

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2022

35 925 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2022

Nr. 10

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XII) van het Ministerie van IenW (Kamerstuk 35 925 XII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 17,7 miljard aan uitgaven, € 17,7 miljard aan verplichtingen en € 45 miljoen aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

Van de € 17,7 miljard aan uitgaven van het Ministerie van IenW gaat € 14,5 miljard naar het Mobiliteitsfonds (Hoofdstuk A¹) en € 1,3 miljard naar het Deltafonds (Hoofdstuk J). Uit deze investeringsfondsen financiert het Ministerie van IenW de aanleg, het beheer en onderhoud en vervanging en renovatie van infrastructuur. Het gaat specifiek om het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdwatersysteem en de hoofdspoorwegen.

Coronarekening

Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen op IenW terrein, zoals de bijdragen aan OV-bedrijven.

¹ Tot en met 2021 heette dit het Infrastructuurfonds.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar via de Miljoenennota (Kamerstuk 35 925, nrs. 1 en 2). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is beleidsmatig verantwoordelijk voor 14 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2022 tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 1.275 miljoen.²

Aandachtspunten

Wij gaan in op 4 aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Instandhouding infrastructuur: oplopend tekort instandhoudingsbudget;
- Milieucriminaliteit en -overtredingen: meer aandacht voor datakwaliteit en aanpak;
- Droogtebestrijding vraagt om centrale coördinatie en inhoudelijke monitoring;
- Drinkwater beschermen bij aardwarmtewinning.

1. Instandhouding infrastructuur: oplopend tekort instandhoudingsbudget

Goed onderhouden infrastructuur is van belang voor burgers en bedrijven. De afgelopen jaren vroegen wij in onze instandhoudingsonderzoeken (Algemene Rekenkamer, 2014, 2015, 2016) en verantwoordingsonderzoeken 2018, 2019 en 2020 (Algemene Rekenkamer, 2019, 2020, 2021) aandacht voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet, hoofdwegennet en hoofdwatersysteem dat Rijkswaterstaat (RWS) beheert. Ook in deze brief vragen wij hier weer aandacht voor.

Het instandhoudingsbudget voor deze netwerken bedraagt volgens de begroting 2022 van het Mobiliteitsfonds € 38,3 miljard voor 2022 t/m 2035. Volgens een budgetvalidatie die de Minister heeft laten uitvoeren is er voor de periode 2022 t/m 2035 bij ongewijzigd beleid een jaarlijks indicatief tekort van gemiddeld € 1 miljard op het instandhoudingsbudget.³ Dit jaarlijks indicatieve tekort is exclusief het inlopen van uitgesteld onderhoud⁴ (ca. € 1,2 miljard eind 2020) en dit uitgestelde onderhoud neemt naar verwachting volgens de Minister toe. Het jaarlijks indicatieve tekort houdt ook geen rekening met aanvullende kosten als gevolg van klimaatontwikkelingen, circulariteit en cybersecurity van nieuwe infrastructuur.⁵ Dat betekent dat de exacte omvang van het jaarlijks indicatieve tekort onzekerheden kent. De Minister heeft budget naar voren gehaald voor maatregelen zoals extra onderhoudsprojecten en versnelde onderhoudswerkzaamheden. Dit doet de Minister door:

- € 265 miljoen via een kasschuif vrij te maken voor de periode 2020 t/m 2022⁶;

² Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van 5 miljoen euro niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2022 zijn opgenomen, zijn hier niet meegenomen.

³ Kamerstuk 35 570 A, nr. 61.

⁴ Er is sprake van uitgesteld onderhoud als de assets wel blijven voldoen aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken terwijl bewust wordt afgeweken van het vigerend beheerconcept waarbij de keuze voor het moment van onderhoud of vervanging wordt bepaald op basis van feitelijke technische conditie of planoptimalisatie (definitie IenW).

