zijn doelen. Het blijkt lastig om drinkwaterbesparing bij huishoudens te realiseren. De minister van IenW heeft daarnaast geen zicht op de mogelijke effectiviteit van besparingsmaatregelen voor zakelijke gebruikers. Ook ontbreekt informatie over de gevolgen van drinkwatertekorten.

Daarom vinden we het twijfelachtig dat de doelen die de minister stelt, voor de besparing van drinkwater door huishoudens en zakelijke gebruikers, zullen worden behaald.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van IenW aan om:

- tussendoelen op te stellen en inzicht te krijgen in de mate waarin de (voorgenomen) maatregelen (bijvoorbeeld campagnes of technische maatregelen) bijdragen aan het behalen van de doelen;
- meer inzicht te krijgen in het zakelijk gebruik van drinkwater zodat duidelijker wordt welke maatregelen effectief zijn;

- de Vrijstelling leidingwaterbelasting voor grootgebruikers (de bovengrens van de belasting op leidingwater) te evalueren;
- informatie te verzamelen over de mogelijke maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten zodat hij hier beter op kan anticiperen en het parlement hierover kan informeren;
- te blijven werken aan het vergroten van het gevoel van urgentie van drinkwaterschaarste bij burgers en bedrijven om te zorgen voor gedragsverandering;
- lering te trekken uit oplossingen voor drinkwatertekorten in andere landen.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Oordeel



Drinkwaterbesparing kan een belangrijke bijdrage leveren aan de opgave om nu en in de toekomst voldoende drinkwater te garanderen. Gezien de urgentie en de ernst van de problematiek, beoordelen we de resultaten van het beleid als zorgelijk.

3.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van IenW is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om zijn beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van IenW is voor 2024 geraamd op € 2.879 miljoen. De minister van IenW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: 'Verlaagd btw-tarief Personenvervoer' en 'MRB Vrijstelling nulemissievoertuigen'.

In 2024 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren.

Uit ons onderzoek naar drinkwaterbesparing blijkt dat de minister de bovengrens van de belasting op leidingwater nog nooit heeft geëvalueerd. Het financieel belang van deze fiscale regeling, ook wel de Vrijstelling leidingwaterbelasting voor grootgebruikers genoemd, wordt voor 2025 geraamd op € 110 miljoen. De minister heeft, ook al bestaat de regeling al 25 jaar, nog geen informatie over de doeltreffendheid of doelmatigheid ervan.

3.4 Terugblik Mobiliteitsbeleid

Het is zaak dat de minister van IenW weet of hij op koers ligt met zijn doelstellingen. Het gaat om grote opgaven: een leefbaar Nederland dat overal bereikbaar is. In het verantwoordingsonderzoek 2022 concludeerden we dat de onderbouwing van het mobiliteitsbeleid uit 2014 en 2019 beter kon. De minister kon volgens ons beter sturen om zijn doelstellingen te bereiken: wat heeft prioriteit, wat is de taak en rol van betrokkenen en wie moet welke informatie hebben en aanleveren? Zo wordt voor iedereen herkenbaar wat de eigen rol is en welke bijdrage moet worden geleverd om een probleem op te lossen.

In het verantwoordingsonderzoek 2024 zijn wij nagegaan welke resultaten de minister heeft behaald bij het opvolgen van zijn toezeggingen op onze aanbevelingen. Daarbij hebben wij 2 zaken onderzocht. We hebben gekeken of de minister het mobiliteitsbeleid monitort en evalueert, en of hij de bereikbaarheidsopgaven bekijkt in samenhang met andere opgaven, zoals ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid, leefbaarheid en natuur. Verder zijn we nagegaan of de minister bij nieuwe investeringen een toetsingskader hanteert, waarbij bijvoorbeeld een afweging wordt gemaakt tussen instandhouding en aanleg van infrastructuur.

We concluderen dat de minister op beide terreinen voortgang heeft geboekt. De aanbevelingen voor evaluatie en monitoring van het mobiliteitsbeleid en integrale afwegingen heeft hij op de volgende manier opgevolgd.

Evaluatie en monitoring mobiliteitsbeleid in samenhang met andere opgaven

De minister van IenW evalueert het mobiliteitsbeleid periodiek. Daarnaast maakt de minister met de periodieke Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) inzichtelijk wat de meest actuele inzichten zijn voor de ontwikkeling van de mobiliteit (verplaatsing personen en goederen) in Nederland. De IMA geeft daarnaast prognoses voor verwachte effecten die mobiliteit kan hebben op bijvoorbeeld milieu, klimaat, werkgelegenheid, voorzieningen en bereikbaarheid.

Integrale afwegingen mobiliteitsopgaven

In 2022 heeft de minister van IenW het Infrastructuurfonds omgevormd tot het Mobiliteitsfonds. Sinds de introductie van het Mobiliteitsfonds is de vaste verdeelsleutel voor financiering van bijvoorbeeld aanleg van weg en spoor verdwenen. Hierdoor is de minister van IenW flexibeler geworden in de besluitvorming over en financiering van mobiliteitsopgaven. Doordat de verdeelsleutel is verdwenen, kan de minister makkelijker besluiten nemen in samenhang met andere opgaven, zoals bijvoorbeeld woningbouw.

Daarnaast heeft het ministerie van IenW, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in ons verantwoordingsonderzoek 2022, een instrument ontwikkeld dat kan helpen afwegingen te maken voor investeringen uit het Mobiliteitsfonds. Informatie die nodig is om beslissingen te nemen over investeringsopties en andere maatregelen, wordt met dit analyse-instrument verzameld, gestructureerd, geanalyseerd en geprioriteerd.

3.5 Terugblik Instandhouding Rijksinfrastructuur

Om Nederland bereikbaar te houden moet de minister van IenW scherpe keuzes maken met het beschikbare budget. Bijvoorbeeld om de wegen en het spoor in goede conditie te brengen en houden. We zien veel uitgesteld onderhoud aan bruggen, tunnels en viaducten. Door de veroudering van de infrastructuur mag er regelmatig minder verkeer over een brug rijden, gelden er snelheidsbeperkingen en zijn er storingen op het spoor. Het kabinet-Schoof geeft in het regeerprogramma echter wel aan dat het doel is dat Nederland tot de top moet behoren als het gaat om bereikbaarheid. In onze brief bij de begroting IenW 2025 gaven we aan dat het onduidelijk is wat die top betekent. Gelet op het verschil tussen het beschikbare en gevraagde instandhoudingsbudget, en het tekort aan mensen bij ProRail en RWS, is het belangrijk dat de minister niet alleen duidelijk maakt wat tot de top behoren betekent, maar ook in hoeverre en hoe hij een dergelijk doel uit het regeerprogramma kan concretiseren en vervolgens kan waarmaken.

In ons verantwoordingsonderzoek IenW 2023 concludeerden we dat de minister van IenW onvoldoende zicht had op beperkingen op het hoofdwegennet. Met de term 'beperking' bedoelen we alle situaties waarbij er sprake is van een verminderd functioneren van de infrastructuur. De minister begroot elk jaar een bedrag voor de instandhouding van infrastructuur. We concludeerden vorig jaar ook dat dat bedrag veel lager was dan dat wat de infrastructuurbeheerders, ProRail en Rijkswaterstaat, zeiden daarvoor nodig te hebben. Dit jaar hebben we gekeken hoe de minister de toezeggingen heeft opgevolgd die hij deed in de bestuurlijke reactie op ons rapport.

3.5.1 Inzicht in beperkingen verbeterd

Instandhouding is de verzamelterm voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van infrastructuur. Vorig jaar deden we onderzoek naar 2 netwerken: het hoofdwegennet en het spoorwegennet. We concludeerden dat de minister van IenW onvoldoende zicht had op beperkingen op het hoofdwegennet. De minister van IenW heeft naar aanleiding van ons vorige verantwoordingsonderzoek zijn inzicht in beperkingen bij het hoofdwegennet in 2024 verbeterd. Zo wordt op landelijk niveau beter inzichtelijk waar in Nederland bijvoorbeeld snelheids- of gewichtsbeperkingen zijn.

Ook heeft de minister in 2024, zoals hij had toegezegd, 5 indicatoren ontwikkeld om inzicht te krijgen in de technische staat van het hoofdwegennet. Die geven bijvoorbeeld informatie over inspectieresultaten, de constructieve veiligheid en de technische levensduur van bijvoorbeeld bruggen en tunnels. Daarmee ontstaat meer inzicht in hoe de infrastructuur eraan toe is, en niet alleen in de hinder die gebruikers ondervinden. Het ministerie van IenW gebruikte de indicatoren in 2024 nog niet om RWS aan te sturen. De toezegging om de prestatie-indicator voor hinder uit te werken heeft de minister nog niet opgevolgd. Wel evalueert hij in 2025 de hinderaanpak. Doordat er meer werk wordt verricht om infrastructuur in stand te houden, neemt de hinder waarschijnlijk verder toe in de komende jaren.

3.5.2 Assetmanagement Rijkswaterstaat blijft zorg

Rijkswaterstaat beheert 'assets' zoals bruggen, viaducten, lichtmasten, tunnels en borden. Om te kunnen bepalen hoeveel geld er nodig is voor instandhouding is het belangrijk dat RWS een beeld heeft van de staat van de assets. Met assetmanagement kan RWS de toestand en levensduur van infrastructuur in beeld krijgen. Vorig jaar concludeerden we dat de minister van IenW al jaren werkt aan verbetering van het assetmanagement, maar dat er nog steeds geen volledig beeld bestaat van de staat van infrastructuur. De RWS-systemen geven nog niet de juiste informatie over onder meer de prestaties van de assets en wat het kost om ze in stand te houden. Die informatie heeft RWS nodig om met marktpartijen te praten over de werkzaamheden voor instandhouding van de infrastructuur. RWS geeft aan dat het niet lukt om in 2025 certificeerbaar te zijn voor de ISO 55000-norm. Een nieuwe deadline om te voldoen aan deze norm is er bovendien nog niet.

Waarom is assetmanagement uitdagend voor RWS?

RWS beheert objecten die al decennia moeten worden onderhouden. Daardoor heeft RWS soms langlopende contracten met bijvoorbeeld aannemers. Onderdeel daarvan zijn afspraken over de informatie die de aannemers moeten aanleveren als ze onderhoud hebben gepleegd aan een object. Omdat de contracten al zo lang lopen, zijn de afspraken over het aanleveren van informatie soms verouderd. Een aannemer moet dan bijvoorbeeld nog via een cd-rom informatie aanleveren. RWS wil dat die informatie vervolgens terechtkomt in de RWS-systemen en door alle regio's op dezelfde manier wordt bijgehouden.

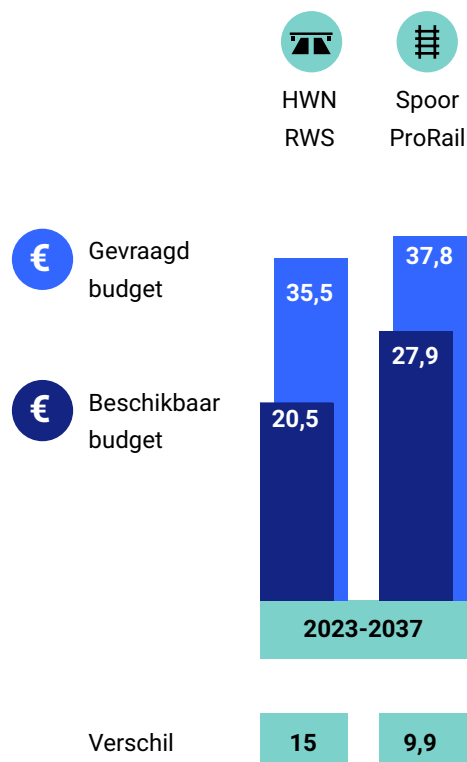
3.5.3 Verschil tussen gevraagd en beschikbaar budget RWS loopt op

In ons vorige verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan wat het verschil was tussen het beschikbare budget voor instandhouding van het hoofdwegennet (HWN) en het spoorwegnet en wat de beheerders aangaven nodig te hebben. Voor het spoorwegnet bedroeg dit verschil € 9,9 miljard en voor het hoofdwegennet € 15 miljard (zie figuur 14).

Figuur 14 *Gevraagd en beschikbaar budget hoofdwegennet en spoorwegnet (in miljarden €)*

Vorig jaar rapporteerden we over de budgetverschillen bij hoofdwegennet en spoorwegnet

Verhouding tussen de budgetbehoefte en de begroting, in miljarden €



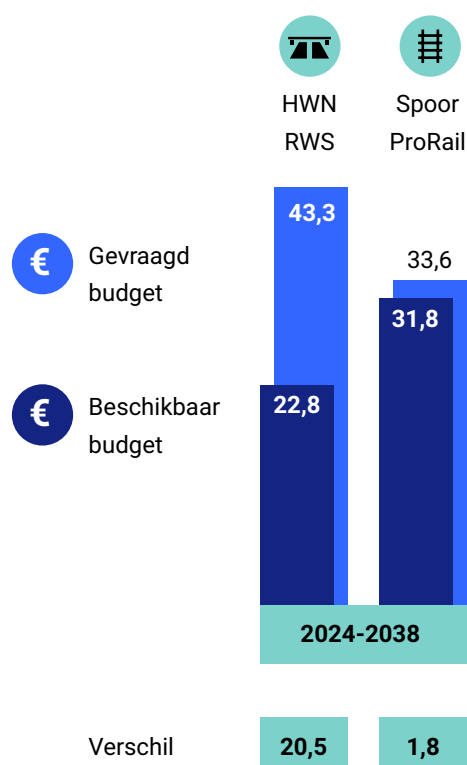
We hebben dit jaar opnieuw aan het ministerie van IenW gevraagd wat het verschil is tussen het beschikbare budget en dat wat ProRail en RWS de komende 15 jaar zeggen nodig te hebben voor respectievelijk het spoorwegnet en het hoofdwegennet. Voor het spoorwegnet is het verschil tussen het beschikbare budget en behoefte aanzienlijk verkleind. Het verschil bedraagt nu € 1,8 miljard voor de periode 2024-2038. Bij RWS is het verschil juist een stuk groter geworden. Dat bedraagt nu € 20,5 miljard voor de periode 2024-2038.

In figuur 15 geven we de huidige budgetverschillen weer voor de periode 2024-2038 voor het hoofdwegennet en het spoorwegnet.

Figuur 15 *Gevraagd en beschikbaar budget hoofdwegennet en spoorwegnet (in miljarden €).*

Vershil tussen gevraagd en beschikbaar budget RWS loopt op

Verhouding tussen de budgetbehoefte en de begroting, in miljarden €



We lichten hieronder de oorzaken toe van dit opgelopen verschil bij het hoofdwegennet. Ten eerste heeft het ministerie van IenW vorig jaar per ongeluk een deel van de budgetbehoefte voor vernieuwing niet meegeteld. Dit kwam door het ontbreken van een standaardwerkwijze om de budgetbehoefte voor instandhouding (het totaal van exploitatie, vernieuwing en onderhoud) te bepalen. De budgetbehoefte voor instandhouding van het hoofdwegennet van vorig jaar had hoger moeten zijn, maar het is nu niet meer te achterhalen hoeveel hoger. Inmiddels werkt het ministerie van IenW aan een standaardwerkwijze om de bedragen voor instandhouding op te tellen. De tweede reden dat de budgetbehoefte dit jaar groter is dan vorig jaar, is dat de instandhoudingsopgave op dit moment groter is dan wat RWS aankan. Daardoor worden werkzaamheden uitgesteld en wordt het verschil nóg groter.

We geven dit jaar niet alleen een overzicht van de budgetverschillen voor het hoofdwegennet en spoorwegnet, maar ook voor de andere netwerken: het hoofdvaarwegennet (HVWN) en hoofdwatersysteem (HWS). Het HVWN bestaat onder andere uit de

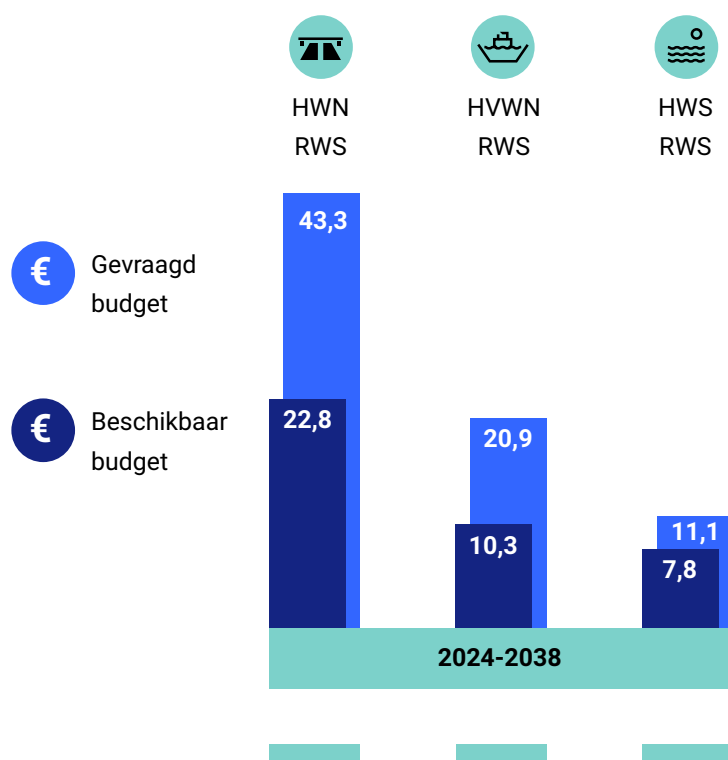
belangrijkste vaarwegen, sluizen en bruggen in Nederland. Tot het HWS behoren bijvoorbeeld alle rivieren, de Noordzee, de Waddenzee en belangrijke waterkeringen zoals dijken, dammen en de Deltawerken.

In figuur 16 laten we zien dat er verschillen zijn tussen het gevraagde en beschikbare budget bij alle 3 de netwerken van RWS.

Figuur 16 *Gevraagd en beschikbaar budget voor de netwerken van RWS*
(in miljarden €).

Bij alle 3 de netwerken van Rijkswaterstaat is minder geld beschikbaar dan wordt gevraagd

Verhouding tussen budgetbehoefte en de begroting, in miljarden €



Het verschil tussen het gevraagde en beschikbare budget raakt volgens het ministerie van IenW met name de vernieuwingsopgave. De afgelopen jaren kwam een aantal objecten die vernieuwd moeten worden, zoals de Van Brienenoordbrug, al veel in het nieuws.

3.5.4 Conclusie

We vinden het positief dat de minister van IenW met onze aanbevelingen van vorig jaar aan de slag is gegaan. Daarbij heeft hij concrete stappen gezet om meer inzicht te krijgen in beperkingen en in de technische staat van de infrastructuur. Het asset-management (het beheer van de objecten van Rijkswaterstaat) is nog wel een punt

van zorg. De deadline voor het voldoen aan de norm hiervoor is niet alleen niet gehaald; er is ook nog steeds geen zicht op een nieuwe deadline.

Het verschil tussen de budgetbehoefte en begroting voor het hoofdwegennet is opgelopen tot € 20,5 miljard. Op andere RWS-netwerken zien we ook een aanzienlijk verschil tussen begroting en budgetbehoefte. Voor het spoorwegnet is het gat tussen behoefte en begroting grotendeels ingelopen.

We herhalen daarom onze boodschap van vorig jaar. Een tekort aan geld en andere middelen samen met de grote instandhoudingsopgave kunnen ertoe leiden dat de achterstanden verder oplopen. Daarmee ontstaat ook een risico op (nog) meer overlast voor de weggebruikers en spoorreizigers doordat er vaker storingen kunnen optreden. Daarnaast is het een risico voor het doel van het kabinet om ervoor te zorgen dat Nederland tot de top blijft behoren als het gaat om onze bereikbaarheid.

3.6 Terugblik Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem

In een circulaire economie bestaat bijna geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. Afval kunnen we bijvoorbeeld opnieuw gebruiken als basis voor bouwstoffen. Dit type bouwstoffen wordt secundaire bouwstoffen genoemd. 2 voorbeelden daarvan zijn AEC-bodemas en staalslakken. Door materialen opnieuw te gebruiken hoeven er minder nieuwe grondstoffen, zoals zand en grind, te worden gewonnen en geïmporteerd. Ook ontstaat er geen afvalberg. Maar hergebruik mag niet ten koste gaan van de bodemkwaliteit.

Vorig jaar hebben we onderzoek gedaan naar het beleid voor bodemverontreiniging door AEC-bodemas en staalslakken. We concludeerden dat de staatssecretaris van IenW niet weet of de maatregelen die moeten zorgen voor een hoogwaardige en veilige toepassing van secundaire bouwstoffen voldoen. Dit leidt tot risico's voor de leefomgeving van mensen. Maar ook tot risico's dat recycling in de toekomst niet goed gaat en bedrijven en overheden kosten moeten maken voor het opruimen van verontreiniging.

Er bestaat een publiek-privaat stelsel van kwaliteitsborging in het bodembeheer (Kwalibo). Kwalibo stelt kwaliteitseisen aan de productie van secundaire bouwstoffen. Bedrijven en private toezichthouders (certificerende instellingen) nemen daarin het initiatief, vaak met betrokkenheid van (mede) overheden. Maar diverse onderzoeken constateerden dat het stelsel niet goed werkte. In ons onderzoek van vorig jaar

stelden we vast dat het verbeterprogramma voor dat stelsel niet volgens planning was afgerond. Ook zagen we dat toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over beperkte informatie beschikte. Het systeem waarin de ILT en omgevingsdiensten informatie delen (Inspectieview) bevatte niet veel nuttige informatie en inspecteurs gebruikten het systeem weinig.

In reactie op ons rapport heeft de staatssecretaris toegezegd om in 2024 het programma voor versterking van het Kwalibo-stelsel af te ronden en de kwaliteit van de data uit bronsystemen die via Inspectieview kunnen worden geraadpleegd te verbeteren. Dit jaar hebben we onderzocht welke resultaten de staatssecretaris hierbij heeft behaald.

Programma versterking Kwalibo

We zien dat het Programma versterking Kwalibo in 2024 is beëindigd en dat de minister voortgang heeft geboekt om de openstaande maatregelen uit te voeren. 5 van de 40 maatregelen zijn ook in 2024 nog niet afgerond, maar we zien wel concrete vooruitgang ten opzichte van vorig jaar. Voor bijna alle doorlopende maatregelen zijn er concrete plannen voor daadwerkelijke afronding. Een van die doorlopende maatregelen is het uitwerken van een samenwerkingsprotocol. Het ministerie van IenW werkt met publieke en private toezichthouders aan afspraken over verantwoordelijkheden in het stelsel en de uitwisseling van informatie. Voor de zomer wil het ministerie gezamenlijke afspraken vastleggen over een nieuwe manier van samenwerking.

Een maatregel die bijvoorbeeld nog niet concreet is uitgewerkt, is de verkenning om een grondstromenpaspoort in te voeren. Het is daardoor nog niet duidelijk of dit gaat bijdragen aan een beter zicht op de keten, waarin afval tot bouwstof wordt verwerkt en de bouwstof uiteindelijk gerecycled wordt.

Enkele maatregelen uit het programma die eerder afgerond zijn, past het ministerie van IenW al toe. Bijvoorbeeld in het proces van herziening van de normdocumenten voor immobilisaat, dit is een mengsel van afvalstoffen zoals AEC-bodemas en staal-slakken dat toegepast kan worden als bouwstof. In normdocumenten leggen partijen afspraken vast hoe zij kwalitatieve en veilige producten kunnen maken, in dit geval immobilisaat. Het ministerie heeft extra capaciteit beschikbaar om in een eerdere fase betrokken te zijn bij het opstellen van normdocumenten. Het beleidsdepartement en de ILT stemmen bovendien hun inbreng van tevoren intern af. Het herzieningstraject loopt nog. Op dit moment kan het ministerie nog geen uitspraken doen over wat deze inspanningen betekenen voor de kwaliteit van de normdocumenten en vervolgens voor de kwaliteit van immobilisaten die in en op de bodem toegepast worden.

Naast het programma versterking Kwalibo lopen er andere beleidstrajecten waarin de staatssecretaris kan sturen op een veilige en hoogwaardige toepassing van secundaire bouwstoffen. De staatssecretaris wil verkennen of naast het produceren, ook het toepassen van bepaalde secundaire bouwstoffen zoals AEC-bodemas en staalslakken binnen de eisen en toezicht van het Kwalibo-stelsel zou kunnen vallen. Ook kiest de staatssecretaris er in het ontwerp-Circulair Materialenplan voor om hogere minimumstandaarden voor de opwerking van AEC-bodemas tot secundaire bouwstof verplicht te stellen. Door strengere eisen aan de productie van secundaire bouwstoffen en toepassing ervan in bouwwerken kunnen risico's afnemen. Dit zijn echter nog beleidsvoornemens en geen resultaten. Zolang de resultaten uitblijven, blijven de risico's die we noemden voor de leefomgeving van mensen, de recycling en de kosten voor opruimen van verontreiniging, bestaan. Wij blijven deze ontwikkelingen en de gevolgen voor de kwaliteit van secundaire bouwstoffen en het milieu volgen.

Datakwaliteit toezicht in Inspectieview

Om toezicht te houden op secundaire bouwstoffen heeft de ILT goede informatie nodig. Inspectieview is een systeem waarin de ILT en omgevingsdiensten informatie met elkaar kunnen delen over de inspecties die zij uitvoeren en wat zij bij bedrijven constateren. Vorig jaar zagen we dat dit systeem maar beperkt informatie geeft: er was geen directe, volledige koppeling tussen data van omgevingsdiensten en de ILT, het was niet mogelijk om via steekwoorden Inspectieview te doorzoeken, inzicht in de keten te krijgen en mogelijke overtreders te identificeren.

Deze tekortkomingen zijn nog niet verholpen. Wel zien we dat het project Datakwaliteit toezicht een verbeterslag gerealiseerd heeft, alleen niet op deze tekortkomingen. Vooral de onjuiste en verwarrende registratie van KvK-nummers en adresgegevens van bedrijven in Inspectieview is aangepast. Data-analisten van de ILT zien dat Inspectieview op die punten is verbeterd. Tegelijk geven zij aan dat inspecteurs niet altijd weten dat Inspectieview is verbeterd en het systeem niet vaker zijn gaan gebruiken. Om betere analyses te kunnen maken zou meer standaardisatie van de invoerdata helpen. De ILT kon tijdens ons onderzoek niet aangeven of de datakwaliteit in Inspectieview voor AEC-bodemas en staalslakken verbeterd is.

In 2025 gaat het ministerie door met het project rond datakwaliteit in het milieu-toezicht. Ook deze ontwikkelingen blijven we volgen.

3.7 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3 en 4.4). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van IenW in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het ministerie van IenW heeft in 2024 veel geïnvesteerd om de bedrijfsvoering verder op orde te brengen. Dit heeft tot positieve ontwikkelingen geleid. Het ministerie heeft de problemen bij prestatieverklaren opgelost. De minister van IenW is met circa € 5 miljard in 2024 een van de grootste inkopers van het rijk. De problemen bij de aanbestedingen door zowel het kerndepartement als Rijkswaterstaat zijn in 2024 nog niet helemaal voorbij. Maar we zien hier wel verbeteringen. Hierna lichten we het aanbestedingsproces verder toe.

Aanbesteden blijft uitdaging voor Rijkswaterstaat

Het is voor RWS een steeds grotere uitdaging om opdrachten tijdig en rechtmatig aan te besteden. De instandhoudingsopgave van RWS – exploitatie, onderhoud en vernieuwing van (vaar)wegen – is groot en moet concurreren met andere grote

maatschappelijke opgaven. Voorbeelden daarvan zijn de energietransitie, de woningbouw en de instandhoudingsopgave van gemeenten, waterschappen en provincies. De bouwsector kan daardoor kiezen welke opdrachten hij aanneemt. Ook zijn opdrachten om bestaande infrastructuur te renoveren of vervangen minder in trek doordat ze extra risico's met zich meebrengen. Tijdens zo'n vernieuwing blijkt namelijk soms dat de staat van een object, bijvoorbeeld een brug of viaduct, slechter is dan gedacht. Een oplossing daarvoor past dan niet altijd binnen het afgesproken budget. Om die reden hebben aanbestedingen voor vernieuwing minder inschrijvers. Bouwbedrijven die wel inschrijven berekenen de risico's door in de offerteprijs, en ook die past dan niet altijd binnen het beschikbare budget van RWS. Verder vraagt de markt om meer vergelijkbare objecten in 1 bundel aan te besteden, zodat bedrijven hun investeringen kunnen terugverdienen. Ze kunnen dan leren van geïntroduceerde innovaties en de kosten om offertes te schrijven kunnen daardoor verminderen. RWS heeft deze handschoen al opgepakt en een bundel van vergelijkbare objecten in de markt gezet. Looptijden van de infrastructuurprojecten van RWS zijn lang en niet alles is op voorhand te voorzien in contracten. RWS kent dan ook duizenden contractwijzigingen per jaar, waarvan beoordeeld moet worden of ze binnen de contractvoorwaarden en de Aanbestedingswet passen.

Modernisering van het inkoopstelsel

Voor genoemde knelpunten leggen druk op de capaciteit en bedrijfsvoering van RWS en het ministerie. Ondersteuning door een inkoopstelsel is dan ook meer dan welkom. Nu is het bedrijfsvoeringssysteem dat het ministerie van IenW gebruikt, onder andere voor inkoop, verouderd. Het is ingewikkeld en duur in onderhoud. Door maatwerkoplossingen uit het verleden is het nu moeilijk om aanpassingen te doen die nodig zijn voor veranderende situaties. Het ministerie is daarom in 2024 gestart met het programma *Vernieuwing generieke processen* (VGP) om het bedrijfsvoeringssysteem te moderniseren. Het gaat daarbij om 12 algemene processen zoals inkoop, subsidieverlening, verantwoording en tijdschrijven. Als eerste is het ministerie gestart met de vernieuwing van het inkoop- en contractmanagementproces. Het nieuwe inkoopstelsel moet een uniforme werkwijze mogelijk maken, inzichten geven op basis van betrouwbare data, en de rechtmatigheid van inkopen inzichtelijk maken. Dat stelsel zou uiterlijk in 2027 in gebruik moeten zijn. Het ministerie van IenW verwacht dat het vernieuwde bedrijfsvoeringssysteem kan bijdragen aan een structurele oplossing van de huidige problemen bij het inkoopbeheer.

Rijksbreed onderzoek naar inkoop

In de *Staat van de Rijksverantwoording 2023* hebben wij aangegeven dat de inkoop bij het Rijk eenvoudiger kan en moet en dat coördinatie nodig is. De afgelopen jaren

zagen wij bij inkoop veel fouten en onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Regelmatig is er kritiek te horen op de complexiteit en strikte eisen vanuit de regelgeving. Dit jaar hebben wij daarom rijksbreed onderzoek gedaan om inzicht te krijgen in eventuele onderliggende oorzaken van fouten en onvolkomenheden. Hierbij is ook gekeken naar de rol van de coördinerende en kaderstellende ministers van BZK, EZK en Financiën, en naar 3 grote inkopers: de ministeries van Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Rijksvastgoedbedrijf) en IenW (Rijkswaterstaat). Hier dienen de inkopen om belangrijke doelstellingen te bereiken, zoals het bouwen en onderhouden van dijken en bruggen, de aanschaf van nieuwe wapensystemen en huisvesting. In de *Staat van de Rijksverantwoording 2024* gaan wij in op de resultaten van ons rijksbrede onderzoek naar inkoop.

De omvang van de inkopen neemt jaarlijks toe. Volgens de *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk* heeft de rijksoverheid in 2024 ongeveer € 18 miljard uitgegeven aan diverse inkopen bij zo'n 23.000 verschillende bedrijven (BZK, 2025). De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe wetten, regels en beleidsambities voor inkoop bijgekomen.

In 2024 is de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van het Rijk groot. Wij constateren voor diverse begrotingshoofdstukken, waaronder die van IenW, dat verschillende tolerantiegrenzen voor de rechtmatigheid zijn overschreden door fouten bij aanbestedingen en inkopen. Ook het aantal onvolkomenheden in het inkoopbeheer blijft hoog.

Uit ons onderzoek komen diverse oorzaken van tekortkomingen in het inkoopbeheer naar voren:

- de actuele marktsituatie;
- veel regelgeving en doelstellingen;
- versnipperde verantwoordelijkheden;
- de inrichting van het inkoopstelsel; en
- de informatievoorziening.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van IenW die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheden	2021	2022	2023	2024	
1. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✗	▶
2. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaren kerndepartement	✗	✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Prestatieverklaren kerndepartement: juiste en volledige bewijslast voor betalingen gewaarborgd

Het ministerie heeft de onvolkomenheid voor prestatieverklaren opgelost. Dat betekent dat het ministerie nu voldoende schriftelijk bewijs verzamelt dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is. Het ministerie heeft hiervoor sinds 2021 een verbeterprogramma uitgevoerd. In het verbeterprogramma is onder andere een formulier ontworpen dat (beleids)directies helpt de prestatieverklaringen goed te onderbouwen. IenW stimuleert het gebruik van het formulier en eind 2024 was het gebruik ervan 85% (in 2023: 63%). Daardoor is het risico op fouten verkleind. Dit was ook te zien in de uitkomsten van de interne controles en de jaarrekeningcontrole. Zelf constateert het ministerie in een interne controle dat eind 2024 slechts

1% van de gecontroleerde posten onrechtmatigheden bevat. En uit de jaarrekeningcontrole blijkt voor het tweede jaar op rij dat er geen tolerantieoverschrijdingen meer zijn. Het ministerie zet de interne controle voort, wat ons vertrouwen geeft dat het dit proces op orde houdt.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 Aanbesteden kerndepartement: naleving verdient nog steeds aandacht

Het inkoopbeheer bij het kerndepartement is in 2024 verder verbeterd. Het ministerie heeft werkprocessen geüniformeerd en de inkoopmonitoring verder ontwikkeld. Ook zien we dat de afdeling Inkoop vaker (tijdig) wordt betrokken bij het opstarten van inkoopprocedures. Wel is nog aandacht nodig voor het analyseren van de uitkomsten van de spendanalyse. Bij een spendanalyse wordt onder andere gekeken welke opdrachten de afgelopen jaren zijn gegund en welke bedragen de afgelopen jaren aan alle leveranciers zijn betaald. Inzicht hierin is van belang om vast te stellen of inkopen rechtmatig zijn en om het inkoopproces te verbeteren.

Ook is verbetering nodig van het toezicht op naleving van inkoopprocedures en op vastlegging in het inkoopdossier. Verder is het aantal van 50 bewuste afwijkingen van de Aanbestedingswet via het interne escalatieproces in 2024 hoog. De minister wil in het eerste kwartaal van 2025 de oorzaak daarvan achterhalen. Als het nodig blijkt te zijn, wil hij de procedure hiervoor aanpassen.

4.4.2 Aanbesteden Rijkswaterstaat: meer inzicht in contract(wijziging)en nodig

Rijkswaterstaat (RWS) is een van de grootste inkopers van het Rijk, de organisatie kocht in 2024 voor circa € 5 miljard in. Om het inkoopbeheer te verbeteren heeft RWS een verbeterprogramma uitgevoerd. Resultaat van het verbeterprogramma is dat de organisatie nu inzicht heeft waar het inkoopbeheer beter moet. Aan de verantwoordelijken is gevraagd om maatregelen te treffen. In situaties waarin RWS wil afwijken van de aanbestedingswet- en regelgeving zijn de overwegingen hiervoor nu beter onderbouwd. Daardoor kan RWS een bewuste keuze maken om in bepaalde situaties de regels niet na te leven. Dat heeft de organisatie gedaan in 2 infrastructurele projecten met een groot financieel belang. Dit was een bewuste keuze van de minister. Het is onrechtmatig omdat het in strijd is met de Aanbestedingswet (zie 6.3). Of deze keuze van de minister desondanks verdedigbaar is, is niet aan ons maar aan de Kamer om te beoordelen. In de jaarrekeningcontrole zien we verder geen grote onrechtmatigheden die RWS zelf niet had geconstateerd.

RWS moet nog wel een aantal verbeteringen realiseren. Het gaat dan om het tijdig publiceren van contractwijzigingen, het organiseren van centraal inzicht in de afloop van contracten, en het opstellen en analyseren van de uitkomsten van een spendanalyse.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van IenW betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5.

Financiële informatie ministerie van IenW

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van IenW op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

In tegenstelling tot vorig jaar is dit jaar bij het ministerie IenW geen sprake van tolerantiegrensoverschrijdingen. Dit geldt zowel op hoofdstuk-, op artikel- als op agentschappenniveau. Dit is een positieve ontwikkeling die grotendeels is toe te schrijven aan de verbeteringen in het inkoopbeheer die de minister de afgelopen jaren heeft doorgevoerd. Zie hiervoor onze bevindingen over de onvolkomenheden inkoopbeheer bij § 4.4.1 en § 4.4.2.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 14.673,2	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 17 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 13.985,2	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 17 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 2.424,3	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 4.174,0	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 8.045,4	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per stroom vindt u in bijlage 1.

6. Onze oordelen over het Mobiliteitsfonds

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Mobiliteitsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Mobiliteitsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het Mobiliteitsfonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

6.3.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Mobiliteitsfonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers. Ook is het geld op totaalniveau volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen.

In het jaarverslag van het Mobiliteitsfonds worden onder andere grote infrastructuurprojecten verantwoord. Uit het fonds doet RWS uitgaven voor de aanleg en de vernieuwing van het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet van Nederland. Wij constateren een onvolkomenheid bij aanbestedingen door RWS. In § 4.4.2 staat dat het inkoopbeheer bij RWS is verbeterd, toch heeft RWS de onvolkomenheid nog niet kunnen oplossen. Wij wijzen er bovendien op dat er altijd dingen mis zullen gaan. In 2024 is RWS bij de aanbesteding van 2 grote projecten bewust afgeweken van de aanbestedingsregels. Het gaat om projecten met een groot financieel belang: Juliana-kanaal en Tilburg 3. Hierdoor is een bedrag van in totaal € 383 miljoen onrechtmatig. Daarom is er bij het Mobiliteitsfonds sprake van 2 overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. Het gaat om een overschrijding van de verplichtingen van artikel 15 Hoofdvaarwegennet. Door de omvang is ook sprake van een overschrijding op het totaal van alle artikelen.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels 	387,2
Totaal 10.445,5	Cijfers kloppen 	-
Artikel 15	Volgens de regels 	
De andere 7 artikelen	Volgens de regels 	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels 	-
Totaal 19.230,2	Cijfers kloppen 	-
Alle 8 artikelen	Volgens de regels 	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels 	-
Totaal 3.256,3	Cijfers kloppen 	-
Saldibalans	Volgens de regels 	-
Totaal 33.159,9	Cijfers kloppen 	-

In § 6.3.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

6.3.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Calamiteiten Julianakanaal

Het Julianakanaal is onderdeel van de Maasroute, een belangrijke scheepvaartroute naar havens in België, Duitsland en Nederland. Het Julianakanaal wordt verruimd voor grotere binnenvaartschepen. Hiervoor moet het kanaal 11 km worden verbreed en over een lengte van 26,6 km worden verdiept.

Op dit kanaal heeft zich op 23 februari 2023 tussen Berg en Obbicht een calamiteit voorgedaan. Een deel van de damwand van de aangebrachte bouwkuip was bezweken. Op 20 maart 2023 is de scheepvaart onder voorwaarden hervat. De veronderstelling was dat het lek te dichten was, waarbij de scheepvaart met extra maatregelen zou kunnen doorgaan. Deze maatregelen zijn niet effectief gebleken. In september 2023 was een onveilige situatie (bijna-botsingen) ontstaan en kanaalwater lekte naar

kwetsbare natuur. Het voorstel van RWS was om een nieuwe aanbestedingsprocedure te starten, zodat de opdracht voor alle partijen op de markt kenbaar was. In plaats daarvan heeft RWS – in opdracht van de minister – in maart 2024 de opdracht om economische, veiligheids- en ecologische redenen onderhands aan betrokken aannemer verstrekt. Deze aanbesteding heeft geleid tot een onrechtmatigheid van € 165 miljoen.

Niet toegestane wijziging in aanbesteding bij Tilburg 3

Het doel van het project Tilburg 3 is dat de sluizen, beweegbare bruggen en waterreguleringswerken (zoals spuien, aflaatwerken en gemalen) in de Noord-Brabantse en Midden-Limburgse kanalen weer goed hun werk kunnen doen.

In de aanbesteding van dit project was een plafondbedrag opgenomen. 2 van de 3 inschrijvers gaven aan dat het plafondbedrag knelde. Vervolgens is het plafondbedrag vervallen en omgezet in een richtbedrag, zodat alle 3 inschrijvers gelijke kansen hadden de opdracht te krijgen. Het laten vervallen van het plafondbedrag is een (wezenlijke) wijziging van de aanbesteding die in strijd is met de Aanbestedingswet. Het vervallen van het plafondbedrag heeft geleid tot een onrechtmatigheid van € 218 miljoen.

De totale onrechtmatigheid van deze aanbestedingen bedraagt € 383 miljoen op een totaalbedrag van het artikel 15 Hoofdvaarwegennet van € 1,9 miljard en op het totaalbedrag van het Mobiliteitsfonds van € 10,4 miljard.

7. Onze oordelen over het Deltafonds

7.1 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Deltafonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

7.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Deltafonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

7.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het Deltafonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

7.3.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Deltafonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 1.948,2	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 7 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 3.065,9	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 7 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 147,4	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 5.601,8	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per stroom vindt u in bijlage 1.

8.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 28 april 2025 mede namens de staatssecretaris van IenW gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Reactie minister van IenW

Beleidsresultaten

Drinkwaterbesparing

Gezien de druk op het drinkwater, de bijdrage die drinkwaterbesparing kan leveren en de maatschappelijke impact die drinkwaterschaarste kan hebben, begrijpt het ministerie het oordeel van de Rekenkamer over de huidige beleidsresultaten.

Bij de uitvoering van het beleid zal het ministerie van IenW de aanbevelingen van de Rekenkamer betrekken. Zo wil het ministerie het inzicht in het drinkwatergebruik vergroten door met het CBS onderzoek te doen naar gebruik per type huishouden en bedrijf. Ook is het ministerie van IenW met de Vewin in gesprek om het beeld van watergebruik thuis te actualiseren. Voor het zakelijk gebruik verwacht het ministerie veel van de waterscans die door de drinkwaterbedrijven met hun zakelijke klanten worden uitgevoerd om te achterhalen welk water waar in het proces gebruikt wordt en wat het besparingspotentieel voor drinkwater is. Binnen het ministerie zal ook met de ILT gesproken worden over hoe de informatie uit het toezicht op de drinkwaterbedrijven beter kan worden benut.

De minister geeft aan dat onze aanbeveling over de evaluatie van de belasting op leidingwater zal worden betrokken bij de toekomstige vormgeving van die regeling. De minister sluit zich aan bij de Rekenkamer dat werken aan waterbewustzijn belangrijk is. Alleen als mensen doordrongen zijn van nut en noodzaak kunnen ze hun gedrag aanpassen. Het ministerie zet zich met de nieuwe waterwebsite en via campagnes in om het urgentiegevoel en de bewustwording bij burgers en bedrijven te vergroten. Het wil hen op basis van gedragsonderzoek zinvolle en toegankelijke handelingsperspectieven bieden. Daarvoor zal het ministerie van IenW ook kijken naar oplossingen die in andere landen gebruikt worden in de omgang met tekorten. Tot slot onderschrijft het ministerie de aanbeveling van de Rekenkamer om tussendoelen te stellen voor een effectieve monitoring van doelbereik. Dit zal worden meegenomen bij de actualisatie van het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing medio 2026. Het Nationaal Programma Water zal benut worden om de maatschappelijke gevolgen van (drink)waterschaarste te duiden.

*Zelfrapportage minister over resultaten van beleid: gepauzeerde
infrastructuurprojecten*

De minister deelt onze constatering dat de Tweede Kamer regelmatig is geïnformeerd over de infrastructuurprojecten die zijn gepauzeerd. Hij heeft de ambitie om ieder jaar 1 gepauzeerd project op te starten.

Terugblik mobiliteitsbeleid

De minister bevestigt onze constatering dat hij voortgang heeft geboekt met het monitoren en evalueren van het mobiliteitsbeleid en het maken van een integrale afweging hierbij. Hij merkt in dit kader op dat in maart 2025 het kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op peil' is gepresenteerd, waarin het kabinet zijn plannen voor de komende jaren uiteenzet om essentiële voorzieningen, zoals zorg, onderwijs en werk, toegankelijk te houden.

Terugblik instandhouding rijksinfrastructuur

De minister deelt de conclusie dat voor een gezonde leefomgeving en een bereikbaar Nederland veel geld nodig is. De budgetverschillen bij het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdspoorwegennet en hoofdwatersysteem voor instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) maken dat volgens hem glashelder. Voor de uitwerking van het doel van het kabinet-Schoof om tot de top te behoren op het gebied van bereikbaarheid verwijst de minister naar de recente Kamerbrief 'Strategische keuzes Bereikbaarheid' (Kamerstukken 36 600-A, nr. 53).

De minister waardeert onze constatering dat het inzicht in de beperkingen verbeterd is. De in 2024 ontwikkelde indicatoren om inzicht te krijgen in de technische staat van het hoofdwegennet zullen in de toekomst worden ingezet voor de interne sturing van Rijkswaterstaat.

De minister geeft aan dat wij terecht hebben geconstateerd dat het Rijkswaterstaat niet lukt om in 2025 te voldoen aan de ISO 55000-norm en daarmee het asset-management op orde te hebben. In dit kader merkt de minister op dat de verbeteracties die in 2020 zijn ingezet, inmiddels hun afronding naderen. Hij geeft aan dat aanvullende maatregelen in kaart worden gebracht en voortvarend worden uitgevoerd om zo aan de eisen te voldoen die nodig zijn voor ISO-certificering.

De minister bevestigt dat het verschil tussen de budgetbehoefte en de begroting voor de netwerken van Rijkswaterstaat oploopt. Hij geeft aan dat de Kamer in juni 2024 is geïnformeerd middels de Kamerbrief 'Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken' (IENW/BSK-2024/178670). Ook geeft hij aan dat met de Meerjarenafpraak Instandhouding een trend is ingezet om de productie richting 2030 structureel te laten groeien maar dat het achterstallig en uitgesteld onderhoud niet wordt ingelopen.

Terugblik Gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem

De minister geeft aan dat de Kamer op korte termijn wordt geïnformeerd over de verbetermaatregelen voor het Kwalibo-stelsel. Daarnaast stelt hij op prijs dat wij constateren dat de datakwaliteit van Inspectievew vooruitgaat, onderschrijft hij dat er verdere stappen nodig zijn, en zegt hij toe hier samen met omgevingsdiensten aan te blijven werken.

Beleidsevaluaties

De minister brengt onder onze aandacht dat er verschillende fiscale regelingen zijn geëvalueerd waarvoor hij mede beleidsverantwoordelijk is.

Bedrijfsvoering

Het wordt op prijs gesteld dat de Algemene Rekenkamer erkent dat er hard is gewerkt om de bedrijfsvoering te verbeteren. De minister geeft aan dat er in 2024 verdere stappen zijn gezet, wat volgens hem heeft geleid tot zichtbare verbeteringen. Om het resultaat te borgen van de verbetering van de kwaliteit van de prestatieverklaringen worden de sturing en monitoring in 2025 voortgezet. De minister geeft aan dat er het afgelopen jaar opnieuw is gewerkt aan verbeteringen in de inkoop en aanbesteding, zowel binnen de Bestuurskern als bij RWS. Zo zal er bij de Bestuurskern worden gewerkt aan de doorontwikkeling van de spendanalyse en zal extra aandacht worden

besteed aan de naleving van de inkoopprocedures. De minister is het eens met onze constatering dat de beschikbaarheid van marktpartijen voor het uit te voeren werk, evenals het beoordelen van duizenden contractwijzigingen per jaar, waarbij moet worden beoordeeld of deze binnen de contractvoorwaarden en de Aanbestedingswet passen, een uitdaging blijft voor RWS.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister voor zijn reactie. In ons nawoord gaan we op een aantal onderdelen daarvan in.

Drinkwaterbesparing

We waarderen het dat de minister de aanbevelingen over het opstellen van tussen-doelen, het vergroten van het gevoel van urgentie van drinkwaterschaarste en leren van andere landen overneemt. We kijken uit naar de resultaten van de toezeggingen van de minister en naar zijn strategie om ook na 2030 de drinkwatervoorziening te waarborgen.

We vinden het positief dat de minister wil inzetten op gedragsverandering. Tegelijkertijd constateren we in ons onderzoek dat besparing door gedragsverandering onzeker is. We moedigen de minister aan om met urgentie technische maatregelen zoals een regen- of huishoudwatersysteem te blijven onderzoeken en op basis van de uitkomsten daarvan te besluiten over het verplicht stellen.

De minister geeft verder aan veel te verwachten van waterscans door drinkwater-bedrijven. Deze scans kunnen voor individuele bedrijven in beeld brengen waar besparingskansen liggen. Dat vinden we positief. Maar of er op landelijk niveau bijvoorbeeld voor specifieke sectoren kansrijke maatregelen zijn, blijft hiermee nog onduidelijk.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat periodieke evaluatie van fiscale regelingen verplicht is volgens de Comptabiliteitswet en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Dat geldt ook voor de bovengrens van de belasting op leidingwater, maar die is sinds de invoering nooit geëvalueerd. Nadat we dit onderzoek hadden afgerond heeft de staatssecretaris van Financiën de voorlopige inhoud van het Belastingplan 2026 met de Kamer gedeeld. Daarin kondigt hij een wetsvoorstel aan om de bovengrens van de belasting op leidingwater af te schaffen. De belasting wordt dan ook geheven over het drinkwatergebruik boven de bovengrens. Als de regeling daadwerkelijk ophoudt te bestaan, vervalt ook de verplichting, maar wellicht niet het nut, om die te evalueren.

We constateren dat de minister het belang van het duiden van de maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten erkent. Hij geeft aan dat hij daarvoor het Nationaal Programma Water zal benutten. De minister zou in dit kader bijvoorbeeld informatie kunnen verzamelen over het aantal zakelijke gebruikers waaraan een aansluiting is geweigerd en in kaart kunnen brengen wat de gevolgen van drinkwatertekorten zijn voor woningbouwprojecten.

Instandhouding rijksinfrastructuur

We sporen de minister aan om te werken aan een ambitieus maar realistisch doel voor verdere verbetering van het assetmanagement, waarbij wordt geleerd van het verleden.

De minister geeft aan dat de Kamer in juni 2024 is geïnformeerd over het oplopen van het verschil tussen budgetbehoefte en begroting voor de instandhouding van de netwerken van Rijkswaterstaat. We benadrukken hierbij dat de bedragen die we in dit verantwoordingsonderzoek noemen een actualisatie vormen ten opzichte van de bedragen die de minister met de Kamer heeft gedeeld.

De minister verwijst voor de uitwerking van de ambitie uit het Hoofdlijnenakkoord om tot de top van bereikbaarheid te blijven behoren naar de brief 'Strategische keuzes bereikbaarheid'. Hierin verwijst hij naar het document 'Bereikbaarheid op Peil'. In dit document geeft de minister aan dat de bereikbaarheid in Nederland onder druk staat, onder andere door schaarse financiële ruimte. Wij vinden het belangrijk dat de minister duidelijk aangeeft hoe zijn bereikbaarheidsambities in verhouding staan tot de budgetverschillen die wij in ons verantwoordingsonderzoek noemen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 2024

Deze bijlage bevat infographics met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en per stroom. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van IenW.

De hierna volgende figuren geven cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Infrastructuur en Waterstaat

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

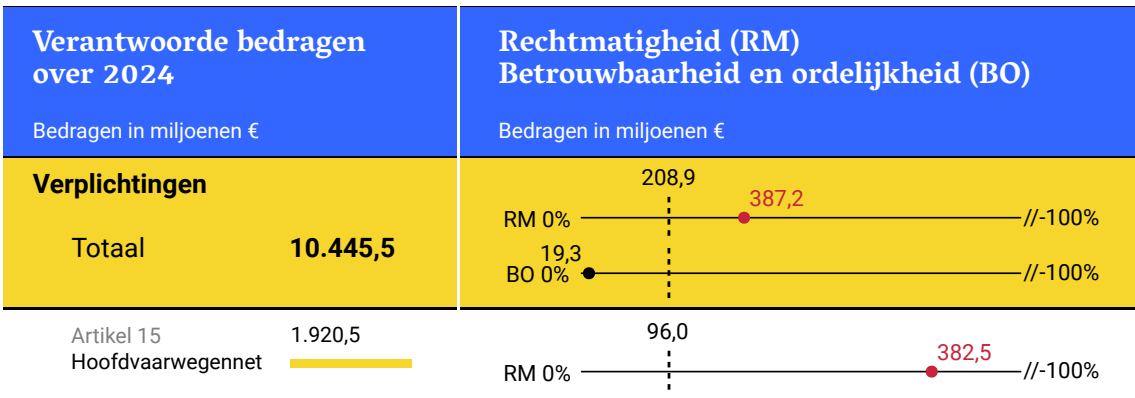
Verantwoorde bedragen over 2024	Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)
Bedragen in miljoenen €	Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen Totaal14.673,2	293,5 39,3 RM 0% 12,8 BO 0% //-100%
Uitgaven en Ontvangsten Totaal13.985,2	279,7 22,6 RM 0% 14,7 BO 0% //-100%
Afgerekende Voorschotten Totaal2.424,3	121,2 0,0 RM 0% 0,2 BO 0% //-100%
Agentschappen Totaal4.174,0	83,5 44,9 RM 0% 24,3 BO 0% //-100%
Saldibalans Totaal8.045,4	160,9 0,0 RM 0% 55,9 BO 0% //-100%

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

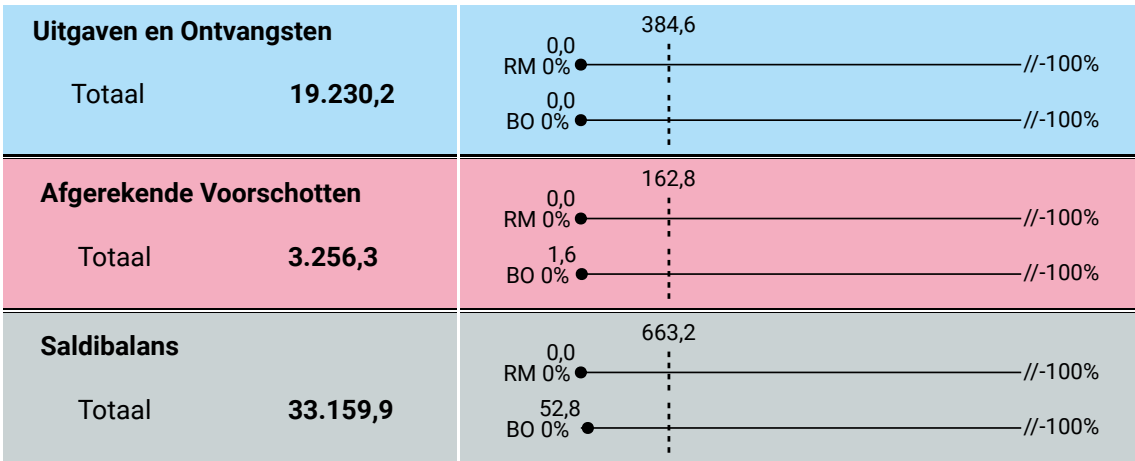
Fouten en onzekerheden bij Mobiliteitsfonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens



Bij de resterende 7 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.



* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

.

Fouten en onzekerheden bij Deltafonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen		39,0 0,7 RM 0% 0,2 BO 0% //-100%	
Totaal	1.948,2		
Uitgaven en Ontvangsten		61,3 0,0 RM 0% 0,0 BO 0% //-100%	
Totaal	3.065,9		
Afgerekende Voorschotten		14,7 0,0 RM 0% 0,0 BO 0% //-100%	
Totaal	147,4		
Saldibalans		112,0 0,0 RM 0% 1,3 BO 0% //-100%	
Totaal	5.601,8		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 1 t/m 6 en de tabellen 3, 4 en 5 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

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

Onderzoek naar drinkwaterbesparing

In ons onderzoek naar 'Drinkwaterbesparing' (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het beleid ten aanzien van drinkwaterbeschikbaarheid en de rol van drinkwaterbesparing daarin. De probleemstelling van ons onderzoek luidde: In hoeverre is de minister in staat om zijn beleid naar drinkwaterbesparing te onderbouwen en zijn doelstellingen te halen. De probleemstelling hebben we beantwoord aan de hand van 4 onderzoeksvragen.

Het normenkader per vraag is als volgt:

Onderzoeksvragen	Normen
Welke verantwoordelijkheden en instrumenten heeft de minister op het gebied van drinkwaterbesparing en welke doelen stelt hij voor 2035?	Geen normen getoetst.
In hoeverre heeft de minister zijn doelstellingen en de effectiviteit van de beleidsmaatregelen ten aanzien van drinkwaterbesparing onderbouwd?	Doelstellingen van beleid zijn zoveel mogelijk SMART-C geformuleerd. Voor het onderbouwen van zijn beleid maakt de minister gebruik van de best beschikbare informatie.
In hoeverre loopt de minister op schema met het behalen van zijn doelen en in hoeverre heeft hij (tussentijds) zicht op de resultaten van zijn beleid ten behoeve van drinkwaterbesparing?	De beleidsdoelen moeten realistisch zijn. Als beleidsdoelen niet gerealiseerd dreigen te worden, heroverweegt de beleidsmaker de ambities of de inzet van mensen, middelen, geld of tijd. De beleidsinformatie moet volledig zijn. Dat wil zeggen dat, gelet op de doelen van het beleid, alle relevante informatie om te sturen, leren of verantwoorden beschikbaar moet zijn. De beleidsinformatie moet actueel zijn. De benodigde beleidsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn.
In hoeverre heeft de minister voldoende informatie over mogelijke gevolgen van (toekomstige) drinkwatertekorten?	De minister heeft voldoende inzicht in de gevolgen van (toekomstige) drinkwatertekorten.

Onderzoeksmethodiek

Ons onderzoek is gebaseerd op documentonderzoek en interviews. We hebben gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en de ILT. We hebben ook gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende drinkwaterbedrijven, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en de Zuidelijke Rekenkamer.

Toelichting figuur 7

In deze figuur gebruiken we cijfers van het CBS (Nederland in Cijfers) en Vewin (Kerngegevens drinkwater) over drinkwatergebruik door huishoudens in de periode 2003-2023. De verklaring in de figuur voor de toename en afname van het drinkwatergebruik bij huishoudens is gebaseerd op informatie van CBS-rapporten en gesprekken met Vewin.

Toelichting figuur 8

In deze figuur gebruiken we cijfers van het CBS (Milieurekeningen) en Vewin (Kerngegevens drinkwater). In het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing staat dat in 2035 het zakelijk drinkwatergebruik 20% lager moet zijn ten opzichte van het gebruik in de referentieperiode 2016-2019. Op basis van deze informatie hebben we het referentiepunt berekend als het gemiddelde drinkwatergebruik tijdens deze referentieperiode – 299 miljoen m³. De stippenlijn voor het doel in 2035 hebben we berekend als 20% reductie ten opzicht van het referentiepunt – 239 miljoen m³.

Toelichting figuur 13

In deze figuur schetsen we 3 scenario's.

Het eerste scenario laat zien wat de drinkwaterbesparing zou zijn in 2035, als de besparing als gevolg van de wijziging van het Bouwbesluit in 2021 was ingegaan. Het besparingspotentieel door hemel- en grijswatersystemen tussen 2021 en 2030 is gebaseerd op de cijfers in het rapport van Witteveen+Bos - *Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl*. In dit rapport staat dat 2/3 van de 950.000 nieuwbouwhuizen die in het *Programma Woningbouw* staan, geschikt is voor een hemelwatersysteem en dat alle nieuwbouwhuizen geschikt zijn voor een grijswatersysteem. Uit het rapport blijkt dat op basis van de bovengenoemde aanname in 2030 een drinkwaterbesparing van 15 miljoen m³ per jaar met hemelwatersystemen en 35 miljoen m³ per jaar met hemel- en grijswatersystemen mogelijk is. We hebben deze besparing omgezet naar liter per persoon per dag (lpppd) op basis van de bevolking voor het jaar 2030. Verder hebben we aangenomen dat in de jaren tussen 2030 en 2035, jaarlijks 60.000 nieuwe huizen worden gebouwd. Dit is gebaseerd op het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouw - *Woningbouwopgave tot 2035*

en investeringscapaciteit corporaties. We hebben de extra besparing tussen 2030 en 2035 berekend op dezelfde manier als is gedaan in het Witteveen+Bos-rapport. We zijn uitgegaan van een lineaire besparingstrend tussen 2021 en 2035 om de totale besparing in 2035 te berekenen.

Het tweede scenario laat zien wat de besparing zou zijn als het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in 2028 wordt gewijzigd. We hebben het jaar 2028 gekozen op basis van hoe lang het nog duurt tot lopend onderzoek naar gezondheidsrisico's en mogelijke onderzoeken naar financiering is afgerond. De potentiële besparing tussen 2028 en 2030 is gebaseerd op de aanname dat tussen 2028 en 2030 100.000 huizen per jaar worden gebouwd, zoals aangegeven in het *Programma Woningbouw*. We hebben, net als in het eerste scenario, aangenomen dat tussen 2030 en 2035 jaarlijks 60.000 huizen worden gebouwd. We zijn uitgegaan van een lineaire besparingstrend tussen 2028 en 2035.

Het derde scenario laat zien dat het onbekend is hoeveel besparing er in 2035 zal worden gerealiseerd als er geen verplichting van hemel- en grijswatersystemen komt.

Onderzoek instandhouding rijksinfrastructuur

In ons onderzoek geven we inzicht in het benodigde en beschikbare budget voor het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het hoofdwatersysteem en het spoor voor de komende 15 jaar (2024 t/m 2038). De bedragen zijn door het ministerie van IenW aan ons aangeleverd. We hebben de juistheid van deze bedragen niet onderzocht.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

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

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

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

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

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

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

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

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene

Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

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

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Vorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

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

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Financiën (2024), *Brief van de minister van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 865, nr. 267.

IenW (2025a), *Brief: Resultaten evaluatie Waterwet, subsidieregeling HWBP en herijking HWBP*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 698, nr. 90.

Drinkwaterbesparing:

Algemene Rekenkamer (2022). *Focus op strategische voorraden*.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*.
Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Fin (1999). *Belastingplan 2000*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 820, nr. 3.

IenW (2022). *Brief: Water en Bodem sturend*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

IenW (2024a). *Brief: Drinkwater: bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen, bewust en zuinig drinkwatergebruik en toekomstbestendige drinkwaterinfrastructuur*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 625, nr. 671.

IenW (2024b). *Brief: Verkenning beprijzen watergebruik*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625, nr. 691.

IenW (2025b). *Brief: Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023 - 2030*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625, nr. 697.

KWR (2023). *Drinkwaterbesparing bij zakelijke grootverbruikers*.

Market Response, in opdracht van Ons Water (2024). *Publieksmonitor Waterpeil 2024*.

RIVM (2023). *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*.

Vewin (2024). *Kerngegevens drinkwater 2024*.

Witteveen+Bos (2023). *Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl*.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

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

agentschap

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

bedrijfsvoering

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

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

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

beleidsinformatie

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

betrouwbaar

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

budgetrecht

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

Comptabiliteitswet

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

decharge verlenen

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

financieel beheer

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

financiële verantwoordingsinformatie

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

fouten

We spreken van een fout als:

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

informatiebeveiliging

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

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

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

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

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

onvolkomenheid

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

onzeker

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

ordelijk

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

prestatieverklaring

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

rechtmatig

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

Rijksbegrotingsvoorschriften

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

saldibalans

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

slotverschillen

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

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

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

verplichting

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

voorschot

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

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025