

Vergaderjaar 2018–2019

35000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2019

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De begroting omvat € 9,6 miljard aan uitgaven, € 9,5 miljard aan verplichtingen en € 0,2 miljard aan ontvangsten. We schenken in deze brief ook aandacht aan de begrotingen van het Infrastructuurfonds (A) en het Deltafonds (J).

De Minister van IenW is beleidsmatig ook verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde «fiscale regelingen», zoals de milieu-investeringsaftrek en de bpm teruggaaf voor taxi's en openbaar vervoer, geraamd op respectievelijk € 107 en € 68 miljoen¹.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

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

- zicht op extra geld kabinet-Rutte III;
- luchtkwaliteit;
- nog niet uitgevoerd onderhoud;
- omvorming ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van IenW.

¹ Kamerstuk 35 000, nr. 2, bijlage 9.

1 Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra publieke uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer.

Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (*Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*). Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van IenW zijn dit een inhaalslag voor de infrastructuur en extra geld voor de fietsinfrastructuur.

In het regeerakkoord worden extra middelen uitgetrokken voor infrastructuur. Het gaat om een eenmalig bedrag voor de periode 2018 tot en met 2020 van cumulatief € 2 miljard en een bedrag van structureel € 100 miljoen met ingang van 2021. Van deze € 2 miljard is eenmalig € 100 miljoen euro beschikbaar voor cofinanciering vanuit het Rijk voor fietsinfrastructuur (€ 26 miljoen) en fietsparkeervoorzieningen (€ 74 miljoen). Daarnaast is € 5 miljoen structureel beschikbaar voor de BES-eilanden. In de eerste suppletoire begroting 2018 zijn deze extra middelen toegevoegd aan het Infrastructuurfonds. Na aftrek van de middelen voor de fiets en de BES-eilanden, wordt het restant verdeeld volgens de standaard verdeelsleutel tussen wegen, spoor en vaarwegen. In de bijlage² hebben we een overzicht opgenomen van de manier waarop de intensivering is toegevoegd aan de begroting.

Het kabinet zet de extra middelen voor infrastructuur met name in om de grootste knelpunten aan te pakken in het hoofdwegennet, het spoor en het hoofdvaarwegennet. Deze knelpunten staan in de ontwerpbegroting 2019 en volgen uit de *Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse* (NMCA) van mei 2017.³ De NMCA wordt om de vier jaar opgesteld en brengt de mobiliteitsontwikkeling en de potentiële bereikbaarheidsopgaven op de lange termijn in beeld.

Infrastructurele projecten zijn echter niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Het ligt daarom in de verwachting dat de € 2 miljard die voor de periode 2018 tot en met 2020 is toegevoegd aan het Infrastructuurfonds, in deze periode slechts deels tot uitgaven komt. Dat is echter geen probleem, omdat onbestede middelen bij een begrotingsfonds mogen worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Deze middelen blijven daarmee behouden voor infrastructuur.

2 Luchtkwaliteit

In het verantwoordingsonderzoek 2017 onderzochten we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nationaal Samenwerkingsprogramma

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Nationale Markt en Capaciteitsanalyse 2017*, Den Haag: eigen uitgave. Bijlage bij Kamerstuk 31 305, nr. 229.

Luchtkwaliteit (NSL). Wij berekenden de (kosten)effectiviteit en de gezondheidswinst van acht nationale verkeersmaatregelen uit het NSL. Wij constateerden dat de combinatie van de acht onderzochte maatregelen in de periode 2006–2015 jaarlijks tot 2% lagere verkeersemisseries heeft geleid en dat de totale ziektelast door de maatregelen beperkt is afgenomen. De effecten per maatregel lopen nogal uiteen. De conclusie van ons onderzoek was dan ook dat de Minister naar alle waarschijnlijkheid meer had kunnen bereiken met dezelfde hoeveelheid geld. Ze had zeker met minder geld dezelfde emissiereductie kunnen bereiken als ze inzicht had gehad in het effect van de afzonderlijke maatregelen.

Joint audit Air Quality

Het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het NSL hebben we uitgevoerd in het kader van een joint audit Air Quality. Dit gezamenlijke onderzoek voeren we uit met vijftien (voornamelijk Europese) rekenkamers en met de Europese Rekenkamer (ECA). In 2016/2017 onderzochten de vijftien deelnemers de situatie in eigen land. Inmiddels zijn bijna alle nationale audits gepubliceerd. Door deze onderzoeken samen te voegen, ontstaat er inzicht in de belangrijkste problemen, de overheidsinspanningen en de werking van monitoringssystemen.

Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018

De Minister schrijft in haar ontwerpbegroting dat de doorlichting Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) luchtkwaliteit begin 2019 zal worden afgerond. Hierdoor kunnen de resultaten van de beleidsdoorlichting niet meer worden meegenomen bij het pakket aanvullende maatregelen in het NSL 2018. Dit is een van de aandachtspunten waarop wij u hebben gewezen in de begrotingsbrief bij de ontwerpbegroting IenM 2018. Het kabinet werkt op dit moment aan een «Schone Lucht Akkoord», dat het NSL zal gaan vervangen. In dit actieplan kan de Minister de resultaten van de IBO luchtkwaliteit wel meenemen.

3 Nog niet uitgevoerd onderhoud

Het volume aan uitgesteld onderhoud is in 2017 harder toegenomen dan de beschikbare middelen om dit onderhoud (alsnog) uit te voeren. Dit maken wij op uit de cijfers die de Minister heeft gepresenteerd in de zogenoemde «instandhoudingsbijlage» bij de ontwerpbegroting 2019 van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

In de instandhoudingsbijlage gaat de Minister zowel in op het volume aan uitgesteld onderhoud aan de drie netwerken die Rijkswaterstaat beheert, als op de balanspost «nog uit te voeren werkzaamheden beheer en onderhoud» op de balans van Rijkswaterstaat. Uit de cijfers die de Minister presenteert, blijkt dat het volume aan uitgesteld onderhoud in 2017 met € 237 miljoen is toegenomen tot een bedrag van € 744 miljoen. Hiertegenover staat in de balans van Rijkswaterstaat een bedrag van € 369 miljoen per ultimo 2017 voor nog uit te voeren werkzaamheden. De omvang van de balanspost is met € 21 miljoen gestegen ten opzichte van voorgaand jaar. Wij constateren dat de toename van deze balanspost geen gelijke tred houdt met de toename van het volume aan uitgesteld onderhoud. Het volume aan uitgesteld onderhoud is duidelijk harder gegroeid dan de middelen die beschikbaar zijn om dit onderhoud (alsnog) uit te voeren. Op langere termijn is deze situatie een risico voor de instandhouding.

In onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet*⁴ en *Instandhouding hoofdvaarwegennet*⁵ hebben we aandacht gevraagd voor de beschikbare middelen voor instandhouding. We signaleerden hierin dat als gevolg van een snellere groei van het areaal en niet-ontvangen prijsbijstellingen er meer middelen nodig zijn voor beheer en onderhoud dan waarmee gerekend is in de meerjarenafspraken.

4 Omvorming ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan

Het kabinet heeft de ambitie om in deze kabinetsperiode van ProRail een publieke organisatie te maken in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Dit wordt wettelijk vastgelegd in een wijziging van de Spoorwegwet en bijbehorende ministeriële regelingen. Overeenkomstig de Comptabiliteitswet 2016 kijkt de Algemene Rekenkamer bij wijziging van de rechtspersoonlijkheid van publieke organisaties in hoeverre haar controlebevoegdheden wijzigen. Ook kijken wij of die wijzigingen tegemoetkomen aan de punten waarvoor wij in 2012, 2014 en 2015 aandacht hebben gevraagd over aansturing van zbo's in het algemeen. Specifiek over ProRail hebben wij ook verschillende publicaties uitgebracht, waarvan de laatste een briefing is aan de Tweede Kamer in 2015. Daarover zullen wij rond het einde van dit jaar overleggen met de Minister van IenW, als het wetsvoorstel gereed is. Ons advies kunt u te zijner tijd terug vinden als onderdeel van het wetgevingsdossier.

5 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we over het Ministerie van IenW het volgende onderzoek te publiceren:

- internationale audit luchtkwaliteit.

Algemene Rekenkamer

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

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

⁴ Kamerstuk 34 000 A, nr. 8.

⁵ Kamerstuk 34 300 A, nr. 6.

Bijlage:**Toevoeging intensivering aan begroting Infrastructuurfonds**

Intensivering verhoging Infrastructuurfonds	2018	2019	2020	2021	2022	Struct.
Totaal toegekend volgens regeerakkoord	500	1.000	500	100	100	100
Toegekend in begroting tot dusver	543	977	481	100	100	100
• <i>Waarvan op Art 12 Hoofdwegennet</i>	288	512	248	44	44	44
• <i>Waarvan op Art 13 Spoorwegen</i>	212	393	196	46	46	46
• <i>Waarvan op Art 15 Hoofdvaarwegennet</i>	38	66	31	5	5	5
• <i>Waarvan op Art 18 Overige uitgaven en ontvangsten</i>	5	5	5	5	5	5