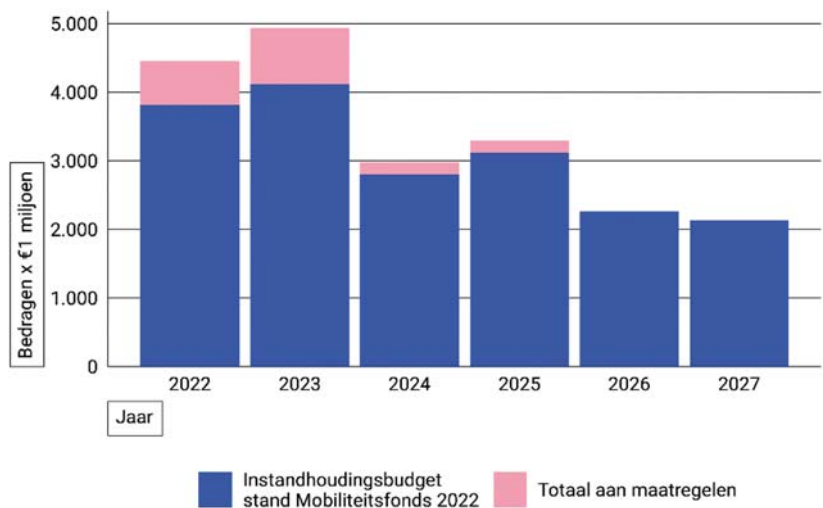
⁵ Kamerstuk 35 925 A, nr. 2.

⁶ Kamerstuk 35 570 A, nr. 61.

- In totaal € 1 miljard via kasschuiven naar voren halen voor 2022 en 2023⁷;
- Vanuit de reservering voor risico's in totaal € 514 miljoen toe te voegen aan de instandhoudingsbudgetten van RWS voor de periode 2022 t/m 2025⁸;
- € 255 miljoen vrij te maken voor benodigde apparaatskosten RWS voor de periode 2020 t/m 2025.⁹

Het naar voren halen van budget zorgt voor budgetspanning in latere begrotingsjaren: de Minister leent feitelijk geld uit de toekomstige begrotingen. De Minister laat het aan een volgend kabinet om verdere beslissingen te nemen over de instandhoudingsbudgetten. In de figuur hieronder laten we zien wat de bovengenoemde maatregelen betekenen voor de begrote instandhoudingsbudgetten, het jaarlijks indicatieve tekort en het uitgestelde onderhoud. Omdat de Minister in de begroting geen exacte bedragen voor de verwachte toename aan uitgesteld onderhoud vermeldt, gebruiken we in onderstaand figuur de waarde van uitgesteld onderhoud van eind 2020 voor latere jaren (ca. € 1,2 miljard). Indien het jaarlijks indicatieve tekort van € 1 miljard niet jaarlijks wordt aangevuld, vindt er jaarlijks een opeenstapeling van dit tekort plaats, en groeit dit tekort bij ongewijzigd beleid elk volgend begrotingsjaar met gemiddeld € 1 miljard.

Ondanks genomen maatregelen...

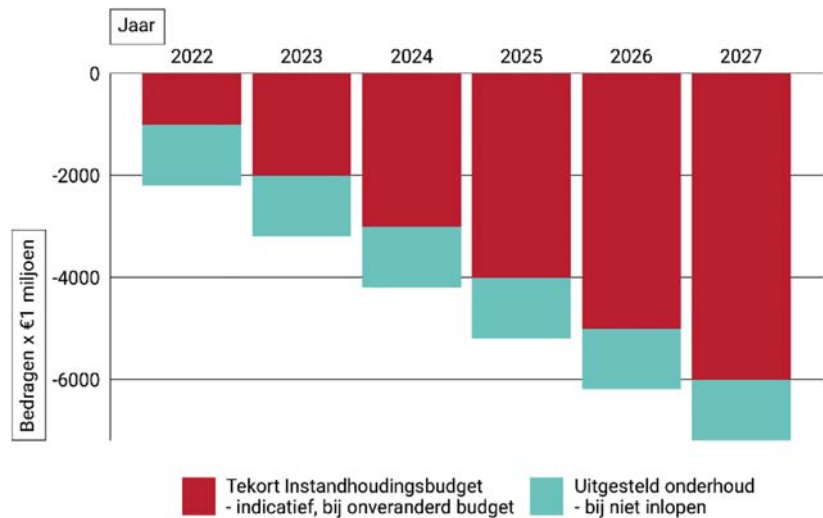


⁷ Kamerstuk 35 570 A, nr. 61 en Kamerstuk 35 925 A, nr. 2.

⁸ Kamerstuk 35 570 A, nr. 46.

⁹ Kamerstuk 35 570 A, nr. 46.

... een oplopend tekort op het instandhoudingsbudget



Figuur 1: ontwikkeling instandhoudingsbudget netwerken in miljoenen euro's

Tot slot valt het ons op dat de instandhoudingsbijlage bij de begroting van het nieuwe Mobiliteitsfonds 2022 geen prognoses bevat van jaarlijks verwachte tekorten op budgetten van afzonderlijke instandhoudingsonderdelen, zoals exploitatie (voorheen beheer genoemd in de begroting) en onderhoud bij RWS netwerken. De instandhoudingsbijlage van het Infrastructuurfonds in 2021 bevatte deze prognoses daarentegen wél.

2. Milieucriminaliteit en -overtredingen: meer aandacht voor datakwaliteit en aanpak

Dit jaar publiceerden wij 2 rapporten over de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen: «*Een onzichtbaar probleem*» (Algemene Rekenkamer, 2021a) en «*Handhaven in het duister*» (Algemene Rekenkamer, 2021b). Uit ons onderzoek blijkt dat de datakwaliteit in informatiesystemen (zoals Inspectieview) over milieucriminaliteit en -overtredingen tekortschiet, zowel van toezicht door de inspecties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als van bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving. Identificatie van bedrijfsvestigingen lukt niet, gegevens kloppen niet of toezichthouders zijn niet aangesloten op het nationale informatiesysteem Inspectieview. Hierdoor is de aard en omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen onbekend bij de ILT en bij de verantwoordelijke bewindspersonen (Staatssecretaris IenW en de Minister van JenV) en is daarnaast de vaststelling van de doeltreffendheid van de aanpak en effectief sturen onmogelijk. Kwalitatief goede data helpt bij effectiever toezicht, handhaven en bij het vaststellen of de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen doeltreffend is. Tot slot constateerden wij dat een kleine groep veelplegers de milieuwetgeving veelvuldig overtreedt en interventies vaak niet tot een beter naleefgedrag leiden. Wij concluderen dan ook dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en -overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert.

We doen daarom enkele aanbevelingen voor een nieuwe, effectieve aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen. De belangrijkste aanbeveling is dat de informatievoorziening op landelijk niveau eerst aanzienlijk moet verbeteren. Daarnaast bevelen we de Staatssecretaris

van lenW aan om de inspectie-uitkomsten openbaar te maken, te delen met het publiek en om (in overleg met de Minister van JenV) een veelplegersaanpak te ontwikkelen. De Staatssecretaris gaf in reactie op ons 1^e rapport aan een taskforce te hebben ingesteld voor kwaliteitsverbetering van data zodat de ILT haar taak als interbestuurlijk toezichthouder beter kan uitvoeren.¹⁰ De Staatssecretaris gaf in reactie op ons 2^e rapport aan dat het rapport van de commissie-Van Aartsen¹¹ tot vergelijkbare conclusies komt, en dat ze onze aanbevelingen in samenhang met die van de commissie-Van Aartsen wil uitwerken. De Staatssecretaris verwees in haar reactie vooral naar lopende actieprogramma's. Wij zien niet hoe deze reactie leidt tot noodzakelijke verbeteringen.

3. Droogtebestrijding vraagt om centrale coördinatie en inhoudelijke monitoring

Droogte komt steeds vaker voor in Nederland. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 (Algemene Rekenkamer, 2021) (Kamerstuk 35 830 XII, nr. 2) concluderen wij dat de regie van de Minister van lenW tekortschiet in gebieden met droogte die afhankelijk zijn van grondwater, zoals de hoge zandgronden, en in de steden. Rijk en decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de aanpak van droogte.¹² De Minister van lenW is verantwoordelijk voor de coördinatie van de nationale droogteaanpak in het hoofdwater- en in het grondwatersysteem. Wij constateren echter dat centrale coördinatie en inhoudelijke monitoring door de Minister bij de droogteaanpak in het grondwatersysteem ontbreekt. Ook moet de Minister beter samenwerken met waterbeheerders, decentrale overheden en de Ministeries van BZK en LNV. Daarom bevelen we aan om – naast de procesvoortgang – ook inhoudelijke ontwikkelingen te monitoren en samenwerking met decentrale overheden, waterbeheerders, BZK en LNV te verbeteren. Zo ontstaat een landelijk beeld van de gevolgen van droogte en de risico's die hiermee samenhangen, en inzicht in lokale maatregelen en knelpunten. De Minister zegde toe onze aanbevelingen over te nemen. Wij vragen u als Tweede Kamer om toe te zien op de voortgang in het opvolgen van deze aanbevelingen.

4. Drinkwater beschermen bij aardwarmtewinning

De Minister van lenW is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. In ons rapport *«Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte: stille wateren, in diepe gronden»* (Algemene Rekenkamer, 2021) (Kamerstuk 27 625, nr. 550) concluderen wij dat zij drinkwater onvoldoende beschermt bij het boren naar aardwarmte. We zien te weinig maatregelen tegen risico's zoals de vermenging van grondwatervervuilingen en het weglekken van schadelijke vloeistoffen. Daarom bevelen wij de Minister aan om de regie te versterken bij de inrichting en het beheer van de ondergrond. De Minister zegde toe dit te doen. Wij vragen hier opnieuw aandacht voor. Dit onderwerp komt ook terug bij de herziening van de Mijnbouwwet, dit najaar. Voor meer informatie hierover verwijzen wij u naar de aandachtspunten bij de ontwerpbegroting EZK 2022.

¹⁰ Toezicht en bestuurlijke handhaving vinden primair plaats vanuit gemeente en provincie. Het rijk houdt interbestuurlijk toezicht op de prestaties van de provincie via de rijksinspectie ILT. De ILT houdt op afstand en op basis van beschikbare informatie toezicht.

¹¹ Commissie-Van Aartsen (2021). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Den Haag: eigen beheer.

¹² De Minister van lenW richt zich op de droogtebestrijding in het hoofdwatersysteem (de grote rivieren en meren), de Minister van LNV ontwikkelt droogtebeleid voor landbouw- en natuurgebieden en de Minister van BZK houdt zich bezig met de droogteaanpak in de gebouwde omgeving. Daarnaast zijn provincies, waterschappen en gemeenten verantwoordelijk voor de aanpak van droogte in het regionale watersysteem (de regionale oppervlaktewateren en het grondwater).

Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *«Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht»* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Zo bleek bij het Ministerie van IenW dat bij de raming van beheer en onderhoud van vaarwegen (onderdeel van begrotingsartikel 15 van het toenmalig Infrastructuurfonds, Hoofdvaarwegennet) er ontbrekt van werd uitgegaan dat de bestaande staat van onderhoud op orde is. Dit terwijl er in werkelijkheid sprake is van veel uitgesteld en achterstallig onderhoud. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidsdiscussies in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

Bij het Ministerie van IenW hebben in deze periode 12 onderzoeken plaatsgevonden. Dit leidde tot 60 aanbevelingen waarvan op 55% (33) een toezegging is gedaan. Dit percentage is ongeveer gelijk aan het rijksbrede gemiddelde van 62%. Op 27 aanbevelingen is geen toezegging gedaan.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het terrein van de Minister van IenW een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris