

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (Kamerstuk 35 300 XII). De begroting omvat € 8.912 miljoen aan uitgaven, € 8.836 miljoen aan verplichtingen en € 16 miljoen aan ontvangsten. We schenken in deze brief ook aandacht aan de begrotingen van het Infrastructuurfonds (A) (Kamerstuk 35 300 A) en het Deltafonds (J) (Kamerstuk 35 300 J).

Van de € 8.912 miljoen aan uitgaven van het Ministerie van IenW gaat € 6.047 miljoen naar het Infrastructuurfonds en € 932 miljoen naar het Deltafonds. Uit deze fondsen worden de aanleg, het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie van de infrastructurele netwerken gefinancierd. Het gaat om het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet, het hoofdwatersysteem en het spoor.

De Minister van IenW is beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal fiscale regelingen, zoals de milieu-investeringsaftrek en de motorrijtuigenbelasting-teruggaaf voor taxi's en openbaar vervoer, geraamd op respectievelijk € 124 en € 45 miljoen.

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

- Extra middelen voor beheer en onderhoud
- Intensivering uit het regeerakkoord
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen

Extra middelen voor beheer en onderhoud

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we onderzoek gedaan naar storingen en stremmingen in het hoofdvaarwegennet (Kamerstuk 35 200 XII, nr. 2). We constateerden onder meer dat de onderhoudssituatie urgenter is dan uit het jaarverslag 2018 van het Infrastructuurfonds naar voren komt en dat het volume aan uitgesteld onderhoud jaarlijks toeneemt waardoor er een grotere kans is op storingen. We bevelen daarom aan om meer geld uit te trekken voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet. Mede naar aanleiding van ons onderzoek heeft de Minister van IenW u in haar brief van 28 mei 2019 en in het algemeen overleg van 4 juni 2019 een aantal toezeggingen gedaan, waaronder om op korte termijn maatregelen te treffen om het uitgesteld onderhoud aan te pakken. De Minister heeft beloofd u hierover in de ontwerpbegroting 2020 te informeren.

In de ontwerpbegroting 2020 van het Infrastructuurfonds geeft de Minister van IenW aan in totaal € 100 miljoen extra beschikbaar te stellen voor het onderhoud in de periode tot en met 2021.¹ De Minister schrijft dat met deze impuls een deel van het uitgesteld onderhoud op wegen en vaarwegen wordt aangepakt en dat maatregelen worden genomen om storingen op de vaarwegen en de groei van het uitgesteld onderhoud te beperken. Het volume van het uitgesteld onderhoud bedraagt volgens de ontwerpbegroting 2020 per 31 december 2018 € 414 miljoen voor het hoofdvaarwegennet en € 353 miljoen voor het hoofdwegennet; in totaal een bedrag van € 767 miljoen. Twee jaar eerder bedroeg het uitgesteld onderhoud voor de beide netwerken samen nog € 470 miljoen. Dit betekent dat het volume aan uitgesteld onderhoud jaarlijks met gemiddeld bijna € 150 miljoen is gestegen. In dat verband is het zeer de vraag of een impuls van € 100 miljoen voldoende is om de trend te keren, laat staan om het volume aan uitgesteld onderhoud terug te dringen.

Een andere aanbeveling uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 had betrekking op de informatievoorziening over het volume aan uitgesteld onderhoud. Er zijn verschillende redenen om onderhoud uit te stellen. Om een goed beeld te krijgen van die redenen en van de risico's die hiermee zijn gemoeid, zou de Minister meer inzicht moeten geven in de samenstelling van het volume aan uitgesteld onderhoud. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 merkten we op dat uit het overzicht dat de Minister in het jaarverslag en in de begroting van het Infrastructuurfonds verstrekt, niet blijkt welk deel van het uitgesteld onderhoud een bewuste keuze is – bijvoorbeeld omdat onderhoud nog niet nodig is of omdat het efficiënter is dat te combineren met andere onderhoudsmaatregelen – en welk deel doorgeschoven is omdat er onvoldoende geld en/of capaciteit beschikbaar is. Inmiddels hebt u hierover informatie ontvangen van de Minister. In haar brief van 28 mei 2019 liet de Minister weten dat van het volume uitgesteld onderhoud slechts ongeveer een kwart gepland is. Zo'n driekwart van het volume is dus ongepland uitgesteld. Uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt tot een hogere kans op storingen en stremmingen en daarmee tot overlast voor de gebruikers. Bovendien kan uitstel van onderhoud tot hogere onderhoudskosten in de toekomst leiden.

Intensivering uit het regeerakkoord

De Minister van IenW heeft in het regeerakkoord extra middelen toegevoegd gekregen (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). In de periode 2018

¹ Het gaat hier over de periode waarover het kerndepartement afspraken maakt met Rijkswaterstaat over de prestaties en de daarvoor beschikbare middelen (2018–2021).

tot en met 2020 gaat het om een bedrag van cumulatief € 2 miljard en in de jaren daarna om een bedrag van € 100 miljoen structureel als intensivering in het Infrastructuurfonds. De Minister schrijft in de ontwerpbegroting 2020 van het Infrastructuurfonds dat inmiddels twee derde van deze extra middelen is toegewezen aan projecten voor de periode tot en met 2025; in de begrotingen 2019 en 2020 van het Infrastructuurfonds noemt de Minister de projecten waar het om gaat. Een groot deel van de extra middelen heeft daarmee dus een bestemming gekregen. De uitgaven aan deze projecten komen echter jaren later dan dat de extra middelen beschikbaar komen; de voorbereiding van infrastructurele projecten kost immers tijd. De Minister heeft ervoor gekozen met een kasschuif middelen van de periode 2019–2021 te verplaatsen naar latere jaren. Voor 2019 gaat het om een bedrag ruim € 1,5 miljard. Wij wijzen erop dat het aan het volgende kabinet is of dit bedrag ook dan beschikbaar blijft.

Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van IenW hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 75 aanbevelingen aan de Minister van IenW gedaan. Op 39 aanbevelingen (52%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 36 aanbevelingen niet. Op 1 aanbeveling is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven. Dit betreft onze aanbeveling in het rapport *De Staat als aandeelhouder* uit 2015 om het beheer van de deelnemingenportefeuille en het maatwerk per deelneming transparant te maken (Kamerstuk 28 165, nr. 183). Het ministerie heeft in onze voortgangsmeter aanbevelingen laten weten dat er pas opvolging aan de toezegging kan worden gegeven als zich een casus voordoet waarop deze van toepassing is.

Onze analyse van de aanbevelingen waarop de Minister geen toezegging heeft gedaan, heeft het volgende opgeleverd. In onze verantwoordingsonderzoeken IenW over 2016 en 2017 hebben we een aantal aanbevelingen gedaan over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), die gericht waren op evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma en de individuele maatregelen binnen dat programma. In de recente beleidsdoorlichting van het NSL concludeert SEO Economisch Onderzoek nu dat het NSL ten dele doeltreffend is

geweest, maar dat geen hardere conclusies kunnen worden getrokken, omdat niet alle maatregelen zijn geëvalueerd en omdat de effecten van NSL-maatregelen niet los kunnen worden getrokken van autonome ontwikkelingen.² Als NSL-maatregelen en bijbehorende uitgaven systematischer waren bijgehouden in samenhang met het uitvoeren van meer evaluaties, had waarschijnlijk een doelmatiger (en/of doeltreffender) beleid kunnen worden gevoerd, aldus SEO.

In haar brief over de beleidsdoorlichting NSL van 2 juli 2019 heeft de Staatssecretaris van IenW toegezegd dat in het toekomstige luchtbeleid, het Schone Lucht Akkoord, afspraken worden gemaakt over het in beeld brengen van de voortgang van maatregelen en monitoring.³ Voor een zo doelmatig en doeltreffend mogelijk luchtbeleid is het van belang dat er zorgvuldig opvolging wordt gegeven aan deze toezegging.

Ten slotte

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

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

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

² SEO (2019). *Beleidsdoorlichting Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)*, Amsterdam: eigen beheer.

³ Kamerstuk 30 175, nr. 338.