

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) voor het jaar 2016

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).¹ De ontwerpbegroting omvat € 8.175 miljoen aan uitgaven en € 212 miljoen aan ontvangsten.² Een groot deel van de uitgaven gaat naar de twee investeringsfondsen van het ministerie: € 5.783 miljoen is bestemd voor het Infrastructuurfonds en € 1.211 miljoen voor het Deltafonds. Daarnaast is € 852 miljoen bestemd voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU Verkeer en Vervoer) aan de twee vervoerregio's Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.³ Wij wijzen u ook op de belastinguitgaven waarvoor de Minister van IenM beleidsmatig verantwoordelijk is.⁴ Deze zijn als extracomptabele verwijzingen opgenomen bij de verschillende begrotingsartikelen. Het totale financiële belang van dit fiscale beleidsinstrumentarium is voor 2016 geraamd op € 5.893 miljoen (2015: € 5.440 miljoen). Grote belastinguitgaven zijn de omzetbelasting verlaagd tarief Vervoer van personen (waaronder openbaar vervoer) en de Vrijstelling accijns luchtvaartuigen. In totaal stuurt de Minister van IenM haar beleidsdoelen met circa € 14 miljard.

¹ Een afschrift van deze brief sturen we tevens naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van IenM, en de Minister-President.

² Naast begrotingshoofdstuk XII beheert het Ministerie van IenM ook de begrotingen van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, respectievelijk de fondsen A en J van de Rijksbegroting.

³ Met ingang van 2016 maken de voor de provincies bestemde middelen uit de BDU Verkeer en Vervoer deel uit van het Provinciefonds. Deze overheveling naar het Provinciefonds vloeit voort uit de Wet afschaffing plusregio's, die op 1 januari 2015 in werking is getreden.

⁴ Zie in dit verband onze webpublicatie *Belastinguitgaven en milieueffecten* van 19 maart 2015. Op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/03/Belastinguitgaven_en_milieueffecten is een overzicht opgenomen van alle belastinguitgaven. Het overzicht bevat per belastinguitgave informatie over onder andere het financieel belang, de effectiviteit en de verantwoordelijke Minister.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer een verbinding tussen de conclusies en aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014 en uit ander onderzoek met de ontwerpbegroting 2016 van de Minister van IenM. Het gaat om de volgende twee punten:

- 1 Informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten.
- 2 Opdrachtgeversrol Rijkswaterstaat.

Aan het eind van deze brief vindt u een overzicht van onderzoek dat wij nog gaan publiceren of in gang zetten en een verwijzing naar de opvolging van onze aanbevelingen door de bewindspersonen IenM.

1 Informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten

De vaste Kamercommissie voor IenM heeft recent uitgebreid stilgestaan bij de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van het Ministerie van IenM. Zij heeft per 28 mei 2015 twee rapporteurs benoemd die de opdracht hebben gekregen met voorstellen te komen «ter verbetering van de kwaliteit van de producten uit de begrotingscyclus».⁵ Hieronder vallen ook het jaarverslag Infrastructuurfonds en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) Projectenboek.

Eerdere adviezen

Wij herkennen de zorg van de Tweede Kamer. Onze eerdere adviezen op dit punt zijn nog steeds actueel. Zo hebben wij u in onze brief van 11 mei 2012 geadviseerd over de nieuwe structuur van de begroting van het Ministerie van IenM.⁶ Hieruit volgde de wens van de vaste commissie voor IenM om te komen met een transparantere begroting 2013. De Minister van IenM is hier grotendeels aan tegemoetgekomen, zo blijkt uit haar brief van 26 juni 2012.⁷ Zo bevat de begroting meer beleidsartikelen. In onze begrotingsbrief van 6 november 2012 stelden we echter ook vast dat de Minister niet voldaan heeft aan de behoefte om meer indicatoren op te nemen met betrekking tot de maatschappelijke effecten van het beleid.⁸

In onze achtereenvolgende begrotingsbrieven zijn we steeds aandacht blijven vragen voor een begroting met een hogere informatiewaarde. Met meer inzicht in de beoogde maatschappelijke effecten en in de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten ten behoeve van de democratische besluitvorming vooraf en de controle achteraf. Wij hebben dit diverse keren toegelicht aan de hand van de beleidsartikelen voor waterkwaliteit en -kwantiteit. In de ontwerpbegroting 2016 zien we dat de Minister een betere en vooral inhoudelijker relatie legt met andere informatiebronnen door bij enkele beschreven beleidswijzigingen in te gaan op aanbevelingen uit beleidsdoorlichtingen (bijvoorbeeld bij de artikelen 11 (Waterkwantiteit), 13 (Ruimtelijke ordening) en 15 (OV-keten).

Niet alleen in de begrotingsbrieven vragen we aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening, maar ook in andere publicaties. In ons rapport *Instandhouding hoofdwegennet* van 15 oktober 2014 hebben we

⁵ Besluit van de vaste commissie voor IenM van 28 mei 2015 om de kwaliteit van de producten uit de begrotingscyclus te verbeteren.

⁶ Kamerstuk 31 865, nr. 40.

⁷ Kamerstuk 31 865, nr. 42.

⁸ Kamerstuk 33 400 XII, nr. 6.

expliciet aangegeven dat de informatiepositie van de Tweede Kamer kan worden versterkt als de Minister van IenM de Tweede Kamer meer inzicht biedt in de relatie tussen het beschikbare budget, het verwachte instandhoudingsniveau van het hoofdwegennet en de maatschappelijke effecten daarvan.⁹ Nog beter zicht op de noodzakelijke instandhoudingskosten van het hoofdwegennet (inclusief de meerjarige vervangingsopgave daarvan) ontstaat als het baten-lastenstelsel alsnog volledig wordt ingevoerd bij Rijkswaterstaat. Daarvan mag een positief effect worden verwacht op de kwaliteit van de (financiële) informatie, mede dankzij de standaarden die op verslaglegging en controle van toepassing zijn.¹⁰

Informatie over instandhouding van infrastructurele netwerken

Met de motie van de leden Smaling en De Rouwe heeft uw Kamer de Minister verzocht «de voortgang, aard en omvang van het onderhoud van de infrastructuur van Nederland in beeld te brengen».¹¹ De motie verwijst naar de conclusie uit het hiervoor genoemde rapport *Instandhouding hoofdwegennet*, namelijk dat de financiële consequenties van de instandhouding van het hoofdwegennet onvoldoende zichtbaar zijn bij de besluitvorming door het parlement. De motie is tevens in lijn met de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport *Besteding van spoorbudgetten door ProRail* uit 2011, dat op uw verzoek is vervaardigd voor het parlementair onderzoek *Onderhoud en innovatie spoor*.¹²

De Minister geeft in de ontwerpbegroting 2016 voor het Infrastructuurfonds in bijlage 4 informatie om uitvoering te geven aan de motie. Naast aandacht voor de instandhouding van de netwerken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat, is er ook aandacht voor de instandhouding van het hoofdspoorwegennet door beheerder ProRail. De Minister geeft inzicht in de beschikbare budgetten voor alle infrastructurele netwerken, maar voor de netwerken van Rijkswaterstaat – in tegenstelling tot het hoofdspoorwegennet – wordt niet aangegeven of de beschikbare budgetten voldoende zijn voor de instandhouding. In ons binnenkort te publiceren onderzoek *Instandhouding hoofdvaarwegennet* gaan we hier nader op in. Uit de hiervoor genoemde bijlage 4 blijkt dat er voor de periode 2018–2028 «spanning» is tussen de beschikbare middelen voor instandhouding van het hoofdspoorwegennet en het bedrag dat nodig is, zijnde € 475 miljoen.¹³ De Minister kondigt onderzoek aan naar kostenbesparende maatregelen. Het definitieve besluit tot het inzetten van deze maatregelen volgt in de ontwerpbegroting 2017.

Financiële informatie over de voortgang van infrastructurele projecten

Op Prinsjesdag biedt de Minister van IenM jaarlijks het MIRT Overzicht (voorheen MIRT Projectenboek) aan als «bijstuk» bij de ontwerpbegroting van het Infrastructuur- en Deltafonds dat onderdeel uitmaakt van de begroting van het Ministerie van IenM.¹⁴ Met het MIRT Overzicht wordt inzicht gegeven in de achtergrond, de stand van zaken, de beschikbare begrotingsmiddelen en de planning van infrastructurele projecten. Financiële informatie over de voortgang van deze projecten bevat het overzicht niet. Sinds 2010 voorziet de Algemene Rekenkamer in deze

⁹ Kamerstuk 34 000 A, nr. 8.

¹⁰ In reactie op dit onderzoek heeft de Minister van IenM toegezegd deze aanbeveling mee te nemen bij het doorlichting van het agentschap Rijkswaterstaat in 2015 die onlangs is gestart.

¹¹ Kamerstuk 34 000 XII, nr. 50.

¹² Kamerstuk 32 707, nr. 4.

¹³ Brief van 15 september 2015 met nadere informatie over de uitkomsten van de doorlichting van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor instandhouding van het hoofdspoorwegennet (Kamerstuk 29 984, nr. 621).

¹⁴ Het MIRT Overzicht is formeel geen begrotingsstuk.

lacune. In ons webdossier *Ruimtelijke Inrichting* geven we op kaart inzicht in de bestedingen van de rijksoverheid aan aanleg van wegen, spoorwegen, vaarwegen, aan stadsvernieuwing en natuur- en recreatiegebieden (het fysiek ruimtelijk domein).

Ons webdossier *Ruimtelijke inrichting* is recent geactualiseerd met informatie uit de verantwoording van het Ministerie van IenM over 2014.¹⁵ De update van het webdossier bevat twee onderdelen: (1) een stroomschema van rijksgeld dat in 2014 is besteed in het fysiek ruimtelijk domein, en (2) een kaart met MIRT-projecten waarin de financiële informatie over 2014 is verwerkt. De informatie op de kaart geeft een beeld van de stand van het investeringsprogramma over 2014: wat is de rijksbijdrage, wat is de geplande doorlooptijd, welke uitgaven zijn hierop gedaan in 2014 en welk percentage van het budget is tot nu toe verplicht en besteed?

Wij publiceren de jaarlijkse actualisatie van dit webdossier voor de laatste keer.¹⁶ Het ligt volgens ons meer op de weg van de Minister van IenM om deze informatie op een handzame manier aan het parlement te verstrekken. Dit kan bijvoorbeeld door deze informatie toe te voegen aan het hiervoor genoemde MIRT Overzicht, dat de Minister van IenM met ingang van 2014 digitaal via haar website aanbiedt. Het overzicht bevat een tabblad «Financiën» waaraan – naast de thans beschikbare informatie over de budgetten voor de MIRT-projecten – de uitputting hiervan (op projectniveau) zou kunnen worden toegevoegd.

2 Opdrachtgeversrol Rijkswaterstaat

In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 constateerden wij dat Rijkswaterstaat niet voldoende personeel in dienst heeft met de vereiste (technische) kennis op de terreinen bouwtechniek en ICT en hierdoor de regie over bouwprojecten dreigt te verliezen. Ook voert Rijkswaterstaat niet bij alle bouwprojecten waarvoor hij verantwoordelijk is, een toets uit op de kwaliteit van de eindproducten. Onze conclusie luidde dat Rijkswaterstaat zijn rol van opdrachtgever kan versterken.

In de afgelopen periode heeft Rijkswaterstaat bij een aantal lopende projecten overleg gevoerd met aannemers over de contracteisen en de financiële gevolgen van eventuele wijzigingen. Redenen hiervoor zijn de complexiteit van de projecten en de verdeling van de risico's tussen Rijkswaterstaat en de aannemers bij de uitvoering van de projecten. Inmiddels werkt Rijkswaterstaat aan een nieuwe marktvisie, waarin zijn relatie met de aannemers wordt herijkt. Voor ons blijft – net als voor u gegeven uw vragen hierover aan de Minister – de relatie van Rijkswaterstaat met de aannemers een belangrijk aandachtspunt, dit mede gezien mogelijke financiële effecten die zich op termijn zouden kunnen voordoen als gevolg van de risicoverschuiving tussen aannemers en Rijkswaterstaat. Wij blijven daarom in ons verantwoordingsonderzoek de komende jaren aandacht besteden aan de invulling van de opdrachtgeversrol van Rijkswaterstaat.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2015 verwachten wij op 14 oktober 2015 het onderzoek *Instandhouding hoofdvaarwegennet* te publiceren. Dit is een vervolg op het op 15 oktober 2014 gepubliceerde onderzoek *Instandhouding hoofdwegennet*. Op een

¹⁵ Zie voor ons webdossier: www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/R/Ruimtelijke_inrichting.

¹⁶ De sinds 2010 vergaarde informatie blijft overigens wel digitaal beschikbaar.

nog te bepalen moment gaan wij de instandhouding van het hoofdwatersysteem onderzoeken.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de bewindspersonen van lenM opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

Wij gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris