Algemene Rekenkamer

Instandhouding hoofdvaarwegennet

2015

Instandhouding hoofdvaarwegennet

De tekst van het rapport *Instandhouding hoofdvaarwegennet* is vastgesteld op 7 oktober 2015.
Het rapport is op 14 oktober 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort 3

1 Inleiding 6
1.1 Aanleiding tot het onderzoek 6
1.2 Het Nederlandse hoofdvaarwegennet 6
1.3 Maatschappelijk belang 6
1.4 Instandhoudingsmaatregelen: soorten, frequentie, timing 9
1.5 Budget voor instandhouding 12
1.6 Onderzoeksvragen 13
1.7 Leeswijzer 13

2 Berekend budgettekort en maatregelen tot en met 2020 en daarna 14
2.1 Berekend budgettekort tot en met 2020 14
2.2 Extra budgetbehoefte tot en met 2020 16
2.2.1 Regulier beheer en onderhoud: toename kosten na nieuwe inschattingen 16
2.2.2 Programma Vervanging en Renovatie: toename kosten als gevolg van nieuwe feiten 16
2.2.3 Areaalgroei: geraamd budget tot en met 2020 volgens Rijkswaterstaat voldoende 17
2.2.4 Achterstallig onderhoud: in 2011 niet meegenomen, in 2015 € 137 miljoen 17
2.2.5 Prijsbijstellingen: niet gecompenseerd in 2013 en 2014 19
2.2.6 Slotsom 19
2.3 Maatregelen tot en met 2020 19
2.3.1 Overgeheveld aanlegbudget 19
2.3.2 Versobering en efficiency 19
2.3.3 Reserveringen 20
2.3.4 Slotsom 21
2.4 Vooruitblik op periode 2021-2028 21
2.4.1 Financiële risico's 21
2.4.2 Slotsom 22

3 Informatievoorziening 24
3.1 Rijkswaterstaat 24
3.2 Parlement 26

4 Conclusies en aanbevelingen 27
4.1 Conclusies 27
4.2 Aanbevelingen 27

5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 30
5.1 Reactie van de minister 30
5.2 Nawoord van de Algemene Rekenkamer 31

Literatuur 32

Rapport in het kort

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) zorgt Rijkswaterstaat voor het Nederlandse hoofdvaarwegennet. Deze zorg omvat zowel de aanleg van nieuwe hoofdvaarwegen als de instandhouding van het bestaande hoofdvaarwegennet.

'Instandhouding' wil zeggen: het beheer en onderhoud van de vaarwegen en ook de periodieke renovatie en vervanging van het netwerk. Dit rapport gaat over de instandhoudingstaak van Rijkswaterstaat, meer in het bijzonder over het budget dat de minister van IenM daarvoor beschikbaar stelt. Budgettekorten kunnen leiden tot achterstanden in onderhoud en daarmee hinder opleveren voor het scheepvaartverkeer. Ook kunnen onderhoudsachterstanden risico's geven op meer onveilige situaties op en rond het water en hogere onderhoudskosten.

Aanleiding voor dit onderzoek

In 2011 informeerde de minister van IenM de Tweede Kamer over een tekort in het budget voor de instandhouding van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Het door de minister berekende tekort voor deze drie netwerken tezamen bedroeg tot en met 2020 cumulatief € 4,8 miljard, waarvan € 1,8 miljard betrekking had op het hoofdvaarwegennet (IenM, 2011).[1] De minister presenteerde een pakket maatregelen voor eveneens € 4,8 miljard, waarmee volgens haar de instandhouding tot en met 2020 toereikend was gebudgetteerd.

Onderzoeksbevindingen

Wij stellen vast dat de minister van IenM in 2011 een correcte berekening heeft gemaakt van het benodigde budget voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020, gegeven de informatie die toen beschikbaar was. Nu, vier jaar verder, zien we echter dat er medio 2015 sprake is van een extra budgetbehoefte van cumulatief ongeveer € 0,4 miljard voor de periode tot en met 2020. Deze extra behoefte is voor een belangrijk deel in beeld gekomen doordat Rijkswaterstaat de informatie over de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet verder op orde heeft gebracht. Voor de periode na 2020 zien wij wederom financiële risico's voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget voor het hoofdvaarwegennet opdoemen.

Tekorten in het budget voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet zijn een terugkerend verschijnsel. In de periode 2003-2010 had zich twee keer eerder een vergelijkbare situatie voorgedaan. Het kabinet moest toen voor het wegwerken van achterstanden in het onderhoud van het hoofdvaarwegennet een bedrag van cumulatief € 1,6 miljard vrijmaken.

Bij deze problematiek speelt de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat een belangrijke rol. Hoewel Rijkswaterstaat werkt aan verbetering, is de informatiehuishouding nog onvoldoende op orde. Rijkswaterstaat heeft nog geen voldoende actueel, betrouwbaar en compleet zicht op de omvang en de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet en de daartoe behorende objecten. Dat bemoeilijkt een accurate inschatting van hoeveel budget op welke momenten nodig is voor instandhouding. Deze informatie

1 In 2014 rapporteerden we over de instandhouding van het hoofdwegennet (Algemene Rekenkamer, 2014).

over het benodigde budget voor instandhouding is ook voor het parlement van belang om inzicht te krijgen of het beschikbare budget voldoende is.
De informatiepositie van het parlement is de afgelopen jaren verbeterd, maar kan nog verder worden versterkt. Bijvoorbeeld door in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus betere informatie te verstrekken over de te verwachten vervangingsopgave en de daarvoor benodigde middelen, in relatie tot het beschikbare instandhoudingsbudget.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van IenM aan om maatregelen te treffen om de door ons geconstateerde extra budgetbehoefte voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet van € 0,4 miljard tot en met 2020 te dekken.
Ook bevelen we de minister van IenM aan om maatregelen te treffen voor de door ons geconstateerde risico's voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget voor het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 en daarna.

Voor een goede programmering en budgettering van instandhoudingsmaatregelen zijn actuele, betrouwbare en complete gegevens over de omvang en de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet noodzakelijk om de behoefte aan budget voor instandhouding accuraat te kunnen inschatten. Dit is zowel van belang voor de minister als voor het parlement, met het oog op de uitoefening van het budgetrecht. Wij bevelen de minister van IenM daarom aan de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat verder op orde te brengen.

Wij denken dat een volledige invoering van het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat een krachtige impuls kan geven aan de verbeteringen in de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat. Een baten-lastenstelsel werkt disciplinerend en stimuleert een systematische werkwijze doordat er een boekhoudkundige noodzaak ontstaat tot een continue en volledige registratie van de objecten van het hoofdvaarwegennet. Daarnaast wordt met een baten-lastenstelsel op de balans zichtbaar dat de waarde van de objecten door geleidelijke veroudering terugloopt. Een baten-lastenstelsel draagt hiermee bij aan realistischer ramingen voor vervanging en renovatie. Dit verbetert de kwaliteit van de besluitvorming in het proces van programmeren en budgetteren, zowel binnen Rijkswaterstaat als het Ministerie van IenM. Bovendien wordt bij de invoering van een volledig baten-lastenstelsel beter zichtbaar hoeveel geld nodig is voor instandhouding, wat de besluitvorming van het parlement over de inzet van middelen uit het Infrastructuurfonds ten goede komt.

Reactie minister van IenM

De minister van IenM heeft op 2 oktober 2015 op ons conceptrapport gereageerd. Over onze conclusie dat de budgetbehoefte voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet sinds 2011 is toegenomen, geeft de minister aan dat zij deze herkent. De minister schrijft dat zij niet alle onderkende risico's op voorhand volledig financieel wil afdekken. Pas wanneer risico's voldoende hard zijn wordt er geld aan het instandhoudingsbudget toegevoegd. Van grootschalig achterstallig onderhoud is geen sprake, aldus de minister.

In reactie op onze aanbevelingen meldt de minister dat zij voor de dekking van de budgetbehoefte in de periode tot en met 2028 inmiddels diverse maatregelen heeft getroffen, welke zij in haar brief opsomt.
De minister geeft verder aan dat het volledig implementeren van de gewenste verbeteringen in de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat nog enige tijd zal vergen en dat dit haar voortdurende aandacht heeft.
Over de invoering van een volledig baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat schrijft de minister dat ze de resultaten van een voor eind 2015 gepland onderzoek naar de wenselijkheid daarvan wil afwachten.
Wat de informatievoorziening aan het parlement betreft ten slotte, geeft de minister aan dat sinds 2012 een instandhoudingsbijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds is toegevoegd en dat deze de afgelopen jaren verder is aangevuld en verbeterd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in haar reactie aan dat zij voor de dekking van de behoefte aan extra budget voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 diverse maatregelen heeft getroffen. De minister neemt hierbij evenwel de periode tot en met 2028 in ogenschouw. De oplossing voor het budgettekort vindt zij aldus in de periode ná 2020. Dit betekent dat, zoals de minister ook schrijft, met kasschuiven budget uit de periode na 2020 naar voren moet worden gehaald. Wij wijzen erop dat de minister hierbij afhankelijk is van het al dan niet bestaan van budgettaire ruimte op andere onderdelen van het Infrastructuurfonds. Bovendien wordt op deze manier een wissel getrokken op toekomstige budgetten, met als risico dat er opnieuw tekorten ontstaan voor instandhouding.

Wat de informatievoorziening aan het parlement betreft wijst de minister vooral op verbeteringen die de afgelopen jaren al zijn doorgevoerd. Zij gaat niet in op onze aanbeveling om het parlement op korte termijn inzicht te geven in de ontwikkeling van de budgetbehoefte tot en met 2020 en de periode daarna in relatie tot het beschikbare geld. Wij vinden het belangrijk dat het parlement in staat wordt gesteld een eigen afweging te maken tussen aanleg en onderhoud.

De minister heeft in haar reactie geen concrete maatregelen genoemd die ze zal treffen om de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat verder te verbeteren. Dit vinden we zorgelijk, temeer omdat implementatie van verbeteringen tijd kost. Als de strategie van minister is dat er pas geld aan het instandhoudingsbudget wordt toegevoegd wanneer risico's voldoende zijn 'uitgehard', is het eens te meer van belang dat de informatiehuishouding op orde is, om de juiste beslissing te kunnen nemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In 2014 hebben wij een rapport gepubliceerd over de instandhouding van het hoofdwegennet (Algemene Rekenkamer, 2014). In dit rapport concludeerden wij dat de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) tot en met 2020 te weinig geld had uitgetrokken om de autosnelwegen en autowegen in goede staat te houden. Dat is mede aanleiding om ook voor de andere infrastructurele netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat te onderzoeken of de budgetten voor instandhouding toereikend zijn. Dit rapport gaat over de instandhouding van het hoofdvaarwegennet.

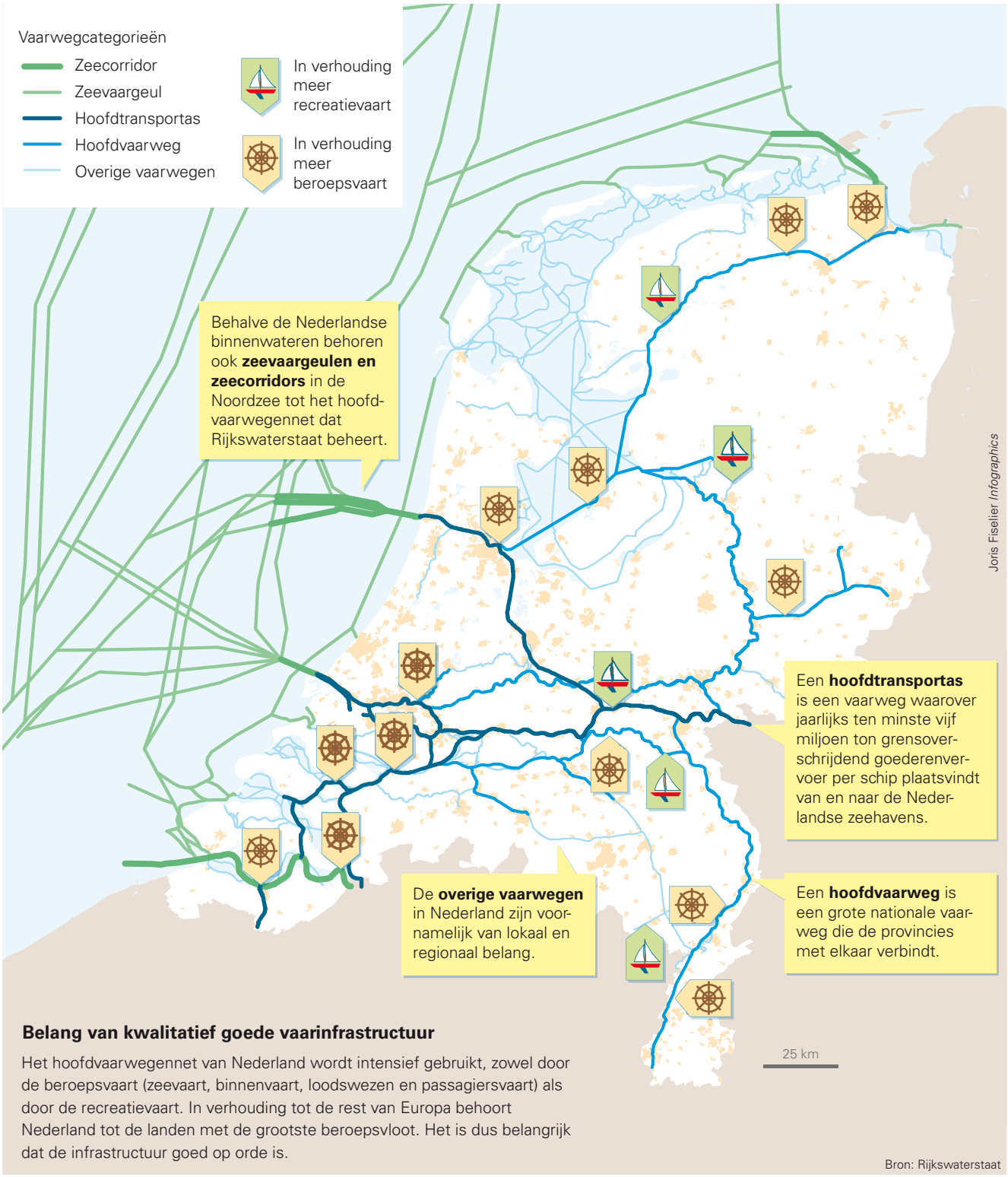
1.2 Het Nederlandse hoofdvaarwegennet

Het Nederlandse hoofdvaarwegennet (zie figuur 1 op de volgende pagina) is van grote maatschappelijke betekenis. De minister van IenM is verantwoordelijk voor de instandhouding van dit netwerk; Rijkswaterstaat voert alle daarvoor benodigde werkzaamheden uit.

1.3 Maatschappelijk belang

Een vlot en veilig gebruik van het hoofdvaarwegennet vereist dat de vaarwegen en de bijbehorende objecten (bruggen, sluizen enzovoort) goed in stand worden gehouden. Het maatschappelijk belang daarvan is groot: stremmingen als gevolg van (on)voorziene reparaties kunnen logistieke problemen voor bedrijven veroorzaken, die vervolgens economische gevolgen kunnen hebben. Ook de burger kan ongemak van stremmingen ondervinden (zie figuur 2 op pagina 8). Als dit het geval is, kan de burger of ondernemer een schadeclaim indienen bij Rijkswaterstaat.

Figuur 1 **Vaarwegen in beheer bij Rijkswaterstaat**

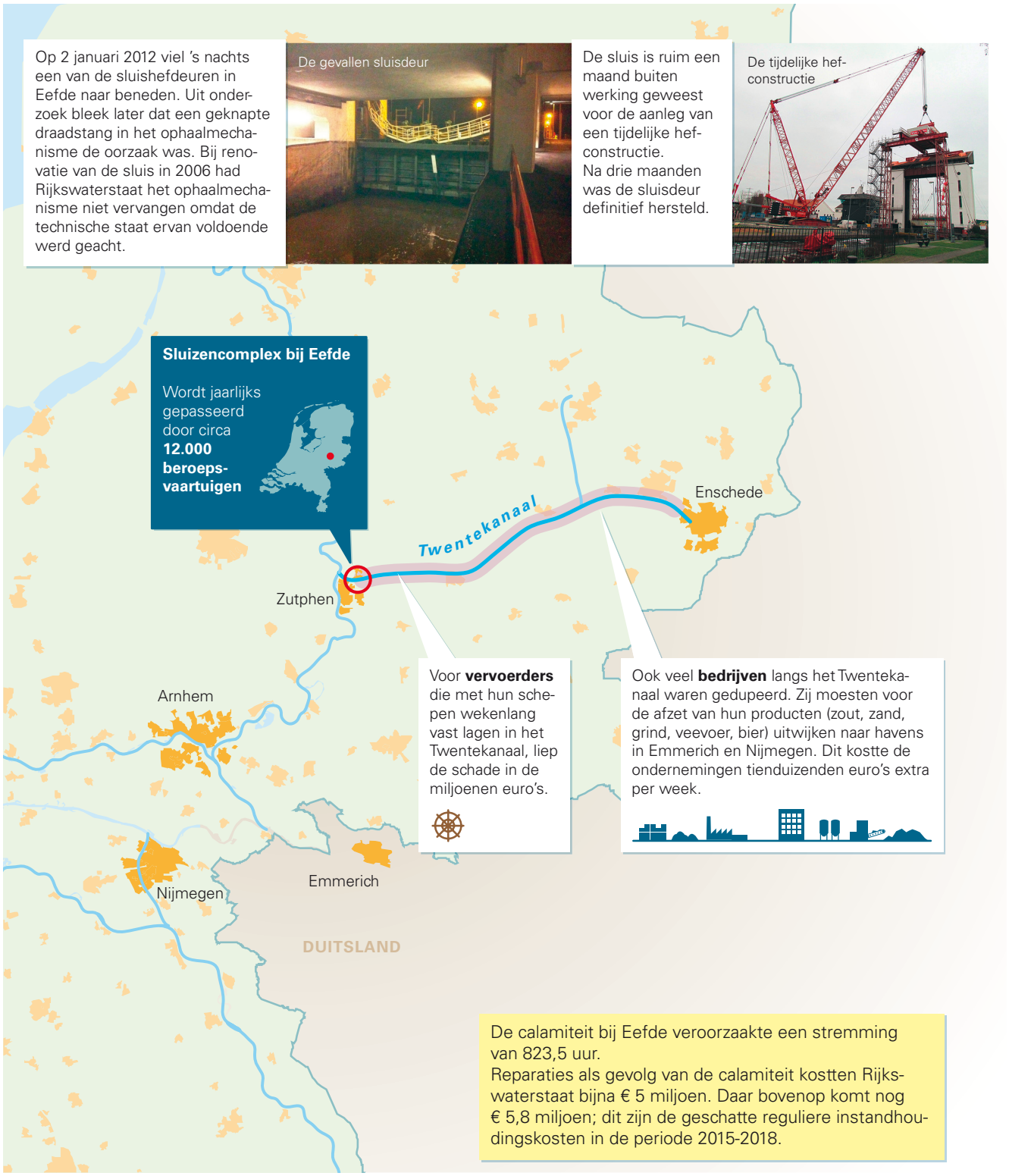


Belang van kwalitatief goede vaarinfrastructuur

Het hoofdvaarwegennet van Nederland wordt intensief gebruikt, zowel door de beroepsvaart (zeevaart, binnenvaart, loodswezen en passagiersvaart) als door de recreatievaart. In verhouding tot de rest van Europa behoort Nederland tot de landen met de grootste beroepsvloot. Het is dus belangrijk dat de infrastructuur goed op orde is.

Bron: Rijkswaterstaat

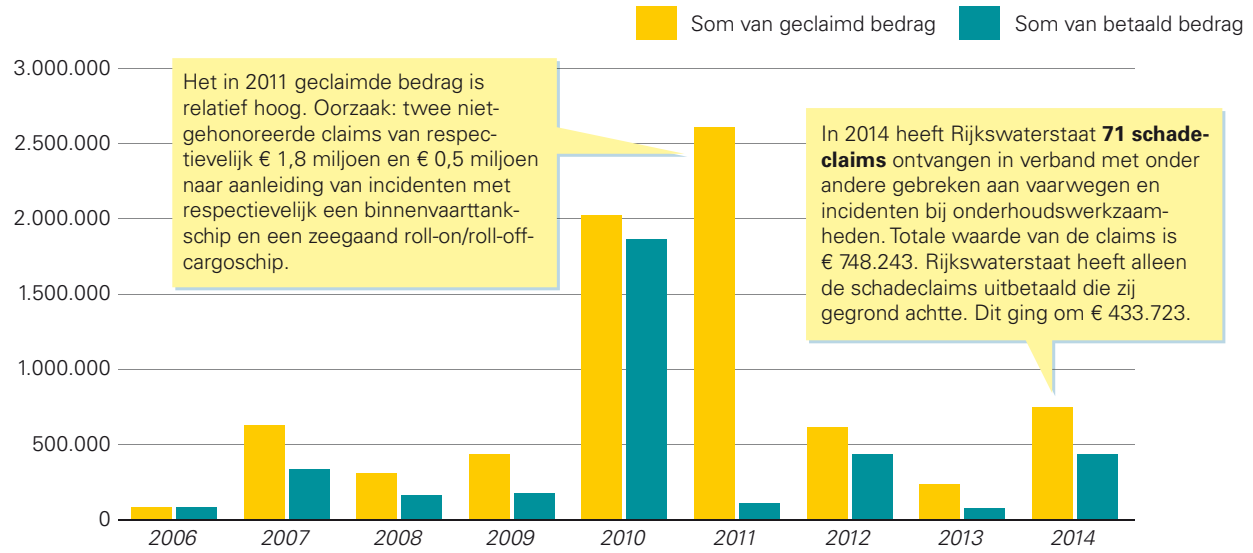
Figuur 2 **Stremming bij sluis Eefde: ingrijpende gevolgen**



Voor schippers en ondernemers die waren getroffen door de stremming in het Twentekanaal als gevolg van het incident bij de sluis van Eefde is de Nadeelcompensatieregeling Verkeer en Waterstaat 1999 opengesteld. Deze regeling is het kader waarbinnen schade als gevolg van instandhouding en aanleg van waterstaatswerken wordt vergoed. Vanuit deze regeling is inmiddels € 1,1 miljoen aan nadeelcompensatie uitgekeerd aan gedupeerden van het sluis-incident. Dit bedrag kan nog hoger worden omdat een aantal getroffen ondernemers voornemens is de Staat aansprakelijk te stellen, of dit inmiddels al heeft gedaan.

Daarnaast ontvangt Rijkswaterstaat jaarlijks schadeclaims als gevolg van onder andere gebreken aan de vaarweg of incidenten bij werkzaamheden door Rijkswaterstaat.

Figuur 3 **Overzicht schadeclaims 2006-2014**



Bron: Rijkswaterstaat

1.4 Instandhoudingsmaatregelen: soorten, frequentie, timing

De objecten waaruit het hoofdvaarwegennet bestaat, zoals sluizen, oevers en bruggen, verouderen door gebruik en/of doordat krachten of stoffen erop inwerken.

Figuur 4 **Onderdelen van het hoofdvaarwegennet**

Het hoofdvaarwegennet dat Rijkswaterstaat in beheer heeft bestaat uit:

3.462 kilometer kanalen en rivieren voor de binnenvaart (hoofdtransportassen, hoofdvaarwegen en overige vaarwegen)

3.513 kilometer zeevaargeulen en zeecorridors

197 vaste bruggen

119 beweegbare bruggen

131 schutsluizen

9.057 afmeervoorzieningen

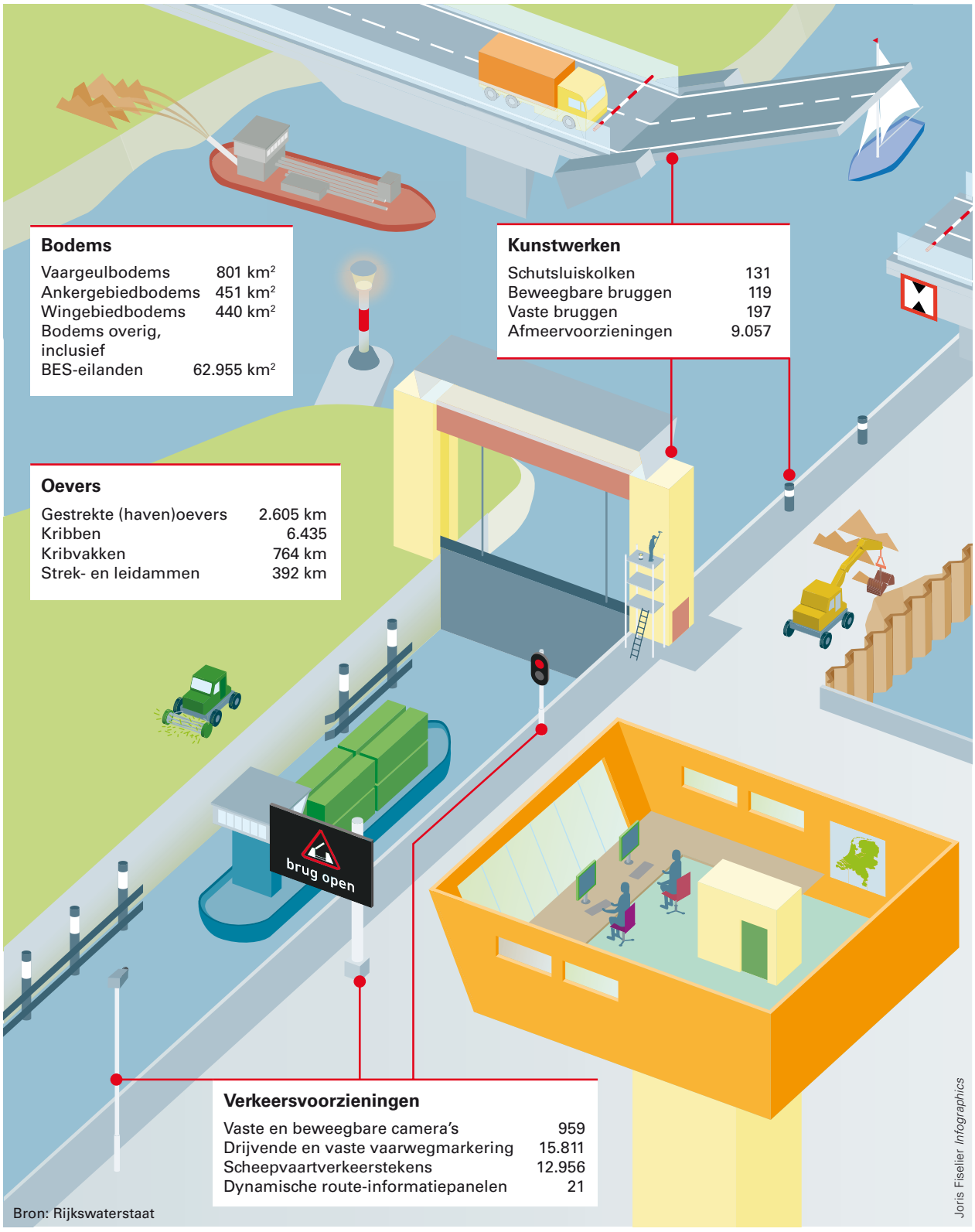
Het geheel van deze objecten noemt Rijkswaterstaat het 'areaal'.

Bron: Rijkswaterstaat

Het tempo waarin de objecten van het hoofdvaarwegennet verouderen verschilt per object. Beheer en onderhoud hebben tot doel de effecten van veroudering tegen te gaan. Bepaalde instandhoudingsmaatregelen moeten periodiek worden uitgevoerd.

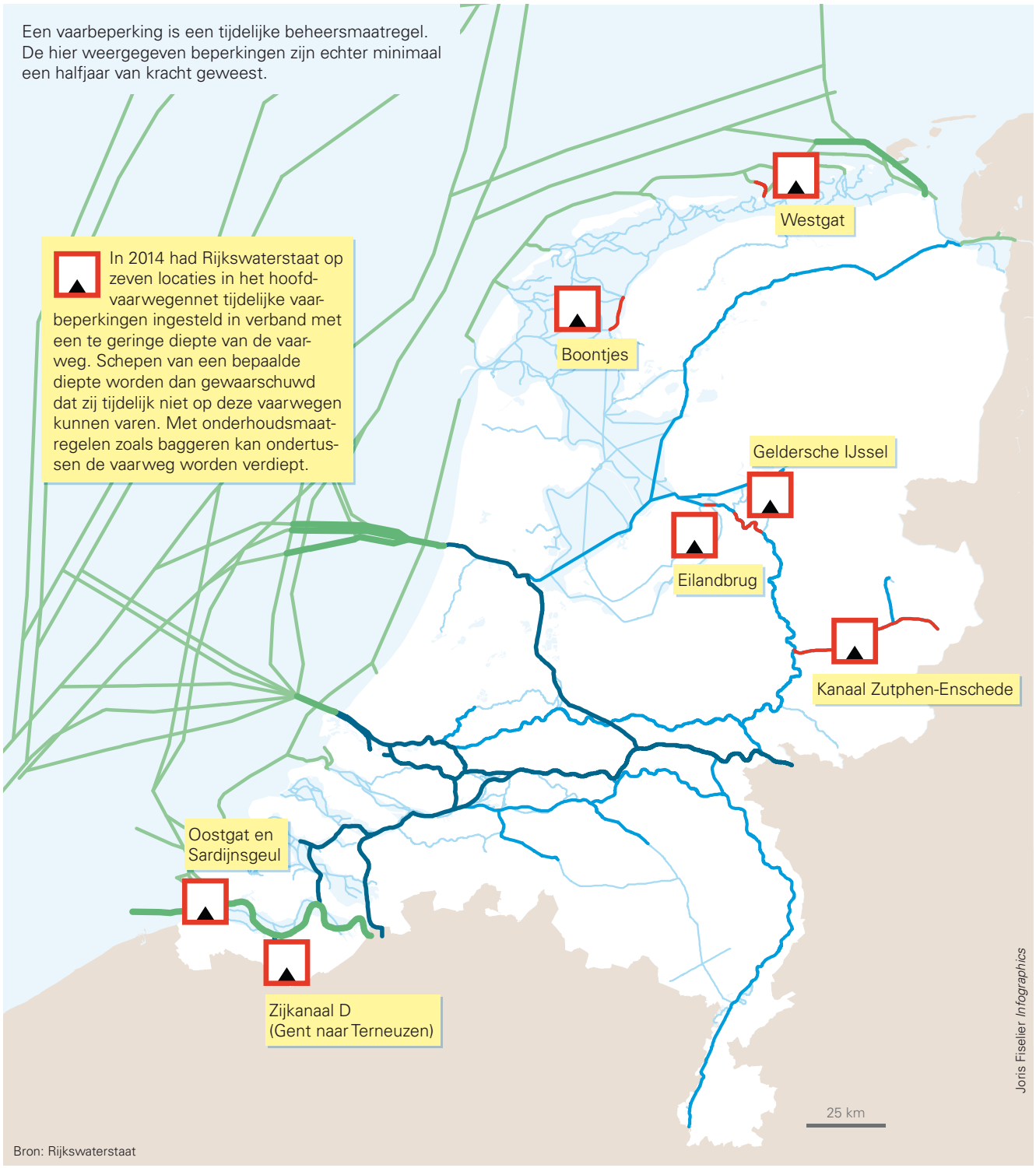
Dit vaste onderhoud vindt jaarlijks plaats, of soms nog vaker. Na verloop van tijd zijn ingrijpender maatregelen nodig. Het effect van veroudering kan hiermee echter niet geheel worden tegengegaan. Uiteindelijk komt het einde van de levensduur in zicht en moeten objecten worden *gerenoveerd* of *vervangen*.

Figuur 5 **Voorbeelden van instandhouding**
Objecten in het hoofdvaarwegennet en hoe ze worden onderhouden



De *timing* van beheer- en onderhoudsmaatregelen is cruciaal voor de doelmatigheid van de instandhouding. Als onderhoud te vroeg wordt uitgevoerd leidt dat tot verspilling van middelen. Maar het is ook ondoelmatig om onderhoudsmaatregelen te laat uit te voeren. Door achterstallig onderhoud kan de schade aan objecten verergeren, waardoor uitgebreider en duurder herstel nodig is. Bovendien kunnen dan noodmaatregelen nodig zijn of intensievere monitoring, wat eveneens leidt tot hogere kosten.

Figuur 6 **Vaarbeperkingen door ondiepe vaarwegen, 2014**



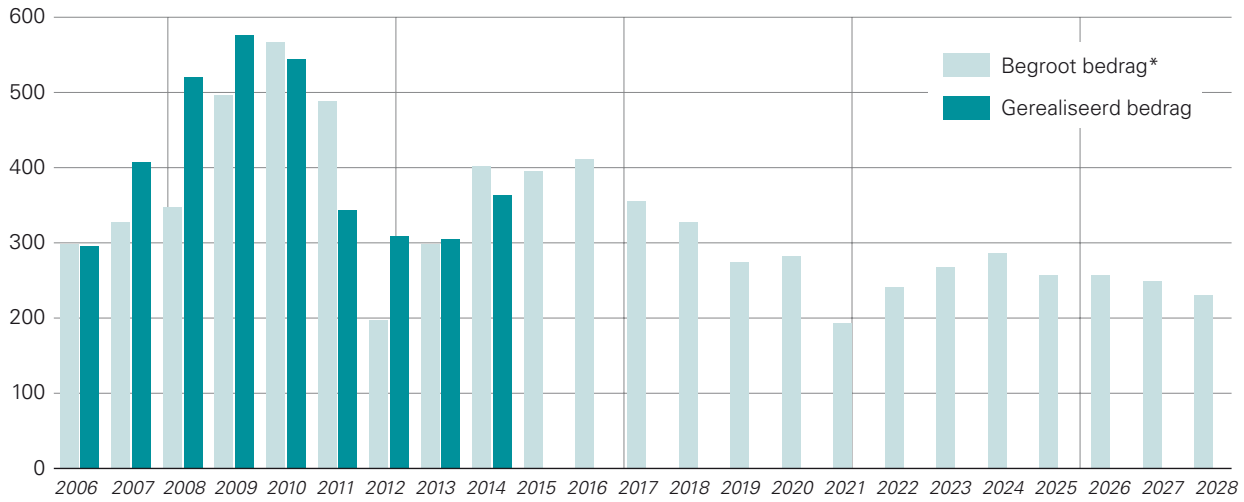
Bron: Rijkswaterstaat

Daarnaast kunnen onderhoudsachterstanden bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat Rijkswaterstaat snelheids- en dieptebeperkingen moet opleggen aan gebruikers van de vaarwegen.
Rijkswaterstaat moet dus weten wanneer maatregelen in het kader van beheer en onderhoud of vervanging en renovatie dienen plaats te vinden. Daarvoor is actuele, betrouwbare en complete kennis van de toestand waarin het netwerk verkeert onontbeerlijk.

1.5 Budget voor instandhouding

Het komende decennium besteedt het Rijk jaarlijks gemiddeld bijna € 300 miljoen aan de instandhouding van het hoofdvaarwegennet. Dit geld is in de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds opgenomen onder productartikel 15.02 ('Beheer, onderhoud en vervanging').

Figuur 7 **Budget voor instandhouding hoofdvaarwegennet**
Begrote versus gerealiseerde bedragen per jaar (in miljoenen euro's)



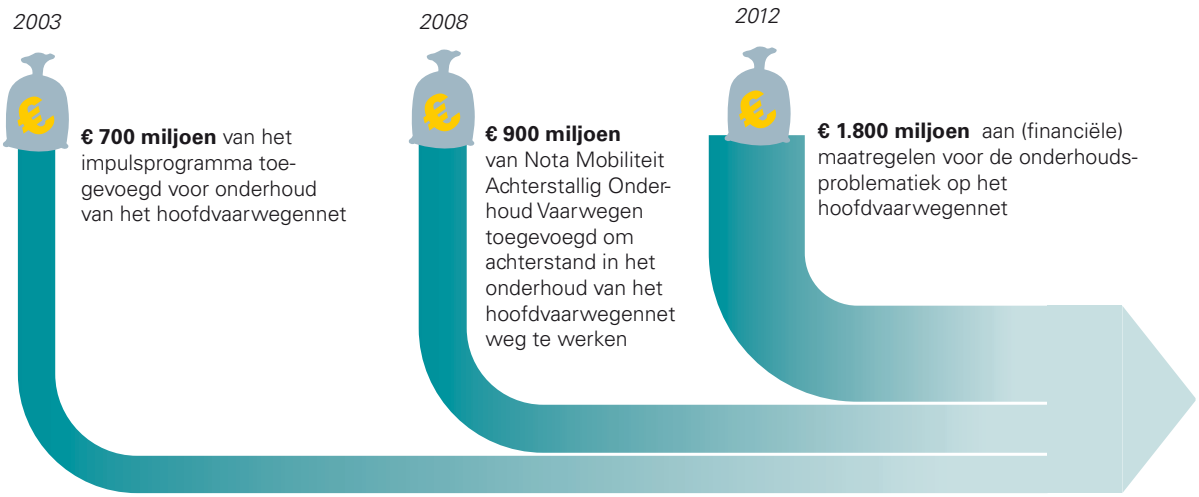
* Tot en met 2016 vastgestelde begroting, vanaf 2017 meerjarenplanning uit ontwerpbegroting 2016

In 2011 meldde de minister de Tweede Kamer een budgettekort van € 4,8 miljard tot en met 2020 voor de drie netwerken die Rijkswaterstaat in stand houdt (het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem). Hiervan had € 1,8 miljard betrekking op het hoofdvaarwegennet. De minister presenteerde een pakket maatregelen voor eveneens € 4,8 miljard, waarmee volgens haar de instandhouding tot en met 2020 toereikend was gebudgetteerd (IenM, 2011).

In de periode 2003-2010 had zich bij het hoofdvaarwegennet twee keer eerder een vergelijkbare situatie voorgedaan. In 2003 was het achterstallig onderhoud zo hoog opgelopen dat de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), zoals het departement toen nog heette, de achterstanden moest wegwerken door middel van een impulsprogramma. Hiermee was ongeveer € 700 miljoen gemoeid (VenW, 2003). In 2007 constateerde de minister van VenW dat de kosten van het onderhoud van het vaarwegennet structureel

hoger waren dan het beschikbare budget en dat als gevolg daarvan ook onderhoudsachterstanden waren opgelopen. Door middel van een afzonderlijk programma (Nota Mobiliteit Achterstallig Onderhoud Vaarwegen) werd € 900 miljoen toegevoegd aan het budget voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet (VenW, 2008).

Figuur 8 **Extra budget en maatregelen voor instandhouding hoofdvaarwegennet** *2002-2012*



1.6 Onderzoeksvragen

We zijn in dit onderzoek nagegaan in hoeverre met de maatregelen uit 2012 het budgettekort bij de instandhouding van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 inderdaad is opgelost. Ons onderzoek strekt zich niet alleen uit over de periode tot en met 2020, maar omvat ook de periode daarna. We hebben een inschatting gemaakt van de risico's voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget voor het hoofdvaarwegennet in de periode 2021-2028. We hebben daarbij gebruikgemaakt van bevindingen uit het onderzoek dat wij eerder hebben verricht naar de instandhouding van het hoofdwegennet (Algemene Rekenkamer, 2014).

Daarnaast zijn we in dit onderzoek nagegaan of de informatie die het parlement ontvangt een goed beeld geeft van (de instandhouding van) het hoofdvaarwegennet. Dit is van belang om het parlement in staat te stellen zijn eigen afwegingen te maken over de budgetverdeling en om zijn controlerende taak uit te oefenen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de budgettaire situatie rond de instandhouding van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 en de periode daarna. We bespreken zowel het budgettekort zoals dit in 2011 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer is gemeld, als de maatregelen die hiervoor vervolgens zijn getroffen. Ook benoemen we enkele budgettaire risico's die wij voorzien voor de periode 2021-2028. In hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan de informatievoorziening. In dit hoofdstuk komt zowel de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat aan de orde, als ook de informatievoorziening aan het parlement over (de instandhouding van) het hoofdvaarwegennet. Onze conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 ten slotte, bevat een samenvatting van de reactie op ons onderzoek die wij hebben ontvangen van de minister van IenM, en ons nawoord daarbij.

2 Berekend budgettekort en maatregelen tot en met 2020 en daarna

2.1 Berekend budgettekort tot en met 2020

In 2011 liet de minister de Tweede Kamer weten dat er onvoldoende budget beschikbaar was voor instandhouding (IenM, 2011). Er was volgens de minister een (cumulatief) tekort van € 4,8 miljard over de periode 2012 tot en met 2020 voor het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem samen. Het aandeel van het hoofdvaarwegennet in dit door de minister berekende tekort bedroeg cumulatief € 1,8 miljard; zie tabel 1. Dit tekort van € 1,8 miljard is bijna 90% van het bedrag voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet dat de minister voor de periode 2012-2020 initieel beschikbaar had.

Tabel 1 **Berekend budgettekort instandhouding 2012-2020 (€ miljard)**

Dossier	Totaal 2012-2020	Aandeel hoofdvaarwegennet
Beheer en onderhoud	3,5	1,4
Vervanging en renovatie	1,0	0,3
Areaalgroei	0,3	0,1
Totaal	**4,8**	**1,8**

Om het tekort van € 4,8 miljard op te lossen nam de minister drie maatregelen; zie tabel 2.

Tabel 2 **Maatregelen instandhouding 2012-2020 (€ miljard)**

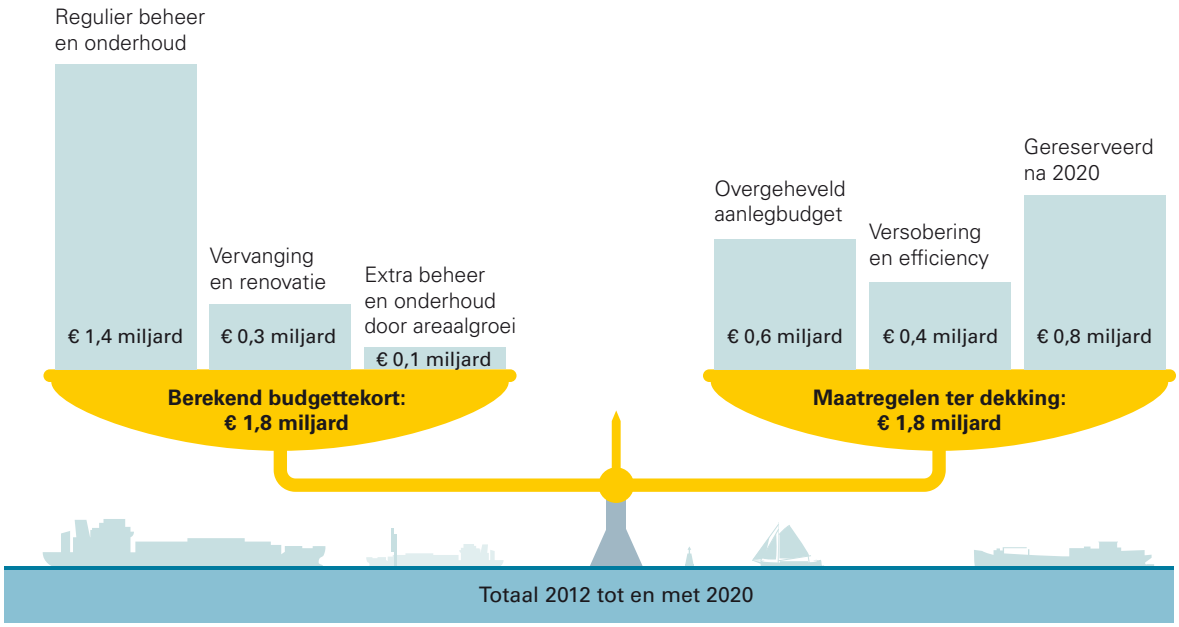
Maatregel	Totaal 2012-2020	Aandeel hoofdvaarwegennet
Overheveling aanlegbudget	1,5	0,6
Versoberings- en efficiencymaatregelen	1,0*	0,4
Reserveringen na 2020	2,3	0,8
Totaal	**4,8**	**1,8**

* De versoberings- en efficiencymaatregelen van € 1,0 miljard kwamen boven op de € 0,64 miljard aan versoberings- en efficiencymaatregelen die de minister van IenM al in 2010 had aangekondigd. Versoberingsmaatregelen betreffen bijvoorbeeld minder baggeren van vaarwegen, verminderen (wal)voorzieningen en minder maaien van taluds.

Wij hebben onderzocht of deze maatregelen toereikend zijn om het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 op het afgesproken kwaliteitsniveau in stand te houden. Hierbij hebben wij aan de ene kant gekeken naar het in 2011 door de minister berekende tekort tot en met 2020 en hebben we de omvang van dit tekort geactualiseerd naar de huidige inzichten. Daarnaast hebben we gekeken naar de maatregelen die de minister heeft genomen ter dekking van het berekende tekort en staan we stil bij de vraag of deze maatregelen de gewenste dekking opleveren (zie figuur 9).

Wij stellen vast dat de minister van IenM in 2011 een correcte berekening heeft gemaakt van het benodigde budget voor instandhouding tot en met 2020, en daarmee voor het berekende tekort over deze periode, gegeven de informatie die toen beschikbaar was.

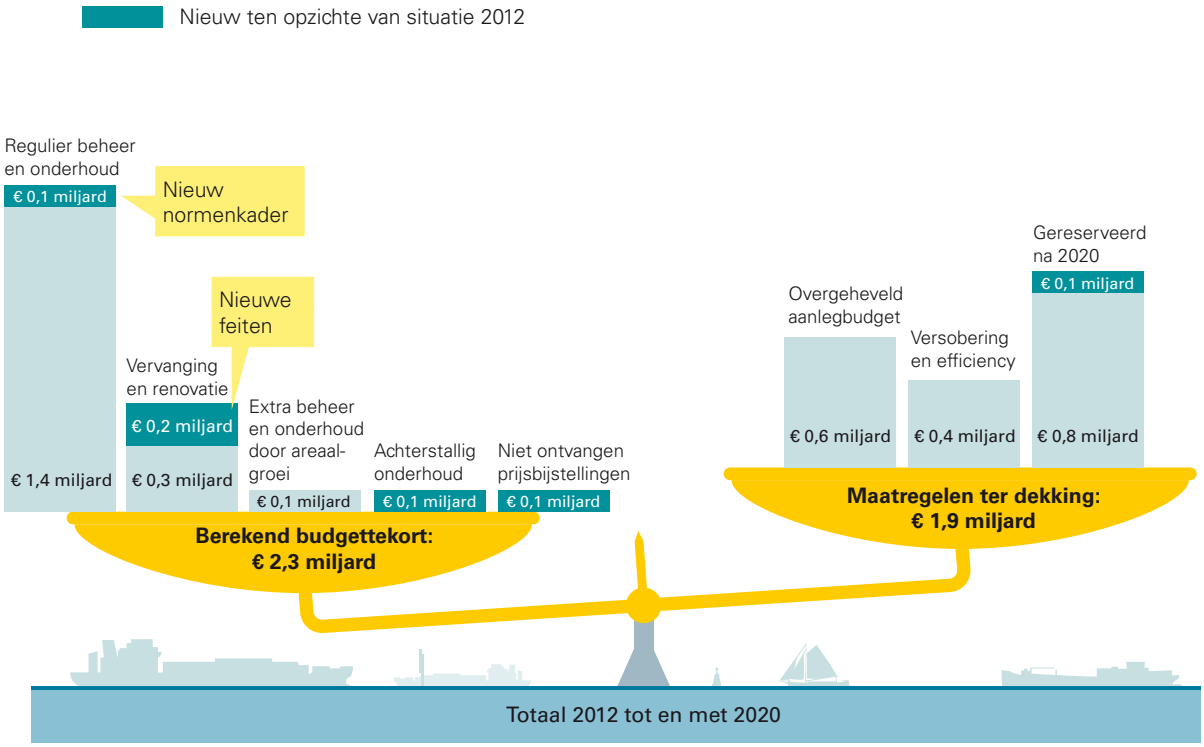
Figuur 9 **Berekend budgettekort en maatregelen ter dekking**
Stand van zaken in 2012



Joris Fiselier *Infographics*

Nu we vier jaar verder zijn, zien we echter dat er medio 2015 sprake is van een *extra* budgetbehoefte van ongeveer € 0,4 miljard tot en met 2020 (zie figuur 10).

Figuur 10 **Berekend budgettekort en maatregelen ter dekking**
Stand van zaken in 2015



Joris Fiselier *Infographics*

De extra budgetbehoefte lichten we in § 2.2 toe. De maatregelen die de minister heeft genomen komen in § 2.3 aan de orde. In § 2.4 blikken we vooruit op de budgettaire risico's na 2020.

2.2 Extra budgetbehoefte tot en met 2020

2.2.1 Regulier beheer en onderhoud: toename kosten na nieuwe inschattingen

Berekening in 2011

Het grootste deel van het berekende tekort voor het hoofdvaarwegennet dat de minister in 2011 aan de Tweede Kamer meldde betrof regulier beheer en onderhoud (€ 1,4 miljard). De minister van IenM had voor de berekening van dit deel van het tekort het langjarig noodzakelijke onderhoudsniveau, zoals vastgelegd in het Referentiekader Beheer en Onderhoud uit 2009, als uitgangspunt genomen.[2] Volgens een extern onderzoek was dit een goed uitgangspunt (KPMG, 2011). In dit onderzoek zijn wij hier ook van uitgegaan.

Actuele situatie in 2015

Het Referentiekader Beheer en Onderhoud wordt periodiek bijgesteld. Deze bijstelling is nodig omdat de totale kosten kunnen veranderen, bijvoorbeeld doordat er nieuwe objecten zijn aangelegd of in beeld zijn gekomen die eerst niet waren meegerekend, of door wijzigingen in het kostenniveau. Dergelijke bijstellingen hebben zowel in 2012 als in 2015 plaatsgevonden. Ze hebben geleid tot nieuwe inschatting van de kosten. In totaal zijn de geraamde kosten voor beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 hierdoor toegenomen met € 95 miljoen (afgerond € 0,1 miljard) ten opzichte van het bedrag waarmee de minister in 2011 nog rekende.

2.2.2 Programma Vervanging en Renovatie: toename kosten als gevolg van nieuwe feiten

Berekening in 2011

De minister hield in haar berekening van het tekort rekening met vervanging en renovatie van objecten van het hoofdvaarwegennet zoals bruggen en sluizen waarvoor tot en met 2020 nog geen dekking was geregeld. De kosten hiervoor bedroegen volgens de gegevens van de minister ruim € 0,3 miljard.[3]

Actuele situatie in 2015

Wij constateren dat voor het Programma Vervanging en Renovatie, bovenop het bedrag van € 0,3 miljard waar de minister van IenM in 2011 al rekening mee hield, inmiddels sprake is van een extra budgetbehoefte van in totaal bijna € 0,3 miljard tot en met 2020. Deze extra budgetbehoefte is onder andere veroorzaakt door de kosten van het herstel van de sluis bij Eefde (zie figuur 2 in § 1.3) en de kosten van de berging van de Baltic Ace[4] (circa € 0,1 miljard).[5] Ook is de extra behoefte terug te voeren op nieuwe informatie over de vervanging van objecten die door veroudering en veranderd gebruik aan het einde van hun levensduur waren gekomen (circa € 0,2 miljard).
Tegelijkertijd is er ook een financiële 'meevaller': Rijkswaterstaat heeft de kostenprognose voor de vervanging en renovatie van objecten van het hoofdvaarwegennet zoals sluizen en stuwen met € 0,1 miljard kunnen verlagen. Per saldo neemt zodoende de budgetbehoefte voor vervanging en renovatie tot en met 2020 toe met € 0,2 miljard.

2
Dit referentiekader heette destijds het Basisonderhoudsniveau. Het bevat een overzicht van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de infrastructuur die Rijkswaterstaat beheert op langere termijn in stand te houden en naar behoren te laten functioneren.

3
Het bedrag van ruim € 0,3 miljard vormt de optelsom van de tekorten uit drie dossiers: Risico-inventarisatie Natte Kunstwerken: € 291,7 miljoen, Kunstwerken einde levensduur: € 17,4 miljoen en Onderzoekskosten hoofdvaarwegennet: € 18 miljoen.

4
De Baltic Ace was een achtdeks roll-on-roll-offschip voor het vervoer van auto's en vrachtwagens. Op 5 december 2012 kwam het schip in het Nederlandse deel van de Noordzee in aanvaring met een containerschip. De Baltic Ace zonk door de aanvaring.

5
Hiervoor heeft de minister van IenM dekking gevonden door geld uit de periode na 2020 te 'reserveren'; zie § 2.3.3.

2.2.3 Areaalgroei: geraamd budget tot en met 2020 volgens Rijkswaterstaat voldoende

Berekening in 2011

Een deel van het door de minister berekende tekort voor instandhouding wordt veroorzaakt door uitbreiding van netwerken als gevolg van aanleg- en uitbreidingsprojecten, oftewel door de areaalgroei. De groei van het areaal brengt structureel extra beheer- en onderhoudskosten met zich mee. In 2011 raamde de minister van IenM deze extra kosten voor het hoofdvaarwegennet op € 88 miljoen (afgerond € 0,1 miljard). Bij de schatting van de extra kosten is de minister uitgegaan van een jaarlijkse areaalgroei van 0,5%.

Actuele situatie in 2015

Rijkswaterstaat raamt begin 2015 de werkelijke extra instandhoudingskosten voor areaalgroei tot en met 2020 op € 54 miljoen. Van een aantal aanleg- en uitbreidingsprojecten[6] kan Rijkswaterstaat de beheer- en onderhoudskosten nog niet goed inschatten. Deze zijn daarom door Rijkswaterstaat niet meegenomen in de berekening. Volgens Rijkswaterstaat is het voor areaalgroei geraamde bedrag (€ 88 miljoen) voldoende om de extra beheer- en onderhoudskosten voor het hoofdvaarwegennet te dekken. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van onze conclusie in het onderzoek naar het hoofdwegennet.[7]

2.2.4 Achterstallig onderhoud: in 2011 niet meegenomen, in 2015 € 137 miljoen

Berekening in 2011

In het tekort ter grootte van € 1,8 miljard dat de minister van IenM in 2011 voor het hoofdvaarwegennet berekende, waren mogelijke kosten voor achterstallig onderhoud niet meegenomen. Voor het bijhouden van het benodigd onderhoud beschikt Rijkswaterstaat over een informatiesysteem waarin onderhoudsmaatregelen en uiterste adviesjaren worden geregistreerd. In 2011 werd dit systeem voor het hoofdvaarwegennet echter nog niet volledig gevuld. Het is hierdoor onduidelijk of er in 2011 budget had moeten worden gereserveerd voor achterstallig onderhoud.[8]

Actuele situatie in 2015

In de afgelopen jaren is er door Rijkswaterstaat meer gebruik gemaakt van het informatiesysteem voor het registreren van onderhoudsmaatregelen voor het hoofdvaarwegennet. Bovendien heeft Rijkswaterstaat gewerkt aan het verder op orde brengen van de informatie in dit systeem. Op basis hiervan hebben wij berekend dat er in 2015 sprake is van extra kosten tot en met 2020 voor achterstallig onderhoud; zie figuur 11. Hiermee is volgens ons € 137 miljoen gemoeid (afgerond € 0,1 miljard). Het is mogelijk dat een gedeelte hiervan nog gedekt kan worden uit het impulsprogramma uit 2003 en/of het programma NOMO-AOV uit 2008. Wij hebben in ons onderzoek hierover geen verantwoordingsinformatie aangetroffen. Het parlement heeft geen zicht op de uitputting van de budgetten die binnen deze programma's ter beschikking zijn gesteld.

6
Dertien van de 75 aanleg- en uitbreidingsprojecten tot en met 2020.

7
In dit onderzoek constateerden wij dat de areaalgroei bij het hoofdwegennet te laag was inschat, waardoor de extra beheer- en onderhoudskosten aanzienlijk waren. Voor het hoofdvaarwegennet is echter minder nieuw areaal aangelegd dan voor het hoofdwegennet, waardoor het risico op tegenvallers kleiner is.

8
Bij het hoofdwegennet konden we dit in ons rapport uit 2014 wel: het betreffende informatiesysteem werd voor dit netwerk namelijk al eerder gebruikt.

Figuur 11 **Achterstallig onderhoud per 1 januari 2015**

Per 1 januari 2015 had Rijkswaterstaat 790 onderhoudsmaatregelen voor het hoofdvaarwegennet nog niet uitgevoerd, terwijl de termijn die Rijkswaterstaat zich hiervoor oplegt al was overschreden. Het gaat om bijna € 137 miljoen aan achterstallig onderhoud.

Bron: Rijkswaterstaat

Joris Fiselier *Infographics*

2.2.5 Prijsbijstellingen: niet gecompenseerd in 2013 en 2014

Berekening in 2011

Het niet compenseren van prijsbijstellingen speelde niet op het moment dat de minister het budgettekort berekende.

Actuele situatie in 2015

Omdat het kabinet-Rutte/Asscher vanwege de financieel-economische crisis een substantieel bezuinigingspakket invoerde, werd het Ministerie van IenM, net als de overige departementen, in 2013 en 2014 niet gecompenseerd in de begroting voor stijgende prijzen (inflatie). Het budgettaire probleem dat hierdoor ontstond heeft de minister gedekt uit de investeringsruimte op beleidsartikel 15 ('Hoofdvaarwegennet'). Omdat tot en met 2023 de investeringsruimte € 0 was, is deze hierdoor negatief geworden. Tot en met 2020 bedraagt het cumulatieve tekort circa € 95 miljoen (€ 0,1 miljard). De minister heeft aangegeven dit uiterlijk bij de ontwerpbegroting 2017 op te lossen (IenM, 2013).

2.2.6 Slotsom

Wij stellen vast dat de minister van IenM in 2011 een correcte berekening heeft gemaakt van het benodigde budget voor instandhouding tot en met 2020, gegeven de informatie die toen beschikbaar was. Nu, vier jaar verder, zien we echter dat het door de minister berekende tekort op verschillende onderdelen is toegenomen, waardoor er medio 2015 sprake is van een extra budgetbehoefte van cumulatief ongeveer € 0,4 miljard voor de periode tot en met 2020. Deze extra behoefte is in beeld gekomen doordat Rijkswaterstaat betere informatie heeft over de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet.

2.3 Maatregelen tot en met 2020

2.3.1 Overgeheveld aanlegbudget

Eén van de maatregelen die de minister van IenM in 2011 nam om extra geld voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet vrij te krijgen, was het overhevelen van geld vanuit het aanlegbudget. Dit leverde volgens de minister dekking op voor een deel van het door haar berekende tekort tot en met 2020.

2.3.2 Versobering en efficiency

Met het programma Versobering en Efficiency wil de minister van IenM de uitgaven voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet terugdringen, om zo het berekende tekort te verminderen.
Versoberingsmaatregelen betreffen bijvoorbeeld minder baggeren van vaarwegen, verminderen (wal)voorzieningen en minder maaien van taluds. Bij efficiencymaatregelen gaat het bijvoorbeeld om contractefficiency die bereikt moet worden door bijvoorbeeld contracten te bundelen of deze voor een langere looptijd in de markt te zetten.

Oorspronkelijk had de minister een bezuinigingsdoel van € 1,64 miljard gesteld voor de drie netwerken tezamen (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem). Deze bezuiniging moest in de periode tot en met 2020 worden bereikt. In de loop van de tijd heeft de minister van IenM het bezuinigingsdoel verlaagd, onder meer

door de inzet van bijzondere baten (€ 100 miljoen)[9], extra budget (€ 45 miljoen) en meevallers in de vorm van technische mutaties (€ 70 miljoen). Hierdoor hoeft nog € 1,43 miljard bezuinigd te worden door versobering en efficiency, waarvan € 448 miljoen (afgerond € 0,4 miljard) op de hoofdvaarwegen.

Deze resterende bezuiniging wordt volgens Rijkswaterstaat gehaald. Bij het hoofdvaarwegennet wordt zelfs een grotere besparing gerealiseerd dan oorspronkelijk was beoogd. Wel blijven de opbrengsten van bijzondere baten, die volledig ten goede moeten komen aan het hoofdvaarwegennet, flink achter: in plaats van de geraamde € 10 miljoen per jaar gaat het om € 3 miljoen per jaar. Een deel van deze tegenvaller wordt opgevangen door de meevallers op het hoofdvaarwegennet. Het resterende deel van de tegenvaller dient te worden opgevangen door het heffen van leges voor vergunningen die worden verleend op grond van de Waterwet. Deze leges kunnen echter op dit ogenblik nog niet worden geheven, omdat de regelgeving hierin nog niet voorziet. Mocht deze oplossing niet voldoende blijken, dan zal de minister van IenM in een later stadium bezien of er nieuwe maatregelen moeten worden getroffen.

2.3.3 Reserveringen

Naar voren gehaalde 'reserveringen'

De minister van IenM heeft een deel van het berekende tekort gedekt door hiervoor geld te 'reserveren' uit de periode na 2020. Het gaat om een bedrag van in totaal € 2,3 miljard, waarvan € 773 miljoen (afgerond € 0,8 miljard) voor het hoofdvaarwegennet. Hoewel de minister dit een 'reservering' noemt, moet hierbij niet worden gedacht aan een reserve in boekhoudkundige termen, waarbij jarenlang geld opzij wordt gezet. De minister van IenM heeft in de ontwerpbegroting van 2012 een bedrag in de begrotingsruimte na 2020 bestemd voor het afdekken van tekorten bij de instandhouding in de periode 2012-2020. Zij noemt dit weliswaar een 'reservering', maar het geld is niet onmiddellijk beschikbaar als een spaarpot die op elk gewenst moment kan worden aangesproken.

Om het geld eerder beschikbaar te krijgen maakt de minister van IenM gebruik van kasschuiven. Dat werkt als volgt: wanneer op andere artikelen binnen het Infrastructuurfonds minder wordt uitgegeven dan begroot (kasvertragingen), kunnen deze bedragen bij het artikel 'Hoofdvaarwegennet' door middel van kasschuiven in de tijd 'naar voren' worden gehaald. Bij het andere artikel vind een tegengestelde kasschuif plaats en worden uitgaven in de tijd naar achter geplaatst. Bij de behandeling van de begrotingstukken keurt de Tweede Kamer deze wijzigingen goed. De minister is voor het welslagen van deze maatregel dus afhankelijk van eventuele kasvertragingen bij andere posten van het Infrastructuurfonds.

Voor het hoofdvaarwegennet heeft de minister op deze wijze inmiddels een groot deel (76%) van de 'reservering' van € 773 miljoen uit de periode na 2020 door middel van kasschuiven begrotingstechnisch naar voren gehaald.

Extra reservering voor kosten aan sluis bij Eefde en berging Baltic Ace

Ook voor twee ongeplande projecten, namelijk herstelwerkzaamheden aan de sluis bij Eefde en de berging van de Baltic Ace (zie figuur 2 en § 2.2.2), heeft de minister dekking geregeld door geld uit de periode na 2020 te reserveren; het gaat cumulatief om circa € 0,1 miljard.

9 Een voorbeeld van deze bijzondere baten is terugontvangen btw.

2.3.4 Slotsom

De maatregelen die de minister in 2012 heeft getroffen om in de periode tot en met 2020 het in 2011 berekende tekort van € 1,8 miljard op te lossen, leveren de beoogde dekking op. Er kunnen zich echter nog wel tegenvallers voordoen, nu de opbrengsten van de bijzondere baten uit het Programma Versobering en Efficiency achterblijven. Zoals we in § 2.2 hebben vastgesteld, is de extra budgetbehoefte in de afgelopen vier jaar (netto) toegenomen met € 0,4 miljard. Dit bedrag wordt niet gedekt binnen de oplossingen van de minister tot en met 2020.

2.4 Vooruitblik op periode 2021-2028

Wanneer wij vooruitblikken op de periode tot en met 2028 zien wij een aantal risico's die opnieuw kunnen leiden tot spanning tussen het beschikbare en het benodigde budget voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet. We lopen deze financiële risico's hieronder langs.

2.4.1 Financiële risico's

Regulier beheer en onderhoud

In de huidige meerjarige onderhoudsstrategie van Rijkswaterstaat is een aantal kostenposten nog niet in beeld gebracht. Dit wordt veroorzaakt doordat Rijkswaterstaat nog geen voldoende actueel, betrouwbaar en compleet zicht heeft op de omvang en de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet en de daartoe behorende objecten. Het gaat dan onder andere om voorzieningen voor geautomatiseerde bedien- en verkeerscentrales, kabelinfrastructuur en ondersteunende ICT. Deze automatiserings- en ICT-kosten kunnen (ook binnen het hoofdwegennet en het hoofdwatersysteem) nog tot extra uitgaven leiden.

Vervanging en renovatie

Zoals we hebben geconstateerd in § 2.2 zullen er in de periode tot en met 2020 extra uitgaven voor vervanging en renovatie zijn ter grootte van € 0,2 miljard. Deze extra uitgaven betreffen vooral de vervanging van bruggen en sluizen die door veroudering en veranderd gebruik aan het einde van hun levensduur zijn. Dit soort nieuwe feiten kunnen zich altijd voordoen. Aangezien hiervoor geen extra ruimte is opgenomen in de begroting, zal elk nieuw feit naast de geraamde vervangingsopgave onmiddellijk tot spanning tussen beschikbaar en benodigd budget leiden.

Areaalgroei

We hebben in § 2.2 geconstateerd dat de gestage groei van het aantal vaarwegen, oevers, bruggen, stuwen en sluizen enzovoort structureel extra beheer- en onderhoudskosten met zich meebrengt. Hoewel de reservering voor deze areaalgroei tot en met 2020 voldoende lijkt, kunnen we dit nog niet concluderen voor de periode tot en met 2028. De reservering voor de periode tot en met 2028 bedraagt € 199,5 miljoen en dat bedrag is gebaseerd op 0,5% jaarlijkse areaalgroei. De huidige prognose die Rijkswaterstaat hanteert voor de extra beheer- en onderhoudskosten tot 2028 bedraagt € 176 miljoen. Dit zou betekenen dat de reservering ruim voldoende is. Van zestien van de 84 uitbreidingsprojecten tot en met 2028 heeft Rijkswaterstaat echter de extra beheer- en onderhoudskosten nog niet bepaald. In dat licht lijkt de reservering aan de lage kant.

Achterstallig onderhoud

Zoals wij