

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2017

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (Kamerstuk 34 550 XII, nr. 1). De begroting omvat € 8 miljard aan uitgaven, € 7,9 miljard aan verplichtingen en € 0,2 miljard aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- informatievoorziening over kosten van instandhouding van infrastructuur;
- informatievoorziening over infrastructurele projecten;
- verlenging Infrastructuurfonds en Deltafonds tot en met 2030
- Veranderingen in de aansturing van de spoorsector.
- Inzicht in publiek geld;

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

1 Algemene aandachtspunten bij de begroting

Een groot deel van de uitgaven gaat naar de twee investeringsfondsen van het ministerie, het Infrastructuurfonds (€ 5,5 miljard) en het Deltafonds (€ 0,7 miljard).

Daarnaast is de Minister van IenM beleidsmatig verantwoordelijk voor belastinguitgaven met een geraamd financieel belang van € 5,2 miljard voor 2017. Omvangrijke belastinguitgaven zijn de vrijstelling van accijns voor luchtvaartuigen met een geschat financieel belang van € 2,1 miljard en de vrijstelling van accijns voor de commerciële scheepvaart (vrijstelling communautaire wateren) met een geschat financieel belang van € 1,3 miljard.

Tot slot wijzen wij u erop dat in de conceptbegroting van 2017 de voormalige beleidsartikelen 15 *OV-keten* en 16 *Spoor* zijn samengevoegd. Dit wordt toegelicht in de leeswijzer.

2 Informatievoorziening over kosten van instandhouding van infrastructuur

(Onderdelen *beheer, onderhoud en vervanging* van beleidsartikelen 12 *Hoofdwegennet*, 13 *Spoorwegen* en 15 *Hoofdvaarwegennet* van het Infrastructuurfonds en beleidsartikel 3 *Beheer, Onderhoud en Vervanging* van het Deltafonds, totaal uitgaven € 2,4 miljard)

Minister heeft definities opgesteld voor uitgesteld en achterstallig onderhoud maar onderscheid is in de praktijk nog niet te maken

De Algemene Rekenkamer heeft eerder opmerkingen gemaakt over het beschikbare budget voor instandhouding van het hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet.¹ Wij stelden vast dat budgettekorten voor de instandhouding kunnen leiden tot achterstanden in onderhoud, wat hinder kan opleveren voor de gebruikers en tot extra kosten kan leiden, en dus ondoelmatig is. In de Kamerbrief van 10 juni 2016² gaat de Minister van IenM in op haar toezegging³ om met de Algemene Rekenkamer in overleg te gaan over de aanpak van de instandhouding van het spoor en de infrastructurele netwerken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat.

In haar reactie op onze rapporten over het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet schrijft de Minister dat zij enige mate van budgetspanning wenselijk vindt en dat zij niet op voorhand alle risico's volledig financieel wil afdekken. Dat geldt ook voor het achterstallig onderhoud dat wij becijferden. Ook schrijft de Minister dat het overschrijden van het moment dat onderhoud uiterlijk uitgevoerd zou moeten worden, niet voor alle objecten dezelfde betekenis heeft.

In de brief van 10 juni gaat de Minister nader in op haar aanpak van instandhouding. Daarnaast introduceert zij definities voor de begrippen *uitgesteld onderhoud* (bewust afwijken van het voorgenomen onderhoud) en *achterstallig onderhoud* (niet voldoen aan de veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken). In de brief geeft de Minister verder aan dat de keuze voor het moment van onderhoud of vervanging wordt bepaald op basis van de technische conditie van een object, het optimaliseren van de planning van werkzaamheden (planoptimalisatie) en/of prestatieafspraken tussen de Minister en Rijkswaterstaat en ProRail.

Wij waarderen het dat de Minister definities heeft opgesteld voor uitgesteld en achterstallig onderhoud en dat zij haar instandhoudingsaanpak beschrijft. Ook onderschrijven we de intentie van het Ministerie van IenM om bij de instandhoudingsaanpak een relatie te leggen tussen de kosten van instandhouding, de prestatieafspraken en de geldende veiligheidsnormen. Wel merken we op dat het begrip planoptimalisatie nadere uitwerking vergt.

We wijzen er op dat de Minister in haar brief een ideaalbeeld schetst. In de praktijk is het ministerie volgens ons nog niet zo ver dat hier al invulling aan gegeven kan worden. Zo blijkt uit onze eerdere rapporten over

¹ Zie onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet* (Kamerstuk 34 000 A, nr. 8) en *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6).

² Kamerstuk 34 300 A, nr. 68.

³ In het wetgevingsoverleg «Begrotingsonderzoek Infrastructuur en Milieu» van 15 oktober 2015, Kamerstuk 34 300 XII, nr. 60.

instandhouding⁴ dat de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat nog onvoldoende op orde is om een onderscheid te kunnen maken tussen uitgesteld en achterstallig onderhoud. Bovendien wil het ministerie soms kunnen afwijken van het voorgenomen onderhoud voor een bepaald object. Het is ons onvoldoende duidelijk hoe het ministerie de keuze om af te wijken wil relateren aan de meer abstracte prestatie-indicatoren uit de «service level agreement» tussen het ministerie en Rijkswaterstaat.

Budgettekorten beheer en onderhoud in ontwerpbegroting 2017

In de ontwerpbegroting 2017 van het Infrastructuurfonds gaat de Minister in bijlage 4 in op de budgetbehoefte en op het beschikbare budget voor instandhouding.

Net als in de begroting 2016 noemt de Minister alleen een bedrag voor het tekort voor de instandhouding van het hoofdspoorwegennet (€ 475 miljoen). Maar de begrotingen van 2016 en 2017 geven geen inzicht in de eventuele tekorten voor de instandhouding van de drie netwerken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat.⁵ De Minister kondigt nu aan die eventuele tekorten op te nemen in de begroting 2018.

In onze rapporten over het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet⁶ hebben wij bedragen genoemd voor de tekorten tot en met 2020 en gewezen op een aantal risico's voor de periode daarna.

Ministerie onderzoekt invoering baten-lastenstelsel

In ons rapport *Instandhouding hoofdvaarwegennet*⁷ bevalen wij aan om bij Rijkswaterstaat een volledig baten-lastenstelsel in te voeren. In haar reactie op ons rapport zei de Minister hierover pas te besluiten als de resultaten van een onderzoek naar de wenselijkheid van invoering van het baten-lastenstelsel bekend is. Inmiddels is de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid gestart; deze onderzoekt in gezamenlijke opdracht van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer wat de voor- en nadelen zijn als baten-lasteninformatie rijksbreed wordt toegevoegd aan de bestaande kas-verplichtingenboekhouding. In deze adviescommissie zijn op hoog ambtelijk niveau onder andere het Ministerie van IenM, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer vertegenwoordigd.

3 Informatievoorziening over infrastructurele projecten

Wij gaven in onze brief bij de ontwerpbegroting 2016⁸ aan dat we voor de laatste keer de jaarlijkse actualisatie publiceerden van het webdossier Ruimtelijke inrichting.⁹

Ook deden wij in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2015 aanbevelingen voor verbetering van de projectbladen in het MIRT Overzicht (het overzicht van projecten binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).

⁴ *Instandhouding hoofdwegennet* (Kamerstuk 34 000 A, nr. 8) en *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6).

⁵ In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Kamerstuk 34 300 XII, nr. 4) hebben wij dit ook al opgemerkt.

⁶ Zie onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet* (Kamerstuk 34 000 A, nr. 8) en *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6).

⁷ *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6).

⁸ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 4.

⁹ Laatste actualisatie gepubliceerd op 8 oktober 2015 op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/R/Ruimtelijke_inrichting

Tegelijkertijd heeft het ministerie samen met rapporteurs van de vaste Kamercommissie IenM het afgelopen jaar gewerkt aan voorstellen om de informatievoorziening te verbeteren in de begrotingscyclus.

Deze inspanningen hebben onder andere geresulteerd in diverse aanpassingen in het MIRT Overzicht 2017. Zo wordt in dit overzicht bij de projecten in de realisatiefase een tabel opgenomen die de voortgang van de realisatie laat zien. Ook geeft het MIRT Overzicht nu bij de projecten in de planuitwerking- en realisatiefase inzicht in de opbouw van het budget. Met deze toevoegingen kan de ontwikkeling van het taakstellend budget beter dan voorheen worden gevolgd en wordt de aansluiting met de cijfers in de toelichtingen bij de begroting verder vereenvoudigd.

In de ontwerpbegroting 2017 geeft de Minister aan dat in het komende jaar de kwalitatieve toelichting op de mutaties in de budgetten van de MIRT-projecten verder wordt verbeterd. Ook zegt zij in de begroting toe te onderzoeken of een financiële eindverantwoordelijkheid van MIRT-projecten kan worden geïntroduceerd en of een meer expliciete koppeling met beleidsdoelstellingen kan worden gelegd. Wij achten dit een positieve ontwikkeling.

Wij zullen in ons Verantwoordingsonderzoek 2016 aandacht besteden aan de resultaten van deze toezeggingen.

4 Looptijd Infrastructuurfonds en Deltafonds verlengd tot en met 2030

(Beleidsartikel 26 *Bijdrage Investeringsfondsen*, uitgaven € 6,2 miljard)

In de Kamerbrief van 16 juni 2016¹⁰ schrijft de Minister over de voortgang van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Daarin meldt zij dat de looptijd van het Infrastructuurfonds en Deltafonds wordt verlengd van 2028 tot en met 2030. Hiermee wordt nu al geld beschikbaar gesteld voor infrastructuur in 2029 en 2030.

In de aanbiedingsbrief van de kabinetsreactie op het IBO *Flexibiliteit in Infrastructurele Planning* meldde de Minister bovendien dat de looptijden van het Infrastructuurfonds en Deltafonds vanaf de begroting 2018 jaarlijks met een jaar zullen worden verlengd.¹¹

Uit de ontwerpbegroting blijkt dat voor het Infrastructuurfonds voor 2029 en 2030 € 3,3 miljard beschikbaar wordt gesteld, en voor het Deltafonds € 0,8 miljard. Het huidige kabinet wil in de resterende termijn maximaal € 1,4 miljard respectievelijk € 0,4 miljard inzetten voor (nieuwe) ambities en risico's. De rest van de middelen blijft beschikbaar voor besluitvorming in volgende kabinetsperiodes.

De extra middelen voor 2029 en 2030 zijn toegevoegd aan de investeringsruimte op de verschillende artikelen van de Infrastructuurfonds- en Deltafondsbegrotingen 2017. Vooral bij de artikelen 12 *Hoofdwegennet* en 15 *Hoofdvaarwegennet* verschilt de investeringsruimte ten opzichte van de begroting 2016. In de begroting 2016 was namelijk op beide artikelen een negatieve investeringsruimte tot 2025. In de ontwerpbegroting 2017 is er voor alle artikelen van het Infrastructuurfonds juist een positieve investeringsruimte¹²; alleen in de begroting van het Deltafonds¹³ is een

¹⁰ Kamerstuk 34 300 A, nr. 70.

¹¹ Brief van 20 september 2016 met Kamerstuk 34 550 A, nr. 5.

¹² Behalve de artikelen 12 *Hoofdwegennet* en 15 *Hoofdvaarwegennet* bevatten ook de artikelen

13 *Spoorwegen* en 18 *Overige uitgaven* investeringsruimte.

(beperkte) negatieve investeringsruimte. Uit de Infrastructuurfonds- en Deltafondsbegrotingen wordt niet duidelijk waardoor de verschillen tussen de investeringsruimte in de begroting 2016 en 2017 veroorzaakt worden.

5 Veranderingen in de aansturing van de spoorsector

(Beleidsartikel 13 *Spoorwegen* van het Infrastructuurfonds, uitgaven € 2,2 miljard; verplichtingen 2 miljard; ontvangsten 0,2 miljard)

In de brief van 29 april 2016¹⁴ gaat de Minister van IenM in op de positionering van ProRail. Hierin schrijft de Minister dat het kabinet van plan is de huidige, private organisatievorm van ProRail te wijzigen naar een publieke organisatievorm. De Minister zegt hiermee beter toezicht te kunnen houden op ProRail en invloed te krijgen op de aansturing van de organisatie. Verder schrijft de Minister dat het kabinet nog in 2016 een keuze wil maken over de organisatievorm.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2015¹⁵ schreven wij dat de aansturing en het toezicht van het Ministerie van IenM op ProRail nog niet op orde zijn. In haar reactie schreef de Minister dat het ministerie bezig is haar verschillende rollen¹⁶ en verantwoordelijkheden ten opzichte van ProRail te versterken.

In de IenM-begroting 2017 herhaalt de Minister dat zij werkt aan de omvorming van ProRail tot een publieke organisatievorm. In ons Verantwoordingsonderzoek 2016 zullen wij de ontwikkelingen in de aansturing van ProRail blijven volgen.

6 Inzicht in publiek geld

De afgelopen jaren is veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen. De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Maar de controle op de rechtmatigheid is voor ruim de helft van die uitgaven niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt. Een deel van het geld dat het kabinet int, wordt namelijk niet uitgegeven door de Ministers, maar door provincies, gemeenten, sociale fondsen en instellingen op afstand. Welke resultaten met die uitgaven bereikt zijn, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

Daarom hebben wij in juli 2016 met onze publicatie *Inzicht in publiek geld* politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen, aanbevolen zich te beraden op de volgende vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?¹⁷

¹³ De hele investeringsruimte op het Deltafonds wordt vermeld op artikel 5 *Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven*.

¹⁴ Kamerstuk 33 678, nr. 16.

¹⁵ Resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, gepubliceerd op 18 mei 2016 (Kamerstuk 34 475 XII, nr. 2).

¹⁶ Deze rollen zijn onder andere concessieverlener, subsidieverstrekker en aandeelhouder.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016. Kamerstuk 31 865, nr. 86.

7 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 op 17 mei 2017 verwachten we over het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de volgende onderzoeken te publiceren:

- instandhouding van het hoofdwatersysteem, najaar 2016.
- belastingfaciliteiten, rond de jaarwisseling.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris