

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013

Nr. 6

BRIEF VAN DE VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2012

In aanloop naar de behandeling van de begrotingen voor 2013 door de Tweede Kamer brengt de Algemene Rekenkamer met een reeks brieven een aantal punten voor diverse begrotingen onder de aandacht.

Aanleiding voor deze reeks is het gegeven dat voor 2013 voor het eerst alle begrotingen zijn opgesteld volgens de uitgangspunten van Verantwoord begroten. Volgens dit principe komt de nadruk meer te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten die hij of zij wil bereiken met het geld dat in zijn/haar begroting is opgenomen. Een goede toepassing van Verantwoord begroten is nodig, wil de Tweede Kamer haar budgetrecht goed kunnen uitoefenen.

In deze brief gaan we in op de begrotingen waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) verantwoordelijk is. Het gaat om de begroting van het Ministerie van IenM (hoofdstuk XII), het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. De bijdragen aan deze twee investeringsfondsen lopen via de begroting van het Ministerie van IenM. De begroting omvat € 9 910 miljoen aan uitgaven en € 176 miljoen aan ontvangsten. Van de uitgaven is € 5 879 miljoen bestemd voor het Infrastructuurfonds en € 882 miljoen voor het Deltafonds.

In de volgende paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de minister van IenM tegemoet is gekomen aan de wens om de transparantie in de begroting te vergroten. Vervolgens geven we enkele aandachtspunten bij de begroting aan de hand van artikel 12 Waterkwaliteit.

Vergroting transparantie begroting

In het voorjaar van 2012 hebben we de Tweede Kamer geadviseerd over de nieuwe voorgestelde begrotingsstructuur van het ministerie van IenM.¹ Mede op basis van dit advies heeft de commissie voor Infrastructuur en Milieu wensen geformuleerd om de begroting 2013 transparanter te maken.² De minister is aan de meeste van deze wensen tegemoet gekomen.³

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 865, nr. 40.

² Brief d.d. 13 juni 2012, kenmerk 33000-XII-111/2012D25435.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 865, nr. 42.

Zo bevat de begroting meer beleidsartikelen. Volgens de minister zijn de bestaande indicatoren en kengetallen geconverteerd naar de artikelen. Aan de behoefte aan meer indicatoren die iets zeggen over de maatschappelijke effecten van het beleid, heeft de minister echter nog niet voldaan. Wel geeft de minister in de groeiparagraaf van de begroting aan dat nog niet in alle gevallen sprake is van een sluitende set aan indicatoren en kengetallen. Zij vermeldt niet voor welke artikelen dit geldt. De minister heeft daarnaast de bijdragen aan het Infrastructuurfonds niet ondergebracht bij de relevante begrotingsartikelen. Met de extracomptabele verwijzing bij de begrotingsartikelen wordt echter wel inzichtelijk gemaakt welke uitgaven via de fondsen lopen. Het nieuwe beleidsartikel 26 «Bijdrage investeringsfondsen» vermeldt op artikelniveau van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds waaraan het geld wordt uitgegeven. Verder hebben we in de begroting gekeken naar de transparantie van de spooruitgaven. Dit naar aanleiding van ons rapport *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*, het rapport van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor en de discussie die daarna is ontstaan over het bedrag dat met onderbestedingen bij het spoor is gemoeid. De minister heeft in de begroting 2013 een bijlage opgenomen, waaruit de intentie blijkt om geen geld voor het spoor verloren te laten gaan. In de bijlage maakt de minister duidelijk hoe zij de voor 2005 tot en met 2010 gereserveerde bedragen voor het spoor in latere jaren (tot en met 2020) gaat besteden. Wel is de toelichting op de bijlage weinig toegankelijk voor niet-ingewijden door het gebruik van jargon, bijvoorbeeld bij de toelichting op het «mandje spoor».

Waterkwaliteit

We hebben gekeken in hoeverre de minister in de begroting 2013 invulling heeft gegeven aan de uitgangspunten van Verantwoord begroten. Hiervoor zijn we bij het beleidsartikel Waterkwaliteit (artikel 12) nagegaan of de minister duidelijk maakt wat zij wil bereiken, wat zij daarvoor gaat doen en hoeveel geld zij daarvoor nodig denkt te hebben. Doel van dit artikel is «het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft». Dit artikel gaat over € 100 miljoen aan uitgaven en kent geen ontvangsten. In verband met het amendement Lucas¹ worden uitgaven voor maatregelen en voorzieningen op het gebied van waterkwaliteit die niet verbonden zijn aan waterveiligheid en zoetwatervoorziening op dit artikel verantwoord. Tevens is op uw verzoek het artikel Integraal waterbeleid (voorheen artikel 31) gesplitst in waterkwantiteit (artikel 11) en waterkwaliteit (artikel 12). De uitgaven voor integraal waterbeheer lopen via het Deltafonds en zijn in de begroting opgenomen bij de extracomptabele verwijzing (Overige waterinvesteringen zoetwatervoorziening en Studiekosten). Dit alles maakt het waterkwaliteitsbeleid en de uitgaven daarvoor niet inzichtelijker. De Tweede Kamer zou – conform de uitgangspunten van Verantwoord begroten – voor de autorisatie van de uitgaven in de begroting inzicht moeten hebben in de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten. Dat inzicht wordt bij het artikel Waterkwaliteit onvoldoende gegeven. Dit illustreren we met de volgende voorbeelden: In de begroting staan geen concrete effecten of effectindicatoren met streefwaarden. Dit is een achteruitgang ten opzichte van de begroting 2011, toen de minister voor zes facetten van waterkwaliteit (zoals bepaald in de Kaderrichtlijn Water, KRW) wel effectindicatoren had opgenomen. De minister zou deze informatie vanwege haar eindverantwoordelijkheid voor de Europese doelstelling van de KRW minimaal voor de eigen rijkswateren moeten opnemen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 304, nr. 29.

De minister maakt in de begroting onvoldoende duidelijk welke maatregelen zij neemt. Er wordt verwezen naar diverse beleidsdocumenten, waardoor dit onderdeel niet zelfstandig leesbaar is.

De minister verwijst naar de rapportage «Water in Beeld», waarin de voortgang van de uitvoering van de maatregelen wordt gemeld. In die rapportage ontbreekt echter concrete informatie over het effect op waterkwaliteit. Een verwijzing naar een rapport met de effecten van de maatregelen ontbreekt.

De begroting geeft aan dat de uitgaven aan waterkwaliteit vanaf 2015 dalen. De gevolgen van deze daling voor het verbeterprogramma Waterkwaliteit ontbreken. De minister merkt hierbij op dat «tegen die tijd wordt gezien welke maatregelen nog moeten worden uitgevoerd».

De begroting bevat veel informatie over projecten, subsidies en bijdragen. Wat deze activiteiten bijdragen aan de doelstelling blijft echter impliciet.

Artikel 31 Integraal waterbeleid was in de begroting 2012 pilot voor de implementatie van Verantwoord begroten. De discussie die u over het onderdeel waterkwaliteit tijdens de begrotingsbehandeling met de minister voerde (onder meer over de effectiviteit van de maatregelen voor waterkwaliteit, invloed van de temporisering van de KRW-maatregelen, de relatie van maatregelen met de kosten),¹ heeft niet zichtbaar geleid tot wijzigingen in de begroting 2013.

Wij constateren dan ook dat de informatie over waterkwaliteit in de begroting 2013 onvoldoende inzicht geeft in prestaties en de samenhang met de uitgaven. De begroting biedt onvoldoende inzicht in de maatschappelijke effecten die de minister wil realiseren met haar beleid en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden.

Wij merken op dat op andere beleidsterreinen in de begroting 2013 wel voorbeelden te vinden zijn van prestaties en effecten in de beleidsartikelen. Een goed voorbeeld is artikel 20, Lucht en Geluid, waarin informatie gegeven wordt over de stand van zaken van het te bereiken doel inzake de luchtkwaliteit.

Wij gaan graag met u en met de minister van IenM in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. In dit kader maken we u erop attent dat wij u begin volgend jaar een presentatie willen geven over ons geactualiseerde webdossier Ruimtelijke Inrichting. In dit dossier maken wij ter vergroting van de transparantie de begrote en verantwoorde uitgaven van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport zichtbaar.

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,
wnd. president

drs. E. Thomas C.M. Meijer,
wnd. secretaris

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XII, nr. 60.