

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2023

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

De ontwerpbegroting 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 2023 (begrotingshoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 13 miljard aan uitgaven, € 12,6 miljard aan verplichtingen en € 42,9 miljoen aan ontvangsten. Van de € 13 miljard aan uitgaven van het Ministerie van IenW gaat € 8,4 miljard naar het Mobiliteitsfonds (Hoofdstuk A) en € 1,7 miljard naar het Deltafonds (Hoofdstuk J). Uit deze investeringsfondsen financiert het Ministerie van IenW de aanleg, het beheer, het onderhoud, de vervanging en de renovatie van infrastructuur. Het gaat specifiek om het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdwatersysteem en de hoofdspoorwegen.

Met onze webpublicatie Coronarekening brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, 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 maatregelen zoals de beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer.

De Minister van IenW is beleidsmatig verantwoordelijk voor 17 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200) tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 1.260 miljoen. Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie

zelf omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten.

De niet-belastingontvangsten bedragen in totaal ongeveer € 42,9 miljoen. Dit betreft bijvoorbeeld ontvangsten uit boetes van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

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

1. Droogtebestrijding vraagt om centrale coördinatie en inhoudelijke sturing
2. Gebrekkige datakwaliteit geeft beperkt inzicht in aanpak milieuovertreedingen
3. Risicoreserveringen zichtbaarder op de begroting van het Mobiliteitsfonds

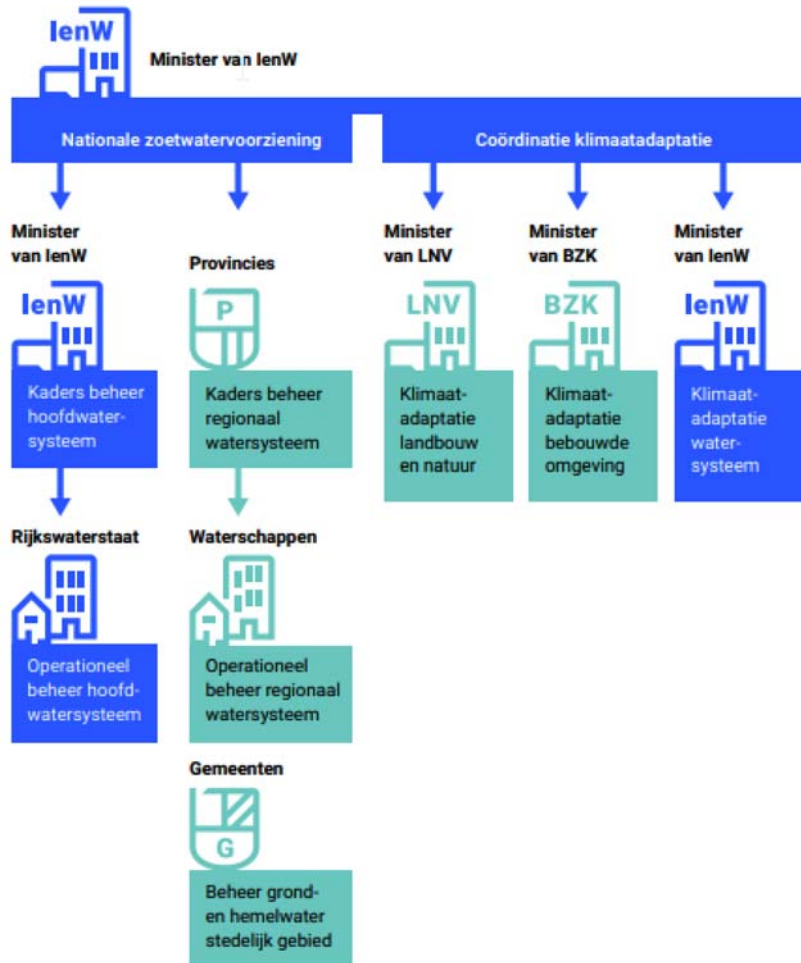
We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van IenW.

1 Droogtebestrijding vraagt om centrale coördinatie en inhoudelijke sturing

Droogte komt steeds vaker voor in Nederland. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 (Kamerstuk 35 830 XII, nr. 2) (Algemene Rekenkamer, 2021) concluderen wij dat de regie van de Minister van IenW tekortschiet in gebieden met droogte die afhankelijk zijn van grondwater, zoals de hoge zandgronden en stedelijke gebieden. Provincies, waterschappen en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanpak van droogte in het regionale watersysteem (de regionale oppervlaktewateren en het grondwater). De Minister van IenW is verantwoordelijk voor droogtebestrijding in het hoofdwatersysteem. Overkoepelend is de Minister van IenW verantwoordelijk voor de nationale zoetwatervoorziening en klimaatadaptatie, waar droogte onderdeel van uitmaakt. Hiervoor stelt de Minister doelen en kaders op, en coördineert de Minister de afstemming met decentrale overheden en andere departementen betrokken bij droogtebestrijding, zoals het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Klimaat (BZK). Daarnaast zijn provincies, waterschappen en gemeenten verantwoordelijk voor de aanpak van droogte in het regionale watersysteem (de regionale oppervlaktewateren en het grondwater). Onderstaand figuur laat de taakverdeling zien:

Figuur 1: de verantwoordelijkheden van het Rijk en decentrale overheden voor de aanpak van droogte

De verantwoordelijkheden van het Rijk en decentrale overheden voor de aanpak van droogte



Wij constateerden dat de droogteaanpak van de Minister van IenW werkt voor het hoofdwatersysteem. Wij constateerden dat de aanpak van de Minister minder goed werkt voor het grondwatersysteem. Hiervoor zijn andere maatregelen nodig, vaak in de ruimtelijke sfeer, die bovendien vragen om meer afstemming en coördinatie tussen de diverse bestuurslagen. Het creëren van een uiterwaarde in een grote rivier voor het regionale watersysteem vergt bijvoorbeeld afstemming tussen Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten. Daarom bevalen we de Minister aan om – niet alleen de procesvoortgang – maar ook inhoudelijke ontwikkelingen van de droogteaanpak in het regionale watersysteem te monitoren en samenwerking met decentrale overheden, waterbeheerders, BZK en LNV op dit punt te verbeteren. Zo krijgt de Minister een landelijk beeld van de gevolgen van droogte en inzicht in lokale maatregelen en knelpunten. De Minister zegde toe onze aanbevelingen over te nemen. IenW stelt voor 2022–2027 via het Deltaprogramma zoetwater samen met de regio € 800 miljoen beschikbaar voor maatregelen tegen droogte en watertekorten. IenW heeft onze aanbevelingen over monitoring en samenwerking met decentrale overheden, waterbeheerders, BZK en LNV te verbeteren echter niet opgevolgd.

2 Gebrekkige datakwaliteit geeft beperkt inzicht in aanpak milieuovertredingen

In ons onderzoek «*Een onzichtbaar probleem*»¹ (Algemene Rekenkamer, 2021) constateerden wij dat het landelijk informatiesysteem Inspectieview de Staatssecretaris van IenW nauwelijks inzicht kan verschaffen in toezicht en handhaving op milieuovertredingen, laat staan op de doeltreffendheid van beleid. Daardoor kan de Staatssecretaris ook geen regie hierop voeren. Ook is de interbestuurlijk toezichthouder op de provincies (ILT) op deze manier niet in staat knelpunten te identificeren en zo nodig bij te sturen. De Tweede Kamer kan de Staatssecretaris aanspreken op het verbeteren van de gegevens in Inspectieview, vooral voor het identificeren van rechtspersonen. Eénzelfde rechtspersoon staat nu bijvoorbeeld geregistreerd onder verschillende namen en verschillende adressen. Eerdere overtredingen van bedrijven zijn daarom nauwelijks inzichtelijk te krijgen, hetgeen een consequente aanpak van overtredende bedrijven belemmert. De Staatssecretaris dient een adequaat informatiebeeld te hebben over de aanpak van milieuovertredingen en de effectiviteit daarvan. Dat ontbreekt – en de plannen in het nieuwe interbestuurlijk programma (IBP)² maken niet duidelijk hoe hier voor Inspectieview verbetering in komt aangezien de adequate registratie van rechtspersonen niet wordt geagendeerd.³

Weinig vorderingen verbeteren aanpak veelplegers

In ons tweede onderzoek naar milieucriminaliteit in 2021 («Handhaven in het duister»)⁴ constateerden we dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen beter en effectiever moet. In het Coalitieakkoord staat: «we zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving door het steviger aanpakken van milieucriminaliteit en milieurisico's».⁵ We stelden in «Handhaven in het duister» vast dat de geregistreeerde milieucriminaliteit sterk geconcentreerd is bij een beperkt aantal bedrijfsvestigingen: 17% van de onderzochte bedrijven was betrokken bij 50% van de geconstateerde overtredingen.⁶ Daarom bevalen we aan een veelplegeraanpak, te ontwikkelen door de Staatssecretaris samen met de Minister van Justitie en Veiligheid. In het nieuwe IBP van 8 juli 2022 zijn er geen plannen voor een veelplegeraanpak, terwijl een dergelijke aanpak potentieel veel overtredingen en misdrijven kan voorkomen.

3 Risicoreserveringen zichtbaarder op de begroting van het Mobiliteitsfonds

De inflatie liep de afgelopen maanden snel op door geopolitieke ontwikkelingen zoals de oorlog in Oekraïne. Door de hoge inflatie zijn er grotere projectrisico's, zoals bijvoorbeeld hogere bouw- en transportkosten bij infrastructuurprojecten. Dat betekent dat zowel lopende als begrote projecten duurder worden. IenW gebruikt in de begroting 2023 risicoreserveringen binnen de generieke investeringsruimte om risico's en tegenvallers af te dekken. Deze risicoreserveringen zijn op artikel 11.04

¹ Algemene Rekenkamer (januari 2021): *Een onzichtbaar probleem, de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 1*. Kamerstuk 22 343, nr. 294.

² Programmaplan Interbestuurlijke programmaplan Versterking VTH-stelsel, Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 8 juli 2022.

³ Versterking VTH-stelsel, Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 336.

⁴ Algemene Rekenkamer (juni 2021): *Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2*. Kamerstuk 22 343, nr. 297.

⁵ Kabinet Rutte IV (december 2021): Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) VVD, D66, CDA en ChristenUnie, pagina 11.

⁶ Dit kwam neer op 80 bedrijven die in 5 jaar tijd betrokken waren bij 1750 milieuovertredingen.

Generieke Investeringsruimte van de begroting van het Mobiliteitsfonds vermeld in een meerjarig overzicht en bedragen cumulatief € 3,5 miljard, dat is 61% van de beschikbare generieke investeringsruimte tot en met 2036. De Minister meldt in de ontwerpbegroting van het Mobiliteitsfonds dat deze meerjarige specificatie is gedaan naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer. In ons rapport «*Inzicht in publiek geld (deel 2)*» (Algemene Rekenkamer, 2019) gaven we aan dat de toeganke-lijkheid en informatiefunctie van begrotingen beter kon. Zeker in deze tijd met een hoge inflatie is het verstandig om risicoreserveringen overzichtelijk en meerjarig te presenteren op de begroting. We vinden het dan ook positief dat er verbetering te zien is in de begrotingspresentatie.

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 (Kamerstuk 36 100 XII, nr. 2) (Algemene Rekenkamer, 2022) constateerden we tot slot dat Rijkswaterstaat geen nacalculaties maakt van infrastructuurprojecten (die worden gefinancierd uit het Mobiliteitsfonds), en dat de Minister hier ook niet om vraagt. Dat terwijl nacalculaties inzicht vergroten in het ontstaan van meee- en tegenvallers en financiële projectrisico's. Dit is bruikbare informatie voor het opstellen van ramingen en de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief van het MIRT Overzicht 2023 en de geactualiseerde Spelregels van het MIRT van 20 september 2022 (Kamerstuk 36 200 A, nr. 4) zegt lenW naar aanleiding van ons verantwoordingsonderzoek 2021 toe om jaarlijks nacalculaties van afgeronde projecten te laten zien in het MIRT overzicht. Deze zijn al zichtbaar in het MIRT overzicht 2023. We vinden dit een positieve ontwikkeling.

Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Zo bleek bij het Ministerie van lenW dat bij de raming van beheer en onderhoud van vaarwegen (onderdeel van begrotingsartikel 15 van het toenmalig Infrastructuurfonds, Hoofdvaarwegennet) er onterecht 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. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van lenW nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Uitvoering EU-regelgeving in Nederland (publicatie verwacht in februari 2023).

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

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser
president

C. (Cornelis) van der Werf
secretaris