VERANTWOORDINGSONDERZOEK

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

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

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 rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Mobiliteitsfonds (A) en het Deltafonds (J). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 8

2.1 Actuele ontwikkelingen | 8

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 11

3. Inzicht in geld | 13

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 13

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 16

3.3 IenW en de NAVO-norm | 20

4. Resultaten van geld en beleid | 22

4.1 Veiligheid op de Noordzee | 22

4.2 Beleidsevaluaties | 30

4.3 Fiscale regelingen | 32

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 33

4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 34

4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 36

5. Bedrijfsvoering | 38

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 38

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39

5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 39

5.4 Onvolkomenheden | 40

5.5 Prioritering instandhoudingsbudgetten | 41

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44

6. Geld gecontroleerd | 46

6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | 47

6.2 Mobiliteitsfonds | 49

6.3 Deltafonds | 50

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 52

7.1 Reactie minister van IenW | 52

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 55

Bijlagen | 56

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 2025 | 56
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 59
Bijlage 3 Literatuur | 60
Bijlage 4 Begrippenlijst | 62
Bijlage 5 Eindnoten | 63

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) waren in 2025 de uitgaven € 13,9 miljard en de verplichtingen € 14,2 miljard. De ontvangsten waren € 117 miljoen. Van de uitgaven ging € 8,9 miljard naar het Mobiliteitsfonds en € 1,6 miljard naar het Deltafonds.

De minister van IenW is verantwoordelijk voor een leefbaar, schoon en bereikbaar Nederland. Daarbij is ook de veiligheid van de infrastructuur belangrijk. Bij het verbeteren van de veiligheid van de vitale infrastructuur op de Noordzee worden rijksbreed stappen gezet in het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur. Onder coördinatie van de minister van IenW zijn verbeteringen in gang gezet, maar dat is niet voldoende. Om voort te kunnen bouwen op de eerste resultaten van het programma is een concrete inzet van alle betrokken ministers nodig. Daarnaast, in de bedrijfsvoeringsprocessen, zette de minister van IenW in 2025 de positieve ontwikkelingen bij inkoop verder door. Hieronder lichten we een paar resultaten uit ons verantwoordingsonderzoek 2025 toe.

Meer slagkracht nodig om veiligheid op de Noordzee te verbeteren

Onder coördinatie van de minister van IenW is het interdepartementale Programma Beveiliging Noordzee Infrastructuur (PBNI) ingericht om de veiligheid op de Noordzee te verbeteren. Namens het kabinet heeft het PBNI diverse activiteiten ontplooid. Het beeld van de dreigingen op de Noordzee is door die activiteiten verbeterd, onder meer door aanschaf van extra zenders voor een beveiligd communicatienetwerk, warmtebeeldcamera's op schepen van de Kustwacht en door inzet van een extra patrouillevaartuig voor meer surveillance op de Noordzee. Het beeld is daarmee echter nog niet voldoende, omdat er nog geen *geïntegreerd* dreigingsbeeld van mogelijke gevaren op de Noordzee is. Dat komt doordat de oprichting van een informatieknooppunt nog niet is gerealiseerd, terwijl dit een essentieel bestanddeel is van het programma. Zo'n informatieknooppunt is nodig om alle informatie goed te kunnen verwerken en daarop te kunnen reageren. Dat de resultaten op dit gebied achterblijven, komt door een impasse over de verantwoordelijkheden en doordat langlopende financiering ontbreekt. Dit vinden we zorgelijk vanwege de toename van vitale infrastructuur in en op de Noordzee, de geopolitieke ontwikkelingen (toename van dreigingen) en de maatschappelijke gevolgen van eventuele sabotage.

Afwegen welke infrastructuur als eerste wordt verbeterd

In de afgelopen jaren constateerden we herhaaldelijk dat uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail meer budget vroegen voor de instandhouding van de infrastructuur dan de minister van IenW beschikbaar stelde. En ook dit jaar zijn de tekorten nog steeds groot. De minister moet dus scherpe keuzes maken. Voor het parlement is het belangrijk dat duidelijk is hoe de minister deze keuzes maakt. We stellen vast dat de minister zijn keuzes onderbouwt aan de hand van vastgelegde criteria, voor bijvoorbeeld veiligheid en beschikbaarheid. Ook informeert hij het parlement over de gemaakte afwegingen. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de prioritering door de minister toen er in 2025 constructiefouten waren geconstateerd bij 100 viaducten en bruggen en bij ontwerpfouten op de hogesnelheidslijn.

Verbeteringen zichtbaar in het inkoopbeheer

Het ministerie van IenW koopt veel in. Een groot aandeel daarin heeft RWS, bijvoorbeeld voor het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen. In 2025 ging het bij RWS in totaal om ruim € 7,7 miljard aan inkopen. Het aanbesteden van deze inkopen is een belangrijk proces. Bij RWS is het inkoopbeheer in 2025 verbeterd, maar de

problemen zijn nog niet helemaal opgelost. Het gaat bijvoorbeeld om het tijdig publiceren van contractwijzigingen en de volledigheid van het contractenregister. Bij het kerndepartement is het inkoopbeheer op orde gebracht.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Oordelen zijn positief, met uitzondering van 4 artikelen

Voor de totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed.

Voor de artikelen 11, 13, 18 en 21 is ons oordeel negatief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Deltafonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Aanbestedingen 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 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor mobiliteit 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 zoetwater-voorziening. Vanuit het Mobiliteitsfonds financiert de minister van IenW de aanleg van nieuwe infrastructuur en de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van bestaande infrastructuur. Het ministerie 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 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.

Geopolitieke spanningen, verouderende infrastructuur, klimaatverandering, problemen met waterkwaliteit en -kwantiteit en de transitie naar een circulaire economie vragen gelijktijdig om aandacht, middelen en uitvoeringscapaciteit. Deze samenloop vergroot

de risico's voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van beleid. Dat maakt scherpe prioritering, realistische planning en betrouwbare informatie steeds belangrijker om beloften waar te maken. De ontwikkelingen raken bovendien meerdere dimensies van brede welvaart, waaronder veiligheid, gezondheid, leefomgeving, bereikbaarheid, milieu en de positie van toekomstige generaties. Een deel van deze ontwikkelingen kan worden gevolgd op het dashboard: *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026a) met cijfers van onder meer het CBS en de planbureaus.

Geopolitieke context: NAVO-corridors, Noordzee en weerbaarheid

In 2024 waren de geraamde defensie-uitgaven voor Nederland 2% van het bruto binnenlands product. In 2025 hebben de NAVO-landen afgesproken om structureel 5% van het bruto binnenlands product aan defensie te besteden (BZ en Defensie, 2025). Een deel van deze middelen mag worden ingezet voor investeringen in infrastructuur, onder meer om de militaire mobiliteit en de bescherming van vitale infrastructuur te versterken. Nederland vervult in NAVO-verband een belangrijke rol, omdat meerdere zogeheten NAVO-corridors door ons land lopen en omdat de infrastructuur op de Noordzee van strategisch belang is. Via de corridors kunnen militaire transporten plaatsvinden, bijvoorbeeld richting Oost-Europa. Deze transporten vragen meer van het wegen- en spoorwegennet. Tegelijkertijd neemt de dreiging voor infrastructuur op de Noordzee, zoals kabels en leidingen, toe. Bruggen, tunnels, spoorlijnen, rangeerterreinen en offshore voorzieningen moeten geschikt en beschermd zijn voor hun vitale functie. Dit stelt aanvullende eisen aan de veiligheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van infrastructuur en vergroot de urgentie om deze toekomstbestendig en weerbaar te maken.

Grote instandhoudingsnoodzaak

Met deze geopolitieke achtergrond staat Nederland nu al voor een grote noodzaak om de bestaande infrastructuur in goede staat te brengen en te houden. Rijkswaterstaat beheert het hoofdwegennet, de hoofdvaarwegen en de grote waterkeringen, terwijl ProRail verantwoordelijk is voor het spoorwegennet. Beide uitvoeringsorganisaties signaleren al langere tijd dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn om het noodzakelijke beheer en onderhoud uit te voeren. De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2023 en 2024 geconstateerd dat er tussen de beschikbare middelen en het geraamde benodigde budget, verschillen van miljarden euro's zijn. Zo was er in 2024 een verschil van € 34,5 miljard voor de netwerken van RWS en € 1,8 miljard voor het spoorwegennet bij ProRail. Eind 2025 waarschuwden ProRail en RWS opnieuw dat ze de komende jaren miljarden euro's tekortkomen (ProRail, 2025; Rijkswaterstaat, 2025). Veroudering van infrastructuur, intensiever gebruik en

strengere veiligheidseisen zorgen voor oplopende kosten. Uitstel van onderhoud vergroot het risico op storingen, veiligheidsproblemen en onverwachte uitval van vitale verbindingen.

Gevolgen van klimaatverandering

De druk op infrastructuur en leefomgeving wordt verder vergroot door klimaatverandering. De klimaatscenario's van het KNMI laten zien dat extreme weersomstandigheden steeds vaker voorkomen, zowel in de vorm van hevige neerslag als langdurige droogte. Het jaar 2025 behoort tot de 5% droogste jaren sinds het begin van de metingen in 1850 (KNMI, 2025). In januari 2026 concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in het rapport *Onveiligheid door extreme regen* dat Nederland onvoldoende is voorbereid op de veiligheidsrisico's die worden veroorzaakt door steeds intensere neerslag. Extreme regen kan leiden tot wateroverlast in woonwijken, ondergelopen tunnels, ontregeling van het verkeer en verstoringen van vitale infrastructuur. De OVV wijst op versnipperde verantwoordelijkheden en het ontbreken van duidelijke wettelijke kaders voor waarschuwingen, wat de voorbereiding op noodsituaties bemoeilijkt.

Schiphol: strijd tussen bereikbaarheid en gezonde leefomgeving

Een belangrijk actueel onderwerp is de ontwikkeling van luchthaven Schiphol. Het kabinet wil de internationale bereikbaarheid en hub-functie van Nederland waarborgen, terwijl tegelijkertijd de overlast voor omwonenden moet worden verminderd en gezondheidsrisico's moeten worden beperkt. In 2025 had de minister het doel om te zorgen voor een structurele vermindering van geluidsoverlast, onder meer via capaciteitsbeperking en aangescherpte geluidsnormen. Daarnaast wordt gewerkt aan een nieuw stelsel voor vergunningverlening en handhaving. Tegelijk speelt ook de ontwikkeling van Lelystad Airport een rol in het luchtvaartbeleid, onder meer vanwege het door het kabinet beoogde gebruik als luchtmachtbasis voor Defensie met civiel medegebruik, en de mogelijke bijdrage aan de verdeling van het vliegverkeer. De besluitvorming over Schiphol en Lelystad Airport maakt zichtbaar hoe moeilijk het is om economie, leefomgeving en wetgeving met elkaar te verenigen.

Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid

Voor de volksgezondheid, economie en natuur is goede waterkwaliteit en voldoende water van groot belang. Het voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is een belangrijke indicator voor brede welvaart. Nederland kent circa 750 KRW-waterlichamen (zoals rivieren, meren en kustwateren), waarvoor samen ongeveer 100.000 ecologische en chemische doelen gelden. Nederland voldoet niet aan de eisen van de KRW, die voorschrijft dat alle waterlichamen een goede toestand moeten bereiken. Sinds 2024 loopt tegen Nederland een Europese inbreukprocedure, dat is een juridisch proces

van de Europese Commissie tegen een lidstaat die zich niet aan de afgesproken Europese regels houdt. Deze procedure zou uiteindelijk kunnen leiden tot (financiële) sancties. Daarnaast kunnen mogelijk aangescherpte normen voor PFAS in de toekomst zorgen voor extra uitgaven voor drinkwaterwaterzuivering.

Circulaire economie en schaarse grondstoffen

Tot slot wordt het steeds belangrijker om minder afhankelijk te zijn van grondstoffen uit het buitenland. Nederland gebruikt veel schaarse materialen die voor een groot deel worden geïmporteerd, wat ons land kwetsbaar maakt voor internationale spanningen en verstoringen in de aanvoer. Een circulaire economie kan deze kwetsbaarheid verkleinen. Nederland heeft als doel om in 2050 volledig circulair te zijn. In 2025 is het *Nationaal Programma Circulaire Economie* herzien, met aanvullende tussendoelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving wees echter op een afname van de beschikbare financiële middelen, wat de haalbaarheid onder druk zet. Met de invoering van het *Circulair Materialenplan* (CMP) zijn de wet- en regelgeving aangescherpt, onder meer voor afvalstromen en hergebruik. Tegelijkertijd laten discussies over het gebruik van industriële restproducten, zoals staalslakken, zien dat hergebruik van materialen ook risico's kan meebrengen voor milieu en leefomgeving wanneer de toepassing en het toezicht onvoldoende duidelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2024). Dit onderstreept het belang van heldere regels, goede informatie en effectief toezicht en handhaving.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van IenW heeft ervoor gekozen om de risico's die door de Algemene Rekenkamer zijn aangekaart in de begrotingsbrief (IenW, 2025a) als leidraad te gebruiken. De in deze brief benoemde risico's zijn volgens de minister een goede weergave van de meest recente grote risico's over de hele breedte van IenW en zijn onafhankelijk van interne besluitvorming opgeschreven. Dat maakt deze risico's volgens de minister zowel relevant als actueel. De minister van IenW heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van IenW*

Risico	Toelichting (geparafraseerd)	Bedrag
Secundaire bouwstoffen voor circulaire economie.	Het ministerie van IenW geeft aan dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat de staatssecretaris van IenW niet weet of de maatregelen die de bodemkwaliteit moeten borgen bij het gebruik van de secundaire bouwstoffen (zoals staalslakken) voldoende zijn. Dit kan leiden 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.	Geen bedrag genoemd.
Instandhouding netwerken Rijkswaterstaat.	Door een tekort aan budget is de instandhoudingsopgave voor de infrastructuur groter dan wat uitvoerbaar is, vooral bij infrastructuur die het einde van de levensduur nadert. Uitgesteld onderhoud vergroot de kans op storingen en leidt tot meer noodmaatregelen, waardoor geplande werkzaamheden worden verdrongen. Nieuwe vernieuwingsprojecten kunnen daardoor vaak alleen worden gestart door andere noodzakelijke projecten te vertragen of uit te stellen.	Geen bedrag genoemd.
Drinkwatervoorziening onder druk.	Het ministerie van IenW geeft aan dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat het niet duidelijk is of de maatregelen die IenW met betrekking tot drinkwaterbesparing neemt voldoende zijn om de doelstellingen voor besparing te halen.	Geen bedrag genoemd.
Ruimtelijke maatregelen achter de dijk.	Risico van gebrek aan realisatie van beleid en geen geld voor gevolgbeperking en crisismanagement in het geval dijken overstromen, ondanks het bestaan van kwetsbare gebieden waar mensen wonen en economische activiteiten plaatsvinden.	Geen bedrag genoemd.

Wij onderschrijven dat dit de relevante en nog steeds actuele risico's zijn.

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van IenW heeft in 2025 € 13.905 miljoen uitgegeven. Dit is 3,7% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 14.167 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 117 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.

Vanuit het Mobiliteitsfonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 9.849 miljoen. Dit is 2,6% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 12.549 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 9.446 miljoen.

Vanuit het Deltafonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 1.943 miljoen. Dit is 0,5% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.459 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.755 miljoen.

Tabel 2 *Ministerie van IenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds in miljoenen € en aantallen fte's*

	2023	2024	2025
XII Infrastructuur en Waterstaat			
Verplichtingen	12.495	14.673	14.167
Uitgaven	12.333	13.919	13.905
Ontvangsten	47	67	117
Fte's	15.443	16.369	16.377

	2023	2024	2025
A Mobiliteitsfonds			
Verplichtingen	10.688	10.446	12.549
Uitgaven	8.367	9.709	9.849
Ontvangsten	8.503	9.521	9.446
J Deltafonds			
Verplichtingen	1.705	1.948	2.459
Uitgaven	1.734	1.623	1.943
Ontvangsten	1.710	1.443	1.755

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IenW waren in 2025 € 13 miljoen lager dan in 2024. Voor het Mobiliteitsfonds waren de uitgaven in 2025 € 140 miljoen hoger dan in 2024, en voor het Deltafonds waren de uitgaven € 320 miljoen hoger. Tabel 3 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 3 *Ministerie van IenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds: verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2024	2025	Verschil
XII Infrastructuur en Waterstaat			
11. Integraal waterbeleid	70	74	4
13. Bodem en Ondergrond	140	130	-10
14. Wegen en verkeersveiligheid	465	393	-72
15. Vrachtwagenheffing	0	0	0
16. Openbaar vervoer en spoor	477	99	-377
17. Luchtvaart	70	55	-15
18. Scheepvaart en havens	80	153	73
19. Internationaal beleid	11	10	0
20. Lucht en geluid	63	69	6
21. Circulaire economie	64	73	9
22. Omgevingsveiligheid en milieurisico's	67	78	11
23. Meteorologie, seismologie en milieurisico's	79	80	1
24. Handhaving en toezicht	232	245	13

Begrotingsartikel	2024	2025	Verschil
25. Brede doeluitkering	1.113	1.319	206
26. Bijdrage investeringsfondsen	10.408	10.524	116
97. Algemeen departement	58	63	5
98. Apparaatsuitgaven kerndepartement	521	540	19
99. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	**13.919**	**13.905**	**-13**
A Mobiliteitsfonds			
11. Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte	0	0	0
12. Hoofdwegennet	3.718	4.038	320
13. Spoorwegen	3.171	3.212	41
14. Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	845	487	-358
15. Hoofdvaarwegennet	1.398	1.437	39
17. Megaprojecten verkeer en vervoer	578	675	97
18. Overige uitgaven en ontvangsten	0	0	0
Totaal	**9.709**	**9.849**	**140**
J Deltafonds			
1. Investeren in waterveiligheid	604	876	271
2. Investeren in zoetwatervoorziening	70	27	-44
3. Beheer, onderhoud en vernieuwing	327	419	92
4. Experimenteren cf. art. III Deltawet	135	100	-34
5. Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven	378	412	34
7. Investeren in waterkwaliteit	108	109	1
Totaal	**1.623**	**1.943**	**320**

Voor het begrotingshoofdstuk IenW zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 16 Openbaar vervoer en spoor en 25 Brede doeluitkering. Er zijn in 2025 minder subsidies voor het openbaar vervoer en spoor verstrekt dan in 2024, onder andere door het aflopen van coronacrisismaatregelen zoals de beschikbaarheidsvergoeding ov. De Brede doeluitkering was in 2025 circa € 206 miljoen hoger dan in 2024. De Brede doeluitkering is een jaarlijkse uitkering aan de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, en heeft als doel vervoers- en verkeerstaken, zoals het openbaar vervoer, in die 2 regio's te financieren.

Bij het Mobiliteitsfonds zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 12 Hoofdwegennet en 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheids-programma's. Het verschil bij het hoofdwegennet wordt met name veroorzaakt doordat er in 2025 circa € 270 miljoen meer is uitgegeven aan onderhoud en vernieuwing dan in 2024. Voor regionale en lokale infrastructuur is er in 2025 juist circa € 360 miljoen minder uitgegeven aan bereikbaarheidsprogramma's.

Bij het Deltafonds zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 1 Investeren in waterveiligheid en 3 Beheer, onderhoud en vernieuwing. Er is in 2025 circa € 270 miljoen meer uitgegeven aan aanlegprojecten voor waterveiligheid dan in 2024. Voor het beheer, onderhoud en vernieuwing is er in 2025 circa € 90 miljoen meer uitgegeven.

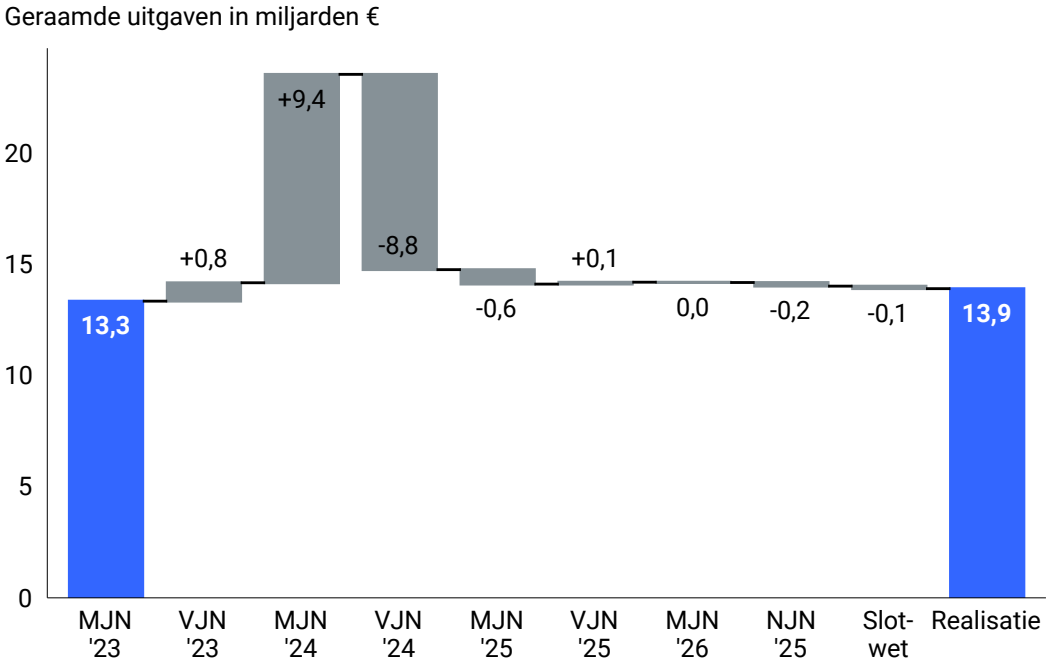
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van IenW, het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. We kijken terug op de ontwikkeling van de (geraamde) uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota (MJN) 2023 tot het jaarverslag (FJR) 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

In de figuren 1, 2 en 3 staan standen van de geraamde uitgaven op verschillende begrotingsmomenten. Als een stand op een bepaald moment is gewijzigd, kan dat worden veroorzaakt door meerdere veranderingen. We lichten alleen de grootste veranderingen toe in de tabellen 4, 5 en 6. Daarom zijn de bedragen in de figuren en de tabellen niet een-op-een aan elkaar te koppelen.

Figuur 1 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van IenW*

Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein

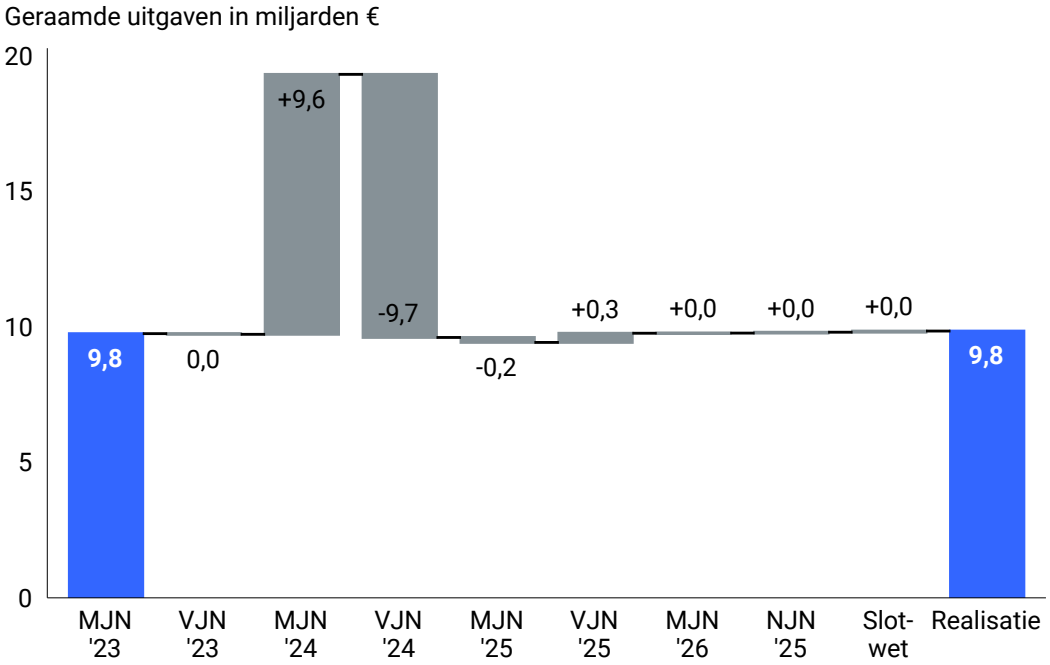


Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de geraamde uitgaven van 2025 voor het ministerie van IenW per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 13,3 miljard uit te geven in 2025. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven na 3 jaar uiteindelijk circa 4,5% hoger, namelijk € 13,9 miljard. Het verschil tussen de in de Miljoenennota 2023 geraamde uitgaven en de realisatie in het Jaarverslag 2025 is relatief klein. De uitschieters bij de Miljoenennota 2024 en de Voorjaarsnota (VJN) 2024 lichten we verderop in deze paragraaf toe, bij de tabellen. Dat geldt ook voor de uitschieters bij het Mobiliteitsfonds in figuur 2.

Figuur 2 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Mobiliteitsfonds*

Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein

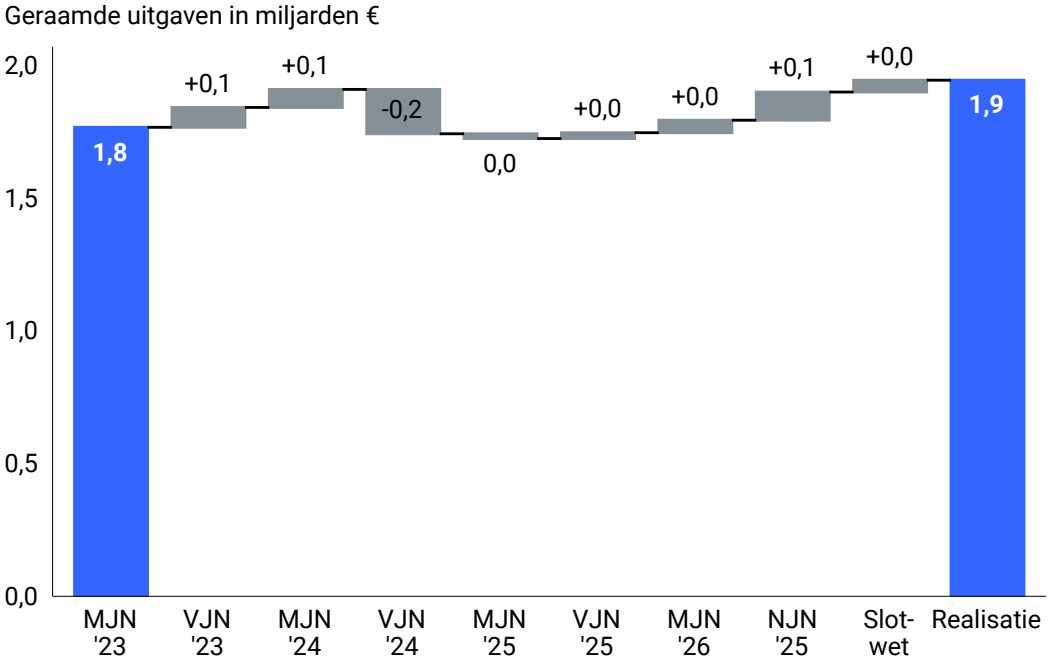


Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om in 2025 € 9,8 miljard uit te geven voor het Mobiliteitsfonds. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven nagenoeg gelijk aan dat bedrag.

Figuur 3 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Deltafonds*

Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Ook voor het Deltafonds was de realisatie van de uitgaven in 2025 nagenoeg gelijk aan de raming in de Miljoenennota 2023.

De tabellen 4, 5 en 6 tonen de 3 grootste veranderingen in de geraamde uitgaven van het ministerie van IenW, het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds voor 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 4 *De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 van het ministerie van IenW in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Mutaties Mobiliteitsfonds	-9.671
MJN 2024	Mutaties Mobiliteitsfonds	8.845
VJN 2023	Loon- en prijsbijstelling	685

De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven bij het ministerie van IenW voor 2025 zijn te vinden in de financiering van het Mobiliteitsfonds en de loon- en prijs-bijstelling. De wijzigingen in geraamde uitgaven voor 2025 op het Mobiliteitsfonds worden grotendeels veroorzaakt door de financiële verwerking van de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan. Dit lichten we hierna verder toe bij tabel 5 van het Mobiliteitsfonds.

Tabel 5 *De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven van het Mobiliteitsfonds in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2024	Omvorming ProRail	8.845
VJN 2024	Omvorming ProRail	-8.845
VJN 2024	Kasschuif Mobiliteitsfonds	-770

De grootste wijzigingen in geraamde uitgaven voor 2025 op het Mobiliteitsfonds worden veroorzaakt door de financiële verwerking van de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan. Deze omvorming stond gepland voor 1 januari 2025. Voor de omvorming was er bij de Miljoenennota 2024 € 8,8 miljard extra geraamd op het Mobiliteitsfonds. 1 januari 2025 bleek echter niet haalbaar, door deze vertraging zijn de middelen uit de Rijksbegroting gehaald.
Verder is er € 770 miljoen voor het aanlegproject ViA15 en de ontsluiting van woning-bouwprojecten naar latere jaren verschoven. Dat is de Kasschuif Mobiliteitsfonds in de Voorjaarsnota 2024.

Tabel 6 *De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven van het Deltafonds in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Kasschuif Deltafonds	-183
NJN 2025	Saldo Deltafonds	105
VJN 2024	Kasschuif Beekdalen	-94

Bij de Voorjaarsnota 2024 was er voor het Deltafonds een kasschuif van - € 183 miljoen geraamd. Dat ging voornamelijk om budget voor het Hoogwaterbeschermings-programma dat, in verband met problemen in de uitvoering, naar latere jaren is verschoven. De mutatie Saldo Deltafonds in de Najaarsnota (NJN) van € 105 miljoen euro betekent dat er in 2025 meer geld is uitgegeven aan projecten dan oorspronkelijk was begroot. Waar er in voorgaande jaren vaak sprake was van onderuitputting (geld dat overbleef), was de planning voor 2025 krapper en ambitieuzer. Omdat de werkzaam-heden sneller en volledi ger waren uitgevoerd dan verwacht, is er een tekort ontstaan voor 2025: er was meer budget nodig om de lopende projecten te kunnen betalen.
De Kasschuif Beekdalen in de Voorjaarsnota was bedoeld om het budget beschikbaar te houden voor de jaren waarin de investeringen daadwerkelijk plaatsvinden.

3.3 IenW en de NAVO-norm

Nieuwe NAVO-norm breder dan alleen defensie-uitgaven
Tijdens de NAVO-top in Den Haag (juni 2025) hebben de lidstaten afgesproken dat zij streven naar een besteding van 5% van het bruto binnenlands product (bbp) aan defensie en aanverwante veiligheidsinvesteringen. Deze nieuwe NAVO-norm bestaat uit 3,5% voor directe defensie-uitgaven en 1,5% voor investeringen die bijdragen aan de weerbaarheid van samenleving en kritieke infrastructuur, waaronder vitale netwerken, cyberveiligheid en logistiek. Voor het ministerie van IenW kan dit betrekking hebben op investeringen in onder meer militaire mobiliteit, havens en corridors van strategisch belang, waterveiligheid, digitale infrastructuur en *dual-use* projecten (projecten met zowel civiele als militaire waarde). Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor 12 vitale processen die ook onder oorlogsomstandigheden door moeten gaan, bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening en vervoer over de (hoofd)wegen.

Nog niet duidelijk wat onder de 1,5% van de NAVO valt
Er zijn geen kaders die aangeven welke uitgaven meetellen voor de 1,5% van de NAVO-norm en welke niet. Het is daarom onduidelijk welke uitgaven van het ministerie van IenW vallen onder de 1,5%. Er wordt rijksbreed al wel geïnventariseerd welke

investeringen er worden gedaan ten behoeve van zowel civiel-militaire ondersteuning als continuïteit van de samenleving. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert dit.

Minister inventariseert welke (toekomstige) projecten bijdragen aan weerbaarheid
Op verzoek van de NCTV heeft het ministerie van IenW een inventarisatie gemaakt voor de kabinetsformatie van eind 2025. In deze inventarisatie staat welke projecten nodig zijn om de Nederlandse weerbaarheid te behouden of te versterken. Ook is er gekeken naar de mogelijke kosten voor de komende 15 jaar, de looptijd van het Mobiliteitsfonds. De inventarisatie geeft alvast een indicatie van de mogelijke projecten die kunnen bijdragen aan die weerbaarheid. Daaronder vallen bijvoorbeeld infrastructuurmaatregelen op wegen, spoorwegen en vaarwegen om voorbereid te zijn op militaire transporten, en het versterken van weerbaarheid op de Noordzee.

4. Resultaten van geld en beleid

We hebben bij dit verantwoordingsonderzoek gekozen voor een overkoepelend thema veiligheid. Bij het ministerie van IenW hebben we binnen dit thema onderzoek gedaan naar de veiligheid van vitale infrastructuur op de Noordzee. Dit onderwerp sluit aan bij 2 actielijnen van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden: actielijn 6 Tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging en spionage en actielijn 10 Bescherming vitale infrastructuur.

Om effectief te kunnen reageren op dreigingen voor de vitale infrastructuur op de Noordzee is een actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld nodig. Deze infrastructuur is van vitaal belang voor de Nederlandse economie, maatschappij en het functioneren van de overheid. Het kabinet is een rijksbreed Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) gestart, onder coördinatie van de minister van IenW, met een budget van € 41,4 miljoen. 3 jaar na de start van het PBNI zijn dreigingen nu beter in beeld, maar die verbeteringen zijn niet bestendig en er is nog geen geïntegreerd beeld, mede vanwege een gebrek aan langlopende financiering. In onderstaande paragraaf onderbouwen we deze conclusie.

4.1 Veiligheid op de Noordzee

De minister coördineert een interdepartementaal programma voor de bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee, het PBNI. Wij hebben onderzocht in hoeverre de coördinatie van de minister van IenW heeft geleid tot een betere bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee. Ook hebben we bekeken welke resultaten zijn behaald bij actielijn 2 van het PBNI: Beeldopbouw. Deze actielijn richt zich op het verbeteren van de detectie en duiding van gebeurtenissen op de Noordzee.

4.1.1 Actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld op de Noordzee ontbreekt

Toenemende bedreiging vitale infrastructuur op Noordzee

De Noordzee is een cruciaal industriegebied voor Nederland, door de windparken en vele duizenden kilometers aan gaspijpleidingen, elektriciteitskabels en data- en telecomkabels. De komende jaren worden nog meer windparken aangelegd; ook zijn er initiatieven op het gebied van datacentra. Alle kabels en leidingen in de Noordzee zijn belangrijk voor de nationale veiligheid en onze economie, en daarmee zijn ze zogenoemde vitale infrastructuur. Inzicht in waar de kabels liggen is van belang om onbedoelde beschadiging te voorkomen, bijvoorbeeld door de visserij. Vissersschepen kunnen namelijk de kabels beschadigen met hun netten.

Door de geopolitieke ontwikkelingen neemt de interesse in die leidingen en kabels toe, en daarmee ook de dreiging van spionage en moedwillige verstoring (sabotage). Hybride statelijke dreiging is reëel. Zo meldden de AIVD en MIVD in februari 2026 dat zij zich zorgen maken over de toegenomen dreiging uit Rusland tegen vitale infrastructuur in Nederland (AIVD en MIVD, 2026). Ook varen er regelmatig schepen van de Russische schaduwvloot (veelal oude tankers die gesanctioneerde Russische olie illegaal vervoeren) of Russische onderzoekschepen op de Noordzee die een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

Verdachte Russische schepen begeleiden op de Noordzee is een steeds vaker voorkomende taak voor de marine. Volgens het ministerie van Defensie nam het aantal begeleidingen toe van 20 in 2024 naar 61 in 2025 en al 12 in de eerste 2 maanden van 2026. In februari 2026 heeft de Nederlandse marine 6 Russische schepen, waaronder 3 militaire, door het Nederlandse deel van de Noordzee begeleid. Doel is om spionage of sabotage aan vitale infrastructuur zoals internetkabels en pijpleidingen te voorkomen. Langdurige en/of grootschalige stroom- of internetuitval kan grote gevolgen hebben voor burgers en bedrijven in Nederland en andere landen.

Aanpak via Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur

Het kabinet-Rutte IV heeft in 2023 besloten een gezamenlijke strategie ter bescherming van de Noordzee-infrastructuur op te stellen (IenW, 2023). De minister van IenW coördineert de uitvoering, via het interdepartementale PBNI. Het doel van het PBNI is het toekomstbestendig beschermen van de beschikbaarheid, continuïteit, vertrouwelijkheid en integriteit van de Noordzee-infrastructuur ten behoeve van de nationale veiligheid.

Het ministerie van IenW werkt in het PBNI samen met 5 departementen, te weten Defensie, Economische Zaken (EZ), Klimaat en Groene Groei (KGG), Justitie en Veiligheid (JenV) en Buitenlandse Zaken (BZ), en met de NCTV, AIVD en MIVD. Daarnaast werkt het programmateam PBNI samen met sectorpartijen, zoals de energie- en telecomindustrie, en met de omringende Noordzeelanden, de NAVO en de EU.

In juni 2024 presenteerde het programmateam PBNI namens het kabinet het actieplan *Strategie ter bescherming Noordzee infrastructuur* (IenW, 2024). Het actieplan is uitgewerkt in een programmaplan met 5 actielijnen: 1) governance, 2) beeldopbouw, 3) weerbaarheid, 4) crisisbeheersing en 5) samenwerking. Elke actielijn heeft een aantal mijlpalen, kernactiviteiten en gewenste effecten, waarbij één minister verantwoordelijk is voor een mijlpaal. Het kabinet heeft het actieplan vastgesteld. De afzonderlijke ministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de afgesproken activiteiten in het interdepartementaal afgestemde programmaplan die vallen onder hun werkterrein.

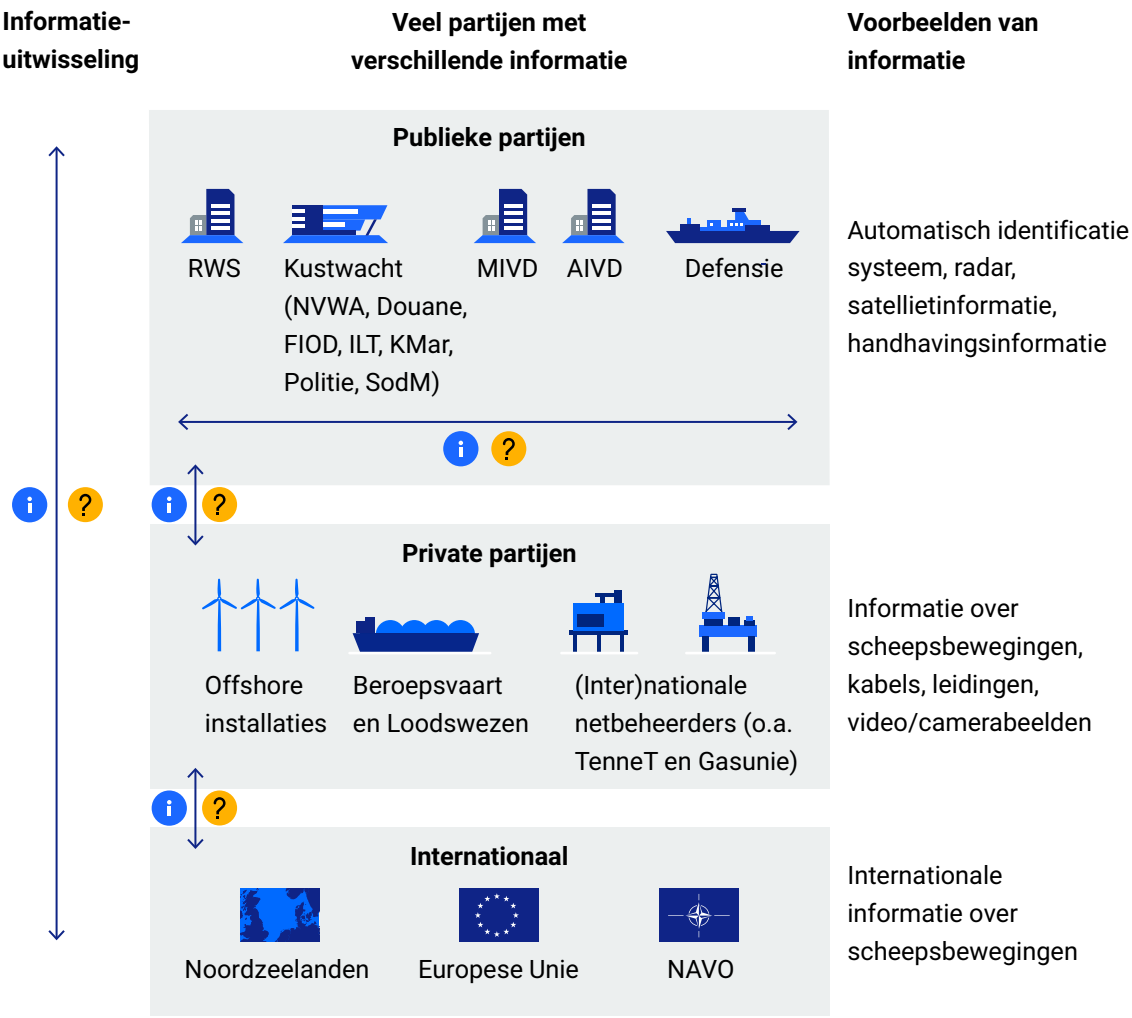
Geen geïntegreerd (dreigings)beeld veiligheid Noordzee

Om de infrastructuur te beschermen is een zo volledig mogelijk beeld noodzakelijk van de actuele situatie op de Noordzee: welke schepen varen waar en met welk doel, wat gebeurt er in de lucht en onder water. Ook is een risico-inschatting nodig of er schepen, drones of situaties zijn die een potentiële dreiging opleveren. Hiervoor zijn veel data nodig uit allerlei bronnen. Die moeten worden samengevoegd, geanalyseerd en beoordeeld, en waar nodig moet actie worden ondernomen.

Op de Noordzee zijn veel verschillende partijen actief die allerlei data verzamelen voor diverse doeleinden. Zo monitort de Kustwacht scheepsbewegingen, TenneT elektriciteitskabels, en Rijkswaterstaat verzamelt hydrologische data over golfhoogte. Elke partij analyseert en interpreteert de eigen data, maar deelt de informatie niet of beperkt met andere partijen. Daardoor is er geen geïntegreerd (dreigings)beeld van de veiligheid op de Noordzee, zie figuur 4. Dat is een belemmering voor een effectieve en proactieve aanpak van (potentiële) dreigingen boven en onder water. Nu gebeurt het dat een partij onvoldoende kennis of informatie heeft om een goede inschatting te maken voor een eventuele vervolgactie, en daardoor te snel escaleert of juist niet of te traag reageert.

Figuur 4 *De partijen met informatie over gebeurtenissen op de Noordzee*

Geen geïntegreerd (dreigings)beeld door ontbreken koppeling beschikbare informatie



Advies: één informatieknooppunt is nodig

ABDTOPConsult heeft op verzoek van het PBNI de huidige governance van *maritime security* onderzocht (BZK, 2025). *Maritime security* (beveiliging) betreft het geheel aan maatregelen om mensen, middelen, goederen en diensten te beschermen tegen bewust schadelijke invloeden op en vanuit zee. Het gaat om preventie en detectie van, respons op en bescherming tegen de dreiging van spionage en doelbewust destructieve acties zoals terrorisme, kaping, ondermijning, smokkel, sabotage en ongewenste buitenlandse inmenging en handelingen van statelijke actoren. Een van de aanbevelingen van ABDTOPConsult is om één informatieknooppunt op te richten waar alle beschikbare data samenkomen en aan elkaar worden gekoppeld, voor een geïntegreerd (dreigings)beeld. Dit wordt datafusie genoemd.

Het plan is dat in een National Marine Security Centre (NMSC) niet-staatsgeheime data van zowel publieke, private, militaire als internationale partijen gefuseerd en geanalyseerd kunnen worden om tot een gezamenlijk (dreigings)beeld te komen. Dit gezamenlijke dreigingsbeeld wordt dan gedeeld met alle deelnemende partijen, die het kunnen verrijken met eigen (staatsgeheime) informatie.

Volgens ABDTOPConsult is binnen het NMSC de responsfunctie heel belangrijk. Die responsfunctie houdt in dat een partij aangewezen en bevoegd is om op basis van de analyse te bepalen welke partij actie zou moeten ondernemen (respons) bij een potentiële dreiging of incident. De bevoegde partij moet er vervolgens voor zorgen dat die andere partij ook daadwerkelijk actie onderneemt. Alhoewel het kabinet de oprichting van een NMSC onderschrijft, zijn de betrokken partijen (de ministers van JenV, Defensie en IenW) het er nog niet over eens wie daarvoor verantwoordelijk zou moeten zijn en wie dat financiert.

4.1.2 Enkele concrete verbeteringen maar geen bestendige verbetering

Onder coördinatie van de minister van IenW zijn activiteiten ontplooid om (onder meer) de surveillancecapaciteit te verbeteren. Ook heeft het programmateam PBNI erin geïnvesteerd de betrokken partijen bijeen te brengen en de bewustwording te vergroten.

Wat zijn de concrete resultaten tot nu toe van actielijn 2 Beeldopbouw?
Er is onder meer een nulmeting van de sensordekking op de Noordzee gemaakt. Zo kan worden vastgesteld op welke plekken sensoren strategisch gezien missen. Vervolgens zijn een verbeterplan en een uitvoeringsplan opgesteld om de sensoriek (de aanschaf en onderhoud van sensoren en software) in de Noordzee te verbeteren.

Het PBNI heeft geïnvesteerd in enkele quick wins. Zo zijn er extra zenders aangeschaft voor een beveiligd communicatienetwerk. Defensie heeft een patrouillevaartuig ingehuurd voor surveillance op de Noordzee en 2 schepen van de Kustwacht hebben warmtebeeldcamera's gekregen. Door uitbreiding van de satellietcapaciteit kan Defensie verdachte schepen beter monitoren. Ook is het PBNI gestart met een gezamenlijke beeldopbouw in een proeftuin, waarin partijen experimenteren met datafusie en data-analyse, vooruitlopend op het NMSC.

Door bovengenoemde uitgaven en initiatieven is de surveillancecapaciteit verbeterd. Maar het is volgens het PBNI niet mogelijk om te zeggen hoeveel de sensoriek en beeldopbouw is verbeterd ten opzichte van de nulmeting. Het combineren van informatie en data van enkele partijen is een start van een gezamenlijke beeldopbouw van

de Noordzee. Echter, zonder langlopend budget is het niet mogelijk om onderhoudscontracten voor de lange termijn af te sluiten voor sensoren, schepen en andere instrumenten. Ook het uitvoeringsplan voor een betere dekking van de zee door sensoren – en daarmee een verbetering van de bescherming van de kritieke infrastructuur – wacht op langlopende financiering.

Verbeteringen niet afgerond en bestendig

Op dit moment is het actuele beeld van aan *maritime security* gerelateerde activiteiten en dreigingen op de Noordzee (boven, op en onder water) onvolledig. Het is niet compleet genoeg en daarmee onvoldoende voor de analyse en duiding die nodig zijn om de infrastructuur op de Noordzee beter te kunnen beschermen. 3 jaar na de start van het PBNI is dit beeld verbeterd, maar die verbeteringen zijn niet bestendig.

Hoe komt dat? We zien 2 oorzaken die een geïntegreerd (dreigings)beeld en bescherming van de kritieke infrastructuur in de Noordzee belemmeren:

1. Het ontbreekt aan langlopende financiering om de verbeterplannen uit te rollen en het informatieknooppunt op te richten.
2. De ministeries die deelnemen aan het PBNI kunnen het niet eens worden over de verantwoordelijkheid voor het informatieknooppunt en de responsfunctie.

4.1.3 Budget PBNI nog niet langlopend toegekend

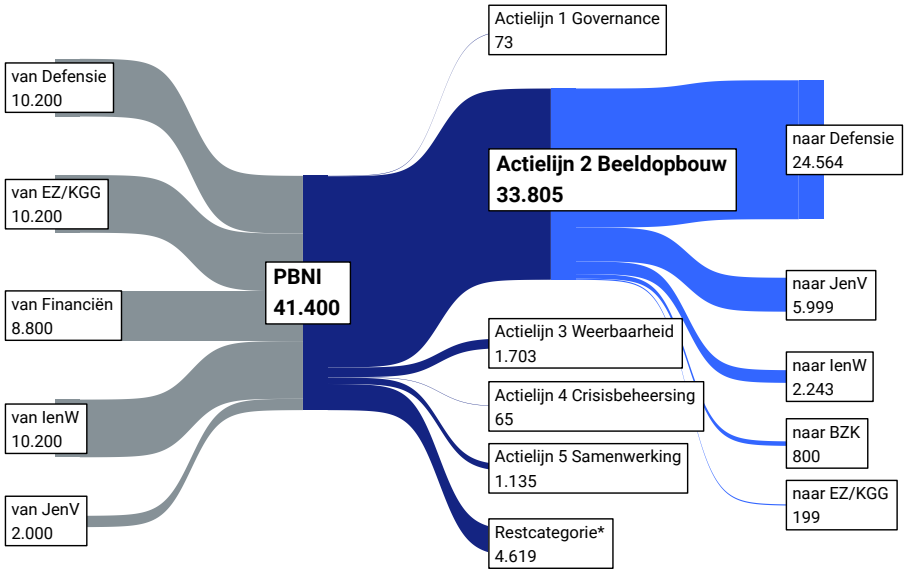
Het kabinet had in 2024 en 2025 in totaal € 41,4 miljoen beschikbaar gesteld voor het PBNI, maar niet voor 2026. Het ministerie van IenW heeft daarom € 6,2 miljoen overbruggingsfinanciering ter beschikking gesteld om enkele lopende initiatieven voort te zetten in 2026. De minister van IenW heeft namens het interdepartementale PBNI het kabinet om langlopende financiering gevraagd van jaarlijks € 70 miljoen vanaf 2026, voor de voortzetting van het programma en een effectieve bescherming op de Noordzee.

De bovengenoemde middelen voor 2024 en 2025 zijn van de begrotingen van de departementen EZK, JenV, IenW, Financiën en Defensie overgeboekt naar het ministerie van IenW. De ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor het budget is bedoeld. Daarom heeft de minister van IenW de middelen voor specifieke activiteiten weer overgeboekt naar de uitvoerende departementen, zie figuur 5.

Figuur 5 *Geldstromen PBNI 2024 en 2025*

Meeste geld PBNI gaat naar actielijn 2 voor beeldopbouw

Bedragen x €1.000



*Apparaatskosten, onderuitputting en kasschuif 2026

4.1.4 Coördinatie van minister van IenW heeft beperkte invloed

De minister van IenW heeft het proces rond de opzet en de uitvoering het programmaplan gecoördineerd, binnen de mogelijkheden die hij daarvoor heeft. Zo heeft onder zijn coördinatie het interdepartementaal programmateam een programmaplan opgesteld en uitgevoerd, en quick wins gefinancierd in 2024 en 2025 om de beeldopbouw te verbeteren. Ook is een uitvoeringsplan opgesteld om de sensoriek en de beeldopbouw in de Noordzee te verbeteren, dat kan worden uitgevoerd als de financiering rond is. Onder coördinatie van de minister van IenW is meer bewustwording ontstaan dat verbeteringen nodig zijn om de kritieke infrastructuur in de Noordzee te beschermen.

De minister van IenW heeft geen specifieke bevoegdheden van het kabinet gekregen voor zijn coördinerende rol en moet die vervullen in afstemming met andere bewindspersonen. Ook voor de financiering is hij mede afhankelijk van de andere betrokken ministers. De uitvoering ligt bij deze departementen en soms ook bij private partijen. De minister van IenW coördineert en heeft beperkt invloed op de uitvoering van de activiteiten. Dit betekent ook dat de minister van IenW slechts deels verantwoordelijk kan worden gehouden voor de resultaten die het programmateam PBNI heeft behaald.

4.1.5 Conclusies en aanbevelingen

Onze conclusies

Onder de coördinatie van de minister van IenW hebben de betrokken ministers namens het kabinet enkele concrete acties uitgevoerd ter verbetering van de beeldopbouw van dreigingen op de Noordzee. Dit heeft geleid tot meer dataverzameling en meer surveillancecapaciteit. Het is echter niet mogelijk om te zeggen hoeveel de beeldopbouw is verbeterd. Een actuele en geïntegreerde beeldopbouw van de veiligheid op de Noordzee ontbreekt. Ook is er nog geen informatieknooppunt met responsfunctie, vanwege een bestuurlijke impasse en ontbrekende financiering. De minister van IenW heeft geen doorzettingsmacht in dit dossier omdat hij geen specifieke bevoegdheden van het kabinet heeft gekregen voor zijn coördinerende rol.

Wij concluderen dat de tot nu gerealiseerde verbeteringen onvoldoende zijn voor structurele detectie en duiding van dreigingen. Daarnaast is de financiering van het PBNI vanaf 2026 weggevallen en is het gevraagde langlopende budget fors hoger dan wat nog vanuit het ministerie van IenW beschikbaar is. Dat vinden we zorgelijk, vanwege de toegenomen geopolitieke spanningen. Zonder voldoende langlopende financiering en duidelijke regie loopt Nederland het risico dat de veiligheid van onze vitale infrastructuur op Noordzee verder in het geding komt.

Onze aanbevelingen

We bevelen het kabinet aan om zo snel mogelijk concrete besluiten te nemen over de langlopende financiering, het informatieknooppunt en de doorzettingsmacht van de coördinerende minister. Daarbij is het ook nodig om afspraken te maken over het vervolg van het PBNI en de coördinatie daarvan.

4.1.6 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid 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. Wij geven hieronder een oordeel over de resultaten van het gevoerde kabinetsbeleid. De resultaten van het gevoerde kabinetsbeleid voor veiligheid op de Noordzee beoordelen wij als zorgelijk.

De coördinatie van de minister van IenW zelf is toereikend, gegeven zijn (beperkte) bevoegdheden. Hij heeft de eerste stappen gezet en met quick wins het (dreigings)beeld op de Noordzee verbeterd, maar die verbeteringen zijn niet bestendig. Een rijksbrede inzet, ook financieel, is nodig voor het realiseren van het doel van het programma,

namelijk bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee. Zo is er geen geïntegreerd dreigingsbeeld, omdat de oprichting van een informatieknooppunt (voor datafusie, analyse en sturing van respons) niet van de grond komt. Dat komt door een impasse over de verantwoordelijkheden en ontbrekende financiering. Dit is zorgelijk wegens de toename van vitale infrastructuur op de Noordzee, de geopolitieke ontwikkelingen (toename dreigingen) en de gevolgen van eventuele sabotage.

Oordeel



4.2 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. Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA 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 gevraagd onderzoek te doen naar periodieke rapportages. Periodieke rapportages zijn belangrijke evaluaties die uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor een samenhangend beleidsterrein. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van IenW hebben we 2 periodieke rapportages onderzocht: *Luchtvaart* en *Wegen en verkeersveiligheid*. We zien dat periodieke rapportages inzichten kunnen opleveren over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

Periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid*

De periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* (Kwink groep, 2024) gaat onder andere in op de resultaten van delen van het beleid rondom aanleg, onderhoud en verkeersveiligheid. Over beheer en onderhoud luidt de conclusie dat de prestatieafspraken tussen het ministerie en Rijkswaterstaat wel zijn gehaald, maar ook dat de achterstand op het gebied van onderhoud in de praktijk fors is toegenomen. Over de aanleg van nieuwe wegen concludeert de periodieke rapportage dat het beleid niet doeltreffend is geweest, omdat de verkeersgroei niet gefaciliteerd kon worden.

Gebruik van periodieke rapportages door de Tweede Kamer

Beide onderzochte periodieke rapportages van de minister van IenW werden geagendeerd voor commissiedebatten, in slechts 1 debat kwam de rapportage ook aan de orde. De betrokken commissie stelde over beide rapportages schriftelijke vragen. In ons overkoepelende rapport concluderen we overigens dat de Tweede Kamer rijksbreed nog weinig gebruikmaakt van periodieke rapportages.

Figuur 6 *Gebruik van periodieke rapportages door de Tweede Kamer*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

● Ja ⊗ Geen ? Op moment van beoordelen nog niet bekend

Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Luchtvaart	● 24	●	●	⊗
Wegen en verkeersveiligheid	● 15	⊗	●	⊗

Periodieke rapportages voldoen deels aan de regels

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. We concluderen dat alleen de rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* voldoet aan de vereisten uit de regelgeving, omdat deze een uitspraak bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Overigens gaan die uitspraken soms niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

Periodieke rapportages geven weinig inzicht in de praktijk

De alinea hiervoor gaat over de vraag of de evaluaties aan de regels voldoen. Dat wil zeggen: óf ze een uitspraak bevatten over doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze

alinea geven we aan of die uitspraak ook iets zegt over waar burgers en bedrijven in de praktijk iets aan hebben. Voor de minister van IenW concluderen we dat de periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* voor een gedeelte van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk. De periodieke rapportage *Luchtvaart* gaat niet in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk.

Figuur 7 *Periodieke rapportages IenW; regels en inzicht in praktijk*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Periodieke rapportages voldoen aan regels maar geven weinig inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk



4.3 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om 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 gederfde belastingopbrengsten. Het budgettair belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van IenW is voor 2025 geraamd op € 2.676 miljoen. De minister van IenW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de vrijstelling leidingwaterbelasting voor grootgebruikers en de vrijstelling baggerspecie afvalstoffenbelasting. In ons

verantwoordingsonderzoek 2024 hebben we opgemerkt dat de bovengrens van de belasting op leidingwater in de afgelopen 25 jaar nooit is geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2025b).

In 2025 heeft de minister van IenW (samen met de ministers van Financiën en van Klimaat en Groene Groei) de volgende fiscale regelingen laten evalueren: energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA). Dit was 1 gecombineerd onderzoek naar beide regelingen. De MIA is primair belegd bij het ministerie van IenW, de EIA bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Het ging hier om een vervolgonderzoek op een evaluatie uit 2023. De hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de EIA en MIA over het algemeen doeltreffende en doelmatige regelingen zijn, die goed bekend zijn, breed toepasbaar zijn en efficiënt uitgevoerd worden. Wel zijn er mogelijkheden om de regelingen verder te verbeteren, bijvoorbeeld door de bekendheid onder het mkb te vergroten, de uitvoering waar mogelijk te vereenvoudigen en de monitoring te versterken om de effectiviteit blijvend te verbeteren. Gezien de indertijd demissionaire status van het toenmalige kabinet is besloten om het aan een volgend kabinet te laten om de uitkomsten van het onderzoek te wegen en te beoordelen.

Daarnaast heeft de minister in 2025 de verwachte effecten laten onderzoeken van een vliegbelasting die gedifferentieerd is naar afstand (CE Delft, 2025). Dit was een ex ante onderzoek, dat plaatsvond voor de invoering van de belasting. Deze vliegbelasting wordt vanaf 1 januari 2027 ingevoerd. In het Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA staat overigens dat het kabinet wil inzetten op een Europese vliegbelasting die voor alle EU-landen gelijk is, in plaats van nationale vliegbelasting.

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW hebben wij in eerdere onderzoeken aanbevelingen gedaan over onder meer drinkwaterbesparing en waterveiligheid. We zien dat de minister een deel van deze aanbevelingen heeft opgepakt, maar dat op sommige punten nog verdere stappen nodig zijn.

Naar aanleiding van ons onderzoek *Drinkwater onder druk* (2025b) hebben wij aanbevolen om meer sturing te geven op drinkwaterbesparing, bijvoorbeeld door tussendoelen te formuleren. De minister heeft aangegeven deze aanbeveling mee te nemen bij de actualisatie van het *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* in 2026. Ook start in het voorjaar van 2026 een landelijke campagne om de bewustwording bij burgers over drinkwatergebruik te vergroten.

In ons rapport *Voorbij de dijk; Keuzes in het waterveiligheidsbeleid* (2023) concludeerden wij dat het beleid van de minister van IenW sterk gericht is op dijkversterking, terwijl maatregelen achter de dijken geringe aandacht krijgen. Wij hebben de minister aanbevolen om naast preventie ook meer te investeren in het beperken van de gevolgen van overstromingen en crisisbeheersing. De minister wil in het nieuwe Nationaal Water Programma 2028-2033 meer aandacht besteden aan maatregelen achter de dijken (IenW, 2026), maar hiervoor is vooralsnog geen specifiek budget beschikbaar gesteld.

Ons onderzoek naar secundaire bouwstoffen zoals bodemas en staalslakken (Algemene Rekenkamer, 2024) liet zien dat de manier waarop afval tot nieuwe bouwstoffen werd verwerkt, leidt tot risico's voor mens en milieu en dat de toenmalige staatssecretaris van IenW terughoudend was met acties om deze risico's aan te pakken. In juli 2025 heeft de staatssecretaris een tijdelijke stop gezet op bepaalde toepassingen van staalslakken. Directe aanleiding hiervoor was het rapport van de Algemene Rekenkamer en signalen van de ILT en het RIVM. Begin april 2026 is deze stop verlengd.

Op 4 maart 2026 hebben we ons onderzoek *Focus op industriële lozingen* gepubliceerd. We hebben de ontwikkeling onderzocht van de concentratie van 15 (zeer) schadelijke industriële stoffen in ons oppervlaktewater, stoffen die worden geassocieerd met een risico voor de gezondheid van mensen en het milieu. We zagen dat bij de meeste stoffen de concentratie in het oppervlaktewater niet is gedaald. De minister van IenW heeft verder weinig zicht op de uitstoot van schadelijke stoffen door bedrijven. RWS heeft geen centraal datasysteem waarin de bedrijven, de vergunningen, de hoeveelheid stoffen die bedrijven mogen lozen en de feitelijke lozingen worden bijgehouden. Hierdoor is het niet mogelijk een landelijk beeld te krijgen van welke bedrijven wat lozen op de rijkswateren, en of dat onder de vergunningen is toegestaan.

4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

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 de maatregelen in tabel 7 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in het *Jaarverslag spoorwegveiligheid* van de ILT.

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

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Artikel 16: Streven naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders/ verladers.	Subdoelstelling 1.3: Teneinde een maximale veiligheid op het spoor te borgen wordt ingezet op het minimaliseren van het aantal stop-tonend-sein (STS)-passages en aanrijdingen op het spoor. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen. In het *Jaarverslag 2025* staat wel als toelichting dat de indicatoren en kengetallen voor openbaar vervoer en spoor inzicht geven in de mate waarin aan de algemene doelstelling voldaan wordt. Scores op indicatoren kunnen vervolgens aanleiding zijn om beleid bij te sturen.	99,5 in 2025	De minister rapporteert in zijn jaarverslag bij een aantal indicatoren over de ontwikkeling in 2024 ten opzicht van 2023. Zo is het aantal STS-passages toegenomen, van 98 naar 112. Het aantal aanrijdingen op overwegen is toegenomen, van 29 naar 34. Het aantal dodelijke slachtoffers bij aanrijdingen op overwegen is toegenomen van 6 naar 11. Het aantal suïcides op het spoor is licht afgenomen, van 190 naar 186. De gegevens over 2025 waren nog niet beschikbaar ten tijde van het opstellen van het jaarverslag. De ILT rapporteert jaarlijks in het *Jaarverslag spoorwegveiligheid* (ILT, 2025) over nog meer indicatoren en maakt daarbij een internationale vergelijking.
Artikel 18: Het realiseren van een veilig, efficiënt, duurzaam en betrouwbaar goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.	Subdoelstelling 1.4: Het continue verbeteren van de beheersing van de nautische risico's. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen. In het *Jaarverslag 2025* staat wel als toelichting dat de indicatoren en kengetallen inzicht geven in de mate waarin aan de algemene doelstelling voldaan wordt. Scores op indicatoren kunnen vervolgens aanleiding zijn om beleid bij te sturen.	153,0 in 2025	De minister rapporteert over scheepvaartongevallen en slachtoffers. In 2024 zijn 2 zeer ernstige scheepsongevallen (ZESO) geregistreerd en 4 ernstige scheepsongevallen (ESO). Er zijn in 2024 geen dodelijke slachtoffers of gewonden gevallen. Het aantal scheepsongevallen op de Noordzee geeft geen duidelijke trend. De aantallen scheepsongevallen zijn in 2024 relatief laag en met weinig grote gevolgschades.

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Artikel 20: Het bevorderen van een duurzame en gezonde leefomgeving door hinder vanwege geluid en trillingen te voorkomen of te beperken, de luchtkwaliteit te verbeteren en ammoniak-, geur- en fijnstofemissies uit stallen te verminderen.	Subdoelstelling 2.1: Aanpak van al bestaande geluidhinder door het treffen van geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen. De minister gebruikt kengetallen voor de voortgang van geluidsanering langs gemeentelijke, provinciale, waterschaps- en Rijkswegen, waaronder de (verwachte) realisatie van het aantal te saneren woningen. Saneren wil hier zeggen: zorgen dat het geluid bij of in de woningen wordt verminderd.	68,9 in 2025	De minister rapporteert over het aantal gesaneerde woningen ten opzichte van de verwachting. Er zijn bij de Rijksinfrastructuur minder woningen gereedgekomen dan verwacht (32 in plaats van 537)[1], als gevolg van een forse vertraging bij het project in Meerssen waar de bouw van een geluidscherm in constructief opzicht lastig blijkt. Bij de lokale infrastructuur zijn meer woningen als gesaneerd aangemerkt dan was geraamd (7.759 in plaats van 2.700). Dat is vooral het gevolg van het feit dat veel gemeenten tot de conclusie waren gekomen dat veel woningen zonder nadere maatregelen al als gesaneerd konden worden aangemerkt.

De minister van IenW legt in zijn jaarverslag verantwoording af over zijn beleid aan de hand van ‘doelenbomen’. Dat wil zeggen dat hij zijn beleidsdoelen per begrotingsartikel uitwerkt in subdoelen met meetbare resultaten. Wij vinden het positief dat de minister sturing op resultaat concreet is gaan inrichten. Echter de doelenbomen zijn nog in ontwikkeling, en in het *Jaarverslag 2025* houdt de minister de meest recente doelenbomen aan, namelijk die uit de begroting 2026. We wijzen op het risico dat hierdoor de cyclus van begroten en verantwoorden minder transparant wordt. De minister legt daardoor in zijn *Jaarverslag 2025* immers geen verantwoording af over de doelen die hij zich voor 2025 stelde, maar over de doelen die hij in de begroting 2026 stelde.[2]

4.6 Totstandkoming beleidsinformatie

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

4.6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

4.6.2 Mobiliteitsfonds

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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.

4.6.3 Deltafonds

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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.

5. Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2025 heeft het ministerie van IenW, inclusief RWS, gewerkt aan de verbetering van het inkoopbeheer. De inzet heeft duidelijk resultaat. Het inkoopbeheer bij het kerndepartement is op orde gebracht. In het inkoopbeheer bij RWS zijn verbeteringen zichtbaar, maar tegelijkertijd zien we nog een aantal resterende punten waardoor de onvolkomenheid bij RWS blijft staan.

Rijkswaterstaat past bedrijfsvoering aan

De fysieke infrastructuur (zoals bruggen, wegen en sluizen) die RWS beheert, is verouderd, de drukte op de (vaar)wegen neemt toe, het klimaat verandert en dreigingen nemen toe. Tegelijkertijd is er een tekort aan (stikstof)ruimte en grondstoffen en is er een krappe arbeidsmarkt. Om de grote opgave aan te kunnen wil RWS slimmer en beter gaan werken, zodat het meer kan doen met hetzelfde aantal mensen. Het programma *Samenhangend Toekomstperspectief* vormt de basis van een verandertraject bij RWS dat gericht is op structuur, processen en cultuur.

Daarnaast is het ministerie in 2025 verder gegaan met het IenW-brede programma *Vernieuwing Generieke Processen* om zijn bedrijfsvoeringssysteem te moderniseren. Het gaat daarbij om 12 algemene processen zoals inkoop, subsidieverlening, verantwoording en tijdschrijven. Als eerste, naast het innoveren van de wijze van inkoop, is het ministerie gestart met de vernieuwing van het inkoop- en contractmanagementproces. Het nieuwe inkoopsysteem moet een uniforme werkwijze mogelijk maken, inzichten geven op basis van betrouwbare data, en de rechtmatigheid van inkopen

inzichtelijk maken. Een belangrijk deel van de planning van het programma wordt mogelijk doorgeschoven naar eind 2026 of 2027. Dat komt door de latere gunning bij de aanschaf van een nieuw inkoopsysteem en de samenloop met de invoering van een nieuw documentmanagementsysteem.

5.2 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 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 8 *Onvolkomenheden bij het ministerie van IenW*

Onvolkomenheden bij ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Aanbestedingen 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

5.3 Opgeloste onvolkomenheden

Aanbesteden kerndepartement: laatste verbeteringen in inkoopbeheer geïmplementeerd

Het ministerie heeft in 2025 de punten in het inkoopbeheer die om verbetering vroegen goed opgepakt, bijvoorbeeld 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 nodig om vast te stellen of inkopen rechtmatig zijn en om het inkoopproces te verbeteren. Het ministerie heeft de uitkomsten van de spendanalyse tot zich genomen, erover gerapporteerd en de eruit voortvloeiende acties opgevolgd. Concreet voorbeeld

hiervan is het in gang zetten van een aanbestedingstraject voor notuleerdiensten. Ook is de naleving van interne inkoopprocedures in 2025 verder verbeterd. Zo wordt de afdeling Inkoop en Subsidies inmiddels bijna altijd betrokken bij de inkoop.

De financiële omvang van de onrechtmatige inkopen is fors gedaald: van € 20 miljoen in 2024 naar € 6 miljoen in 2025. Wel steeg het aantal kleine onrechtmatige inkopen, waarbij het interne goedkeuringstraject om af te wijken van de regels niet is doorlopen. Het is belangrijk dat het ministerie daar meer grip op krijgt.

5.4 Onvolkomenheden

Aanbesteden Rijkswaterstaat: structurele verbeteringen in inkoopbeheer zichtbaar
RWS is een van de grootste inkopers van het Rijk, de organisatie kocht in 2025 voor circa € 7,7 miljard in. Zo is In 2025 een geactualiseerd contract ondertekend voor het project ViA15, waarbij de A15 wordt doorgetrokken naar de A12. In 2025 heeft RWS de stijgende lijn voor het inkoopbeheer voortgezet. Tegelijkertijd zien we nog wel een aantal punten die we hieronder benoemen.

We zien belangrijke vooruitgang bij de publicatie van contractwijzigingen. Voor infrastructuur sluit RWS vaak contracten af met een lange looptijd, en daarbij is niet alles vooraf te voorzien. RWS heeft daarom te maken met duizenden contractwijzigingen. Een voorbeeld is dat een contract moet worden aangepast omdat wetgeving, voor bijvoorbeeld veiligheidseisen, is gewijzigd. Een deel van de contractwijzingen moet volgens de aanbestedingsregels gepubliceerd worden. Gedurende 2025 waren veel contractwijzigingen echter nog niet gepubliceerd. Dankzij sturing met behulp van betere managementinformatie en herstelwerk, is het percentage van gepubliceerde contractwijzigingen in 2025 aanzienlijk gestegen, namelijk van 25% in mei 2025 naar 76% in december 2025. Vanaf 2026 is het nodig om contractwijzigingen gedurende het jaar tijdig te publiceren.

Ook heeft RWS in 2025 gewerkt aan een contractenregister zodat RWS op centraal niveau een volledig overzicht heeft van de lopende contracten. Het contractenregister is echter nog niet volledig, omdat de contracten van enkele organisatieonderdelen nog moeten worden toegevoegd. Verder moet RWS het proces rondom de spendanalyse verder verbeteren. Door RWS worden bijvoorbeeld geen analyses uitgevoerd per inkoopcategorie. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen of opdrachten zijn opgesplitst en/of inkopen zijn gedaan buiten raamovereenkomsten. Tot slot voert RWS periodiek interne controles uit op het gebied van inkopen. RWS heeft echter niet in beeld in hoeverre opvolging is gegeven aan aanbevelingen van uitgevoerde interne controles.

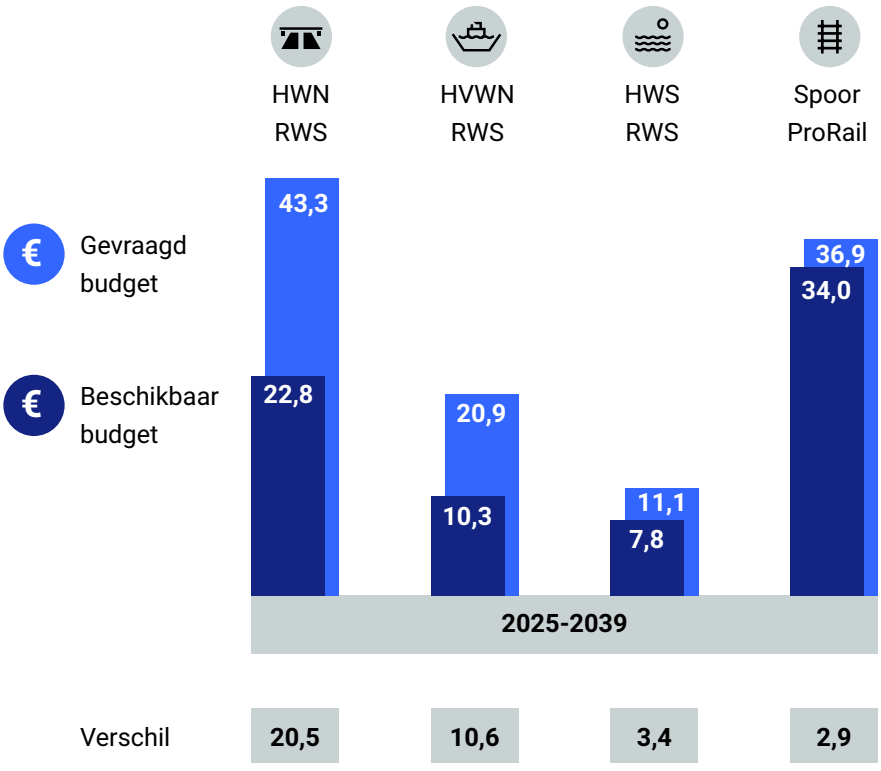
5.5 Prioritering instandhoudingsbudgetten

Noodzaak voor prioritering bij infrastructuurprojecten

De afgelopen jaren vroegen RWS en ProRail herhaaldelijk meer budget voor instandhouding van de infrastructuur dan de minister van IenW beschikbaar stelde. In ons vorige verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan hoe groot het verschil was tussen het gevraagde en beschikbare budget voor instandhouding van het hoofdspoorwegnet en de netwerken van RWS, namelijk het hoofdwegennet (HWN), het hoofdvaarwegennet (HVWN) en het 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.

We zijn dit jaar opnieuw nagegaan wat het verschil is voor de periode 2025 tot en met 2039. De verschillen zijn nog steeds groot (zie figuur 8). Deze figuur is gebaseerd op informatie die we hebben ontvangen van het ministerie van IenW.

Figuur 8 *Verschil tussen budgetbehoefte voor instandhouding van de infrastructuur en de begroting in miljarden €*



Vanwege het verschil tussen het gevraagde en beschikbare budget, moet de minister scherpe keuzes maken. Voor de controlerende taak en het budgetrecht van het parlement is een transparante onderbouwing van deze keuzes van belang.

Minister kan zijn keuzes onderbouwen

Dit jaar hebben wij gekeken naar de navolgbaarheid van het besluitvormingsproces bij de prioritering van de onderhoudsprojecten. Immers, wanneer middelen schaars zijn, is het belangrijk dat keuzes op een duidelijke en consistente manier worden gemaakt. Zonder onderbouwde prioritering bestaat het risico dat niet het meest urgente onderhoud als eerste wordt uitgevoerd. Op basis van documenten en voorbeelden hebben we vastgesteld dat er criteria zijn, dat ze in de praktijk worden gebruikt en dat de Tweede Kamer over de keuzes wordt geïnformeerd. Daarmee kan de minister zijn keuzes navolgbaar onderbouwen. Dit onderzoek was gericht op de gehanteerde systematiek en criteria. We hebben niet de informatie onderzocht waarop de criteria worden toegepast en op basis waarvan de keuzes worden gemaakt. De uiteindelijke keuzes die worden gemaakt zijn het resultaat van een bredere afweging, waarin ook beleidsmatige en politieke overwegingen een rol spelen. We geven hierna op hoofdlijnen weer hoe het prioriteringsproces in de praktijk verloopt.

Prioriteringsproces op hoofdlijnen

De budgetten voor instandhouding van de infrastructuur worden op verschillende niveaus geprioriteerd:

- rijksbreed door het kabinet en parlement;
- binnen het departement door de betrokken beleidsdirecties;
- binnen de uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS.

Prioritering rijksbreed en binnen het departement

Bij de behandeling van de begrotingen in het parlement wordt het beschikbare budget voor het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds vastgesteld. Daarna bepaalt de minister van IenW hoe hij dit budget verdeelt over de uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS. Deze verdeling legt de minister vast in een meerjarenafspraak tussen het ministerie van IenW en RWS, en in een subsidiebeschikking tussen het ministerie van IenW en ProRail.

Prioritering binnen de uitvoeringsorganisaties

De *Staat van de Infrastructuur* geeft inzicht in de criteria waarmee de netwerken, zoals (vaar)wegen en spoor, worden beoordeeld. Voor RWS zijn dat veiligheid, levensduur, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en technische conditie. Voor ProRail zijn dat levensduur, betrouwbaarheid en veiligheid. RWS en ProRail maken, binnen de financiële middelen en voorwaarden, concrete keuzes hoe de netwerken worden onderhouden.

Zo worden de werkzaamheden bij RWS, naast de voorgenoemde criteria, ook geprioriteerd op basis van beschikbare capaciteit. Ook worden de werkzaamheden afgestemd met onder meer ProRail en regionale partners om hinder te beperken en de bereikbaarheid te waarborgen.

Voorjaarsbesluitvorming

Het belangrijkste moment voor een integrale afweging is de voorjaarsbesluitvorming. Het kabinet past dan de Rijksbegroting aan op basis van de nieuwste inzichten, wat leidt tot de Voorjaarsnota. Tijdens dit proces kan de minister politieke wensen, financiële meevallers en tegenvallers in samenhang bezien. Er wordt onder andere gekeken naar de urgentie van een probleem, wettelijke verplichtingen, en de uitvoerbaarheid binnen de personele capaciteit en stikstofregels. Voor het beoordelen van eventuele financiële tegenvallers gebruikt het ministerie een intern proces dat bedoeld is om de urgentie van de problemen te bepalen en alternatieve oplossingen te verkennen. De uitkomsten van dit proces worden bij de jaarlijkse Voorjaarsnota, Ontwerpbegroting en Najaarsnota aan de bewindspersonen gerapporteerd. Hiermee dienen deze rapportages als directe input voor de minister om weloverwogen beslissingen te nemen over tegenvallers.

Voorbeeld van prioritering van maatregelen: verouderde viaducten

De minister van IenW heeft in januari 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de prioritering van te nemen maatregelen bij verouderde viaducten. Bij knooppunt Velperbroek bijvoorbeeld waren tijdelijke maatregelen nodig om de veiligheid van die verouderde viaducten te waarborgen. Dit zou lokaal tot hinder leiden, maar dit maakte het volgens de minister mogelijk om de infrastructuur veilig in gebruik te houden totdat definitieve vernieuwing zou plaatsvinden. De minister gaf ook aan dat op landelijk niveau een vergelijkbaar vraagstuk speelde. RWS beheert circa 100 bruggen en viaducten met een tand-nokconstructie, dit is een type verbinding die sneller blijkt te slijten dan verwacht. Omdat niet alles tegelijk aangepakt kon worden, kondigde de minister aan dat eerst onderzoek zou worden gedaan. Daarbij bekeek RWS welke constructies het meest urgent waren. Op basis daarvan bepaalde RWS welke bruggen en viaducten als eerste moesten worden aangepakt en waar tijdelijke maatregelen nodig waren.

Informatievoorziening aan het parlement

Omdat niet alles kan, en ook niet alles tegelijk kan, moet de minister prioriteren. Bij de voorjaarsbesluitvorming gaat het om politieke keuzes. De gemaakte afwegingen deelt de minister met het parlement via:

- de begrotingen, die inzicht geven in de financiële kaders;
- Kamerbrieven over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT);
- Kamerbrieven over basiskwaliteit, voor inzicht in de kwaliteit van netwerken (bijvoorbeeld de *Staat van de Infrastructuur* en het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030*);
- actieve informatievoorziening: beantwoording van vragen en technische briefings (onder andere over de instandhoudingsopgave RWS/ProRail eind 2025).

De specifieke prioritering voor 2025 heeft de minister toegelicht in de Kamerbrief over de Voorjaarsbesluitvorming Mobiliteitsfonds (mei 2025).

Tot slot merken we op dat het proces van prioritering binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds zich blijft ontwikkelen. De minister van IenW schreef hierover op 16 maart 2026 een brief aan de Tweede Kamer. Hij legde uit hoe het prioriteringsproces verder wordt aangescherpt en verankerd in de besluitvorming, in samenwerking met de Tweede Kamer en medeoverheden.

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

5.6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5.6.2 Mobiliteitsfonds

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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.

5.6.3 Deltafonds

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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. Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

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

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed. Hierna gaan we eerst verder in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

Verbetering inkoopbeheer komt tot uitdrukking in financiële oordelen
In 2025 heeft het ministerie van IenW de stijgende lijn in het inkoopbeheer voortgezet. Bij het kerndepartement zijn de tekortkomingen opgelost en bij het agentschap RWS zijn structurele verbeteringen in het inkoopbeheer zichtbaar, zie § 5.4. Dit positieve beeld komt ook tot uitdrukking in onze financiële oordelen. We constateren dit jaar geen grote onrechtmatigheden. Onze financiële oordelen over het Mobiliteitsfonds zijn in tegenstelling tot vorig jaar positief.

6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Oordelen zijn positief, met uitzondering van 4 artikelen
Voor de totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed.
Voor de artikelen 11, 13, 18 en 21 is ons oordeel negatief.

Figuur 9 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 14.167,1	**Volgens de regels:** ✓	
Artikel 11 Integraal Waterbeleid		Volgens de regels: ✗	€ 1,5
Artikel 13 Bodem en Ondergrond		Volgens de regels: ✗	€ 3,5
Artikel 18 Scheepvaart en Havens		Volgens de regels: ✗	€ 15,1
Artikel 21 Circulaire Economie		Volgens de regels: ✗	€ 2,6
De andere 14 artikelen		Volgens de regels: ✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 14.022,5	**Volgens de regels:** ✓	
Artikel 18 Scheepvaart en Havens		Volgens de regels: ✗	€ 5,4
De andere 17 artikelen		Volgens de regels: ✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 2.572,9	**Volgens de regels:** ✓	
Agentschappen		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 4.637,4	**Volgens de regels** ✓	
Saldibalans		**Cijfers kloppen:** ✓	
Totaal	€ 8.676,6	**Volgens de regels:** ✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.1.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen en uitgaven hebben wij geconstateerd dat bij 4 artikelen de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Verplichtingen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert namens de minister van IenW diverse subsidieregelingen uit. RVO gaat verplichtingen aan bij de verlening

van een subsidie. Bij 4 artikelen constateren wij dat een deel van de verplichtingen niet volgens de regels is aangegaan. Bij de artikelen 11 Integraal waterbeleid, 13 Bodem en ondergrond, 18 Scheepvaart en havens en 21 Circulaire economie constateren we fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid voor een bedrag van in totaal € 22,6 miljoen. Een belangrijke oorzaak is dat RVO niet heeft getoetst of de door de subsidieaanvrager ingediende kosten in aanmerking komen voor subsidie.

Uitgaven en ontvangsten

Nadat RVO namens de minister van IenW een subsidiebeschikking heeft afgegeven, wordt het subsidiebedrag in delen uitbetaald. Voordat uitbetaling plaatsvindt, moet vastgesteld worden dat aan de betaling gekoppelde subsidievoorwaarden wordt voldaan. Bij artikel 18 Scheepvaart en havens is bij enkele subsidies een deel van het subsidiebedrag al uitbetaald voordat aan een voorwaarde is voldaan. Het gaat om circa € 3 miljoen.

6.2 Mobiliteitsfonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Figuur 10 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 12.548,7	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 8 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 19.294,7	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 8 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 3.664,6	**Volgens de regels:**	✓	
Saldibalans		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 36.587,9	**Volgens de regels:**	✓	

6.3 Deltafonds

6.3.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Deltafonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Figuur 11 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Deltafonds*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 2.459,2	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 3.698,0	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 412,0	**Volgens de regels:**	✓	
Saldibalans		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 6.525,6	**Volgens de regels:**	✓	

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 28 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van IenW

De minister van IenW gaat, mede namens de staatssecretaris van IenW, puntsgewijs in op onze conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de beleidsresultaten en de bedrijfsvoering.

Resultaten van geld en beleid

Veiligheid op de Noordzee

Het belang van een effectieve bescherming van de kritieke infrastructuur op de Noordzee wordt volgens de minister van IenW onderschreven door alle bij het interdepartementaal Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) betrokken ministeries, gelet op het cruciale belang voor de nationale veiligheid, economie en samenleving en de toenemende geopolitieke dreigingen. De minister erkent dat er, ondanks de stappen die de afgelopen jaren binnen het PBNI zijn gezet, nog geen sprake is van een actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld en dat verdere structurele versterking, inclusief financiering, noodzakelijk is. De minister schrijft dat onze aanbevelingen om te komen tot duidelijke keuzes ten aanzien van governance, structurele financiering en de inrichting van een informatieknooppunt voor IenW nadrukkelijk de richting voor vervolgstappen vormen. Zo is voor 2026 ca. € 12,1 miljoen gereserveerd om de lopende inzet

op het Actieplan Strategie ter bescherming Noordzee infrastructuur voort te zetten en om versneld stappen te zetten in de uitwerking van het National Maritime Security Centre (NMSC). Met het NMSC wordt toegewerkt naar een meer actueel, samenhangend en integraal beeld van activiteiten en dreigingen op de Noordzee, als basis voor een effectievere sturing en respons. De minister geeft aan dat het PBNI momenteel de governance van het programma verder uitwerkt, inclusief een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de betrokken departementen en een concreet voorstel voor structurele financiering. Daarbij wordt ook de inrichting en positionering van het NMSC betrokken. De Tweede Kamer wordt hierover vóór de zomer geïnformeerd.

Beleidsevaluaties
De minister van IenW onderschrijft het belang van goede beleidsevaluaties voor de verantwoording over geld en resultaten. De minister herkent onze conclusie dat de periodieke rapportage Luchtvaart wel uitspraken doet over de doeltreffendheid van het beleid, maar niet of nauwelijks over de doelmatigheid. Naar aanleiding van onze aanbevelingen neemt het ministerie doelmatigheid versterkt mee in de strategische evaluatieagenda. De minister kan zich ook vinden in onze conclusies over de praktische toepasbaarheid van de uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitgevoerde beleidsevaluaties. Zowel in de periodieke evaluatie Luchtvaart als in de evaluatie van Wegen en Verkeersveiligheid wordt verwezen naar de complexiteit van het beleidsterrein. De minister ziet dit als een inspanningsverplichting om een duidelijke beleidstheorie te formuleren, zodat de samenhang tussen beleidsdoelen en instrumenten inzichtelijk wordt gemaakt.

Terugblik Drinkwater onder druk
De minister wijst erop dat momenteel de herijking loopt van het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing. Daarin geeft het ministerie van IenW invulling aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In de loop van dit jaar wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

Zelfrapportage minister over resultaten van beleid
In het Jaarverslag 2025 wordt met de doelenbomen van de begroting 2026 gewerkt in plaats van de doelenbomen uit de begroting 2025. De minister geeft aan dat dit een bewuste keuze is geweest omdat er tussen de begroting 2025 en de begroting 2026 vanuit het ‘traject informatiewaarde’ op verzoek van de Tweede Kamer een grote verbeterslag op de doelenbomen heeft plaatsgevonden. Om de informatiewaarde van de begroting en verantwoording op de langere termijn te verbeteren is ervoor gekozen om deze verbeterslag nu mee te nemen in het jaarverslag 2025, en daarmee eenmalig af te wijken van de richtlijn om de begroting en het jaarverslag met elkaar te spiegelen.

Prioritering instandhoudingsbudgetten

De minister van IenW schrijft dat met de meerjarige schaarste van budgetten in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds het doorontwikkelen van een afweegproces voor de infrastructuur van belang is. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd met de kamerbrief 'Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds' van 16 maart jl. Het kabinet zegt daarin toe met een aanpak voor prioritering te komen. De Kamer heeft bij het commissiedebat Staat van de Infrastructuur op 19 maart jl. haar inbreng voor de prioritering gegeven. Deze krijgt in 2026 verdere uitwerking bij de verdeling van de beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

De cijfers van Instandhouding van de RWS-netwerken dateren uit 2024 en de toenmalige externe validatie. In 2026 vindt een actualisatie en externe validatie plaats op deze cijfers. Voor ProRail geldt dat de gemelde cijfers dateren uit 2025. In 2027 worden de cijfers voor spoor geactualiseerd en gevalideerd zodat in 2028 besluitvorming kan plaatsvinden.

Bedrijfsvoering

Inkoopbeheer BSK en RWS

De minister van IenW is verheugd dat wij vaststellen dat het inkoopbeheer van zijn departement zichtbaar is verbeterd. Hij geeft aan dat er de afgelopen jaren hard is gewerkt om de onvolkomenheden en bevindingen binnen het inkoopdomein op te lossen en te borgen. In 2026 blijft hier volgens de minister de nodige (management) aandacht voor bestaan met als doel de gerealiseerde verbeteringen vast te houden en te borgen. Over de resterende punten bij Rijkswaterstaat merkt hij op dat in 2025 duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd met betrekking tot het tijdig publiceren van contractwijzigingen. Het centraal inzicht in contracten en contracttermijnen is volgens hem inmiddels voor alle diensten ingericht en beschikbaar gesteld.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben kennis genomen van de reactie van de minister van IenW en constateren dat de minister onze bevindingen en conclusies herkent en met onze aanbevelingen aan de slag gaat.

De minister geeft aan dat alle bij het PBNI betrokken partijen het belang van een effectieve bescherming van de kritieke infrastructuur op de Noordzee onderschrijven. We nemen met instemming kennis van de aankondiging van de minister dat er vóór de zomer meer duidelijkheid zal zijn over de verantwoordelijkheidsverdeling, de financiering en de inrichting van het National Maritime Security Centre. Mede in het licht van de urgentie zullen we de voortgang kritisch blijven volgen.

De instandhouding van de infrastructuur is al jaren punt van aandacht voor de Algemene Rekenkamer. Wij zullen ook deze ontwikkelingen blijven volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 2025

Voor de controle van de verantwoording hebben we gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout en onzekerheid berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout en onzekerheid. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijk fout en onzekerheid kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout en onzekerheid.

Tabel 9 *Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)*

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 11 Integraal waterbeleid	1,5	3,3	5,4
Verplichtingen Artikel 13 Bodem en ondergrond	3,5	6,4	6,8

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 21 Circulaire economie	2,6	7,4	11,5
Uitgaven en ontvangsten Artikel 18 Scheepvaart en havens	5,4	16,2	20,8

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen bij het ministerie van IenW.

- 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.

Figuur 12 *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

Fouten en onzekerheden bij Infrastructuur en Waterstaat

Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		283,3 4,1 BO 0% //–100% 38,2 RM 0% //–100%
Totaal	**€ 14.167,1**	
Artikel 11 Integraal Waterbeleid	€ 32,7	3,3 5,4** RM 0% //–100%
Artikel 13 Bodem en Ondergrond	€ 63,6	6,4 6,8** RM 0% //–100%
Artikel 18 Scheepvaart en Havens	€ 73,8	7,4 15,1 RM 0% //–100%
Artikel 21 Circulaire Economie	€ 73,9	7,4 11,5** RM 0% //–100%
Bij de resterende 14 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Uitgaven en ontvangsten		280,5 12,0 BO 0% //–100% 25,8 RM 0% //–100%
Totaal	**€ 14.022,5**	
Artikel 18 Scheepvaart en Havens	€ 162,4	16,2 20,8** RM 0% //–100%
Bij de resterende 17 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Afgerekende voorschotten		128,6 2,4 BO 0% //–100% 1,0 RM 0% //–100%
Totaal	**€ 2.572,9**	
Agentschappen		92,7 17,1 BO 0% //–100% 60,5 RM 0% //–100%
Totaal	**€ 4.637,4**	
Saldibalans		173,5 16,6 BO 0% //–100% 0,0 RM 0% //–100%
Totaal	**€ 8.676,6**	

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

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

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.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 1, 2 en 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

AIVD en MIVD (2026). *Tussen vrede en oorlog; De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Algemene Rekenkamer (2023). *Voorbij de dijk; Keuzes in het waterveiligheidsbeleid.*

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek, Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.*

Algemene Rekenkamer (2025a). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 XII van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*. Bijlage bij Kamerstuk 36 800 XII, nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Drinkwater onder druk. Onderdeel van verantwoordings-onderzoek 2024 ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*.

Algemene Rekenkamer (2026). *Focus op industriële lozingen*.

Algemene Rekenkamer (2026a). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*.

BZ en Defensie (2025). *Brief van de minister van BZ en Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 28676, nr. 550.

BZK (2025). *Advies voor de governance van maritime security op de Noordzee*. Den Haag, ABDTOPConsult.

CE Delft (2025). *Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting*.

IenW (2023). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33 450, nr. 118.

IenW (2024). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 33 450, nr. 128.

IenW (2026). *Brief van de minister van infrastructuur en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 27625, nr. 735.

ILT (2025). *Veiligheid van de spoorwegen, Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024*. https://www.ilent.nl/documenten/rail/veiligheid-op-het-spoor/rapporten/jaarverslag-spoorwegveiligheid-2024

KNMI (2025). *Zomer 2025.* https://www.knmi.nl/nederland-nu/klimatologie/maand-en-seizoensoverzichten/2025/zomer

Kwink groep (2024). *Beleidsdoorlichting Wegen en Verkeersveiligheid*.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2026). *Onveiligheid door extreme regen*. Den Haag: eigen beheer.

ProRail (2025). *Staat van de Infrastructuur ProRail 2024*.

Rijksoverheid (2025). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2025*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 852, nr. 392.

Rijkswaterstaat (2025). *Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2024*.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst

Bijlage 5 Eindnoten

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

1 (32 in plaats van 100) is vervangen door (32 in plaats van 537).

2 De volgende passage is verwijderd: “Bijvoorbeeld bij de begroting 2025 was de verwachting dat er in 2025 537 woningen zouden worden gesaneerd (geluids-sanering). In de begroting 2026 heeft de minister die raming voor 2025 bijgesteld naar 100 woningen. En het zijn er uiteindelijk 32 geworden. De minister refereert in zijn jaarverslag echter niet aan het oorspronkelijk geraamde aantal van 537, maar aan het bijgestelde aantal van 100.”

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 8 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026