

Infrastructuur

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS

1. Wegen, vaarwegen en hoofdwatersysteem



Waar gaat het over?

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor aanleg, onderhoud, renovatie en vervanging van infrastructuurnetwerken, namelijk het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (het geheel aan duinen, dammen, dijken, stuwen en stormvloedkeringen dat ons land beschermt tegen water, de hoeveelheid water reguleert en de waterkwaliteit verbetert). Om de drie infrastructuurnetwerken in stand te houden, zorgt Rijkswaterstaat voor onderhoud en waar nodig voor renovatie en vervanging.

De infrastructuur op het spoor wordt beheerd door ProRail, een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Op het functioneren van ProRail wordt nader ingegaan in deel II van deze factsheet.

De financiering van infrastructuur heeft in het verleden onvoldoende aandacht gekregen. Daardoor zijn er met enige regelmaat onderhoudsachterstanden ontstaan. Sinds de jaren '90 zijn daarom diverse keren extra financiële middelen nodig geweest voor de instandhouding van wegen en watersystemen.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor de genoemde drie infrastructuurnetwerken en heeft die taak belegd bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is een agentschap en daarmee een onderdeel van het Ministerie van IenM.



Om hoeveel geld gaat het?

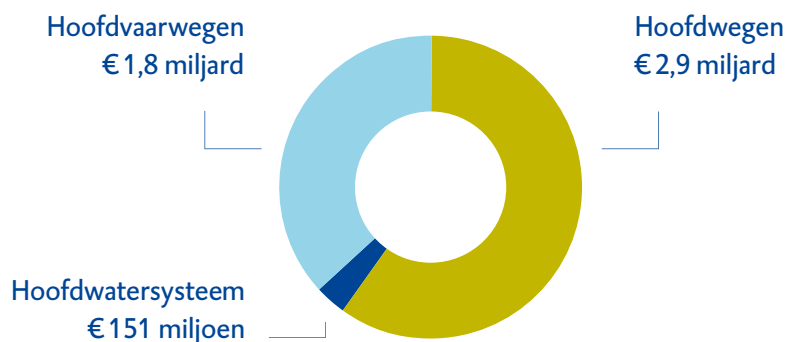
De minister heeft van 2017 tot en met 2030 jaarlijks gemiddeld voor de (vaar)wegen en het hoofdwatersysteem ruim € 1,2 miljard vrij gemaakt. Ruim de helft hiervan is bestemd voor het hoofdwegennet.

Infranetwerk	Bekostiging uit	Artikel	Jaarlijks beschikbaar voor 2017-2030
Hoofdwegennet	Infrastructuurfonds	12	731
Hoofdvaarwegennet	Infrastructuurfonds	15	293
Hoofdwatersysteem	Deltafonds	3	215
Totaal			1.239

Tabel: Jaarbudgetten instandhouding vanaf 2017 (bedragen x € 1 miljoen)

Voor het laatst vond een bijstelling plaats in 2011. Het ging toen om € 4,8 miljard extra bovenop de begrote € 7,3 miljard voor de instandhouding van met name de (vaar)wegen door Rijkswaterstaat in de periode 2012-2020 (figuur 1). Vanaf 2014 is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de extra € 4,8 miljard nog toereikend was. Dit bleek niet het geval, zo stelden wij in oktober 2014 en oktober 2015 vast.

60% van het berekende tekort voor infrastructuur heeft betrekking op het hoofdwegennet



Figuur 1 Verdeling van het in 2011 berekende tekort van € 4,8 miljard over de periode 2012-2020 over de drie infrastructuurnetwerken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat

Bron: Begroting 2012 IenM en AR-rapporten instandhouding hoofdwegennet (2014), hoofdvaarwegennet (2015) en hoofdwatersysteem (2015)



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Inmiddels krijgt de instandhouding meer financiële prioriteit. De budgetten daarvoor zijn de afgelopen jaren bij bezuinigingen zo veel mogelijk ontzien. Dat neemt niet weg dat onze onderzoeken lieten zien dat er meer geld nodig is voor onderhoud, renovatie en vervanging dan de € 4,8 miljard die de minister in 2011 noodzakelijk achtte en waarvoor zij in 2012 dekking vond.

Meer geld is onder andere nodig omdat sprake is van nieuwe feiten. Denk voor hoofdvaarwegen bijvoorbeeld aan de berging in 2015 van het schip de Baltic Ace, dat na een aanvaring voor de Nederlandse kust zonk en de scheepvaart belemmerde. Ook is de omvang van (vaar)wegen, bruggen, viaducten, stormkeringen en dijken sneller toegenomen dan verwacht. Dat leidt tot meer onderhoudskosten. Tenslotte is er sprake van nieuwe inzichten dankzij een betere informatiehuishouding van Rijkswaterstaat. Zo is inmiddels duidelijk geworden dat de toestand van de infrastructuurnetwerken op onderdelen slechter is dan voorheen gedacht.

Ondanks de verbeteringen is de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat niet op orde. De organisatie is niet in staat vast te stellen hoeveel middelen precies nodig zijn. Zo kan zij onvoldoende onderscheid maken tussen uitgesteld onderhoud (bewust afwijken van het voorgenomen onderhoud) en achterstallig onderhoud (niet voldoen aan de veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken). Het onderhoud dat de minister nastreeft kan op deze manier moeilijk gerealiseerd worden. Naar aanleiding van ons onderzoek heeft de

minister van IenM aangegeven het onderscheid te verduidelijken. Ook wil de minister een relatie leggen tussen de kosten van instandhouding, de prestatieafspraken en de geldende veiligheidsnormen.

We hebben eind 2015 vastgesteld dat er bij Rijkswaterstaat geen aansluiting was tussen de projectadministratie over de hoofdvaarwegen en de financiële boekhouding. Rijkswaterstaat werkt aan verbetering van de systemen die informatie opleveren over de omvang en de kwaliteit van alle objecten. In ons in mei 2017 te verschijnen verantwoordingsonderzoek over 2016 zullen we nader op de problematiek ingaan van onderhouds-uitgaven en de beschikbare middelen.

Net als in de onderzoeken uit 2014 en 2015 geeft onze publicatie in december 2016 over het hoofdwatersysteem aan dat ook daar de gereserveerde budgetten niet volstaan. In weerwil van dat budgettair tekort is vastgesteld dat niet alle financiële middelen worden gebruikt en het parlement daar niet gericht over wordt geïnformeerd door de minister.

Met deze onderzoeken hebben we de aanbeveling gedaan om na te gaan in hoeverre een volledig baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat bijdraagt aan een betere informatievoorziening aan het parlement. Zo'n stelsel kan een integraal beeld van de financiële behoeften voor korte en lange termijn geven. Een gezamenlijke adviescommissie van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer heeft eind maart 2017 over de voor- en nadelen van het toevoegen van (elementen van) het baten-lastenstelsel aan het bestaande verslaggevingsstelsel van het Rijk een rapport uitgebracht. Zij beveelt aan het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen.

2. Spoorwegen



Waar gaat het over

Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw was zowel het beheer als de exploitatie van het spoor in handen van de staat en belegd bij één organisatie, de Nederlandse Spoorwegen (NS). Onder druk van de Europese regelgeving werd NS in 1995 gesplitst. De exploitatie van het vervoer werd ondergebracht bij NS, het beheer van het spoor bij een nieuwe organisatie, ProRail. Beide organisaties zijn 100 procent staatsdeelnemingen. ProRail kampt al geruime tijd met interne problemen die hun weerslag vinden in de kwaliteit van het onderhoud van het spoor.



Wie is verantwoordelijk

De staatssecretaris van IenM is verantwoordelijk voor het hoofdspoorwegennet. De instandhouding en aanleg hiervan is neergelegd bij ProRail. Deze organisatie bestaat sinds 2005 als afzonderlijke organisatie. De Staat is voor 100 procent aandeelhouder. Voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken ontvangt ProRail jaarlijks een omvangrijk bijdrage. ProRail is een rechtspersoon met een wettelijke taak. Dat betekent dat de staatssecretaris inzicht moet kunnen geven in de recht- en doelmatige besteding van middelen, de taakuitvoering en de mate waarin de bedrijfsvoering van ProRail op orde is.

Het Ministerie van IenM vervult de rol van toezichthouder, aandeelhouder, concessieverstrekker en subsidieverstrekker en beschikt over een heel scala van bijbehorende instrumenten.

De staatssecretaris kan ProRail dus aanspreken op:

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor;
- de verdeling van de capaciteit van het spoor;
- het leiden van het verkeer over het spoor.



Om hoeveel geld gaat het?

Naast de bijdrage van € 1,3 miljard ontvangt ProRail een gebruiksvergoeding van de vervoerders en doorbelaste onderhoudskosten van andere derden. Gemiddeld gaat dat om € 0,4 miljard per jaar. Het totale jaarbudget van ProRail voor het spoor komt daarmee op € 1,7 miljard.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Financiële duurzaamheid

Het Ministerie van IenM en ProRail hanteren verschillende boekhoudstelsels, respectievelijk het verplichtingen-kasstelsel en het baten-lastenstelsel. Het gebruik van twee verschillende stelsels brengt in het algemeen risico's met zich mee. Het bovengenoemde te verschijnen rapport van de adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid is dus ook voor ProRail relevant.

Governance

Sinds 1999 heeft de governance van ProRail onze aandacht. Wij hebben herhaaldelijk vastgesteld dat de verschillende rollen van de minister niet goed zijn uitgewerkt, niet goed van elkaar zijn onderscheiden en niet goed op het ministerie zijn belegd. Dit geldt onder andere voor het toezicht, dat onvoldoende invulling heeft gekregen.

De rol van aandeelhouder is inmiddels bij een aparte eenheid op het ministerie ondergebracht. Wij denken echter dat het de transparantie en onafhankelijkheid ten goede komt als het aandeelhouderschap van de beleidsinhoudelijke rollen en dus van het departement wordt losgekoppeld.

Besluit kabinet positionering

De staatssecretaris van IenM heeft de Tweede Kamer onlangs laten weten dat ProRail nog steeds met interne problemen kampt. Zij wil ProRail scherper aansturen en ProRail omvormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De sturings- en toezichtrelatie zal dan in eerste instantie geregeld worden in de instellingswet. Aan de wijziging van de organisatievorm zijn hoge kosten verbonden.

De ministerraad heeft op 9 december 2016 het voorstel van de staatssecretaris goedgekeurd.

De staatssecretaris beschikt op dit moment vanuit haar verschillende rollen over uiteenlopende mogelijkheden om sturing aan ProRail te geven en toezicht te houden.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Instandhouding hoofdwegennet (2014), Kamerstuk 34000-A, nr 8
- Instandhouding hoofdvaarwegennet (2015), Kamerstuk 34300 A, nr 6
- Instandhouding hoofdwatersysteem (2016), Kamerstuk 27625, nr 380
- Brief Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 Ministerie van IenM (2016), Kamerstuk 34550-XII, nr 6
- Verantwoordingsonderzoek, Rapport bij het jaarverslag 2015 van IenM (2016), Kamerstuk 34475-XII, nr 2
- De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld (2014), Kamerstuk 22026, nr 462
- Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), Kamerstuk 31919, nr 2
- Toezicht op het spoor (1999), Kamerstuk 26615, nr 2
- Brief met poster Overzicht spooruitgaven 2011 (2010), Kamerstuk 29984, nr 237
- Besteding spoorbudgetten (2011), Kamerstuk 32707, nr 4
- Review cijfers ProRail (2011), Kamerstuk 32707, nr 7
- Rapport bij het Jaarverslag 2011, 2012, 2013, 2015
- Brief Aandachtspunten bij ontwerpbegroting IenM, (2015), Kamerstuk 34300 XII, nr 4
- Exploitatie van de Betuweroute (2016), Kamerstuk 34475 XII, nr 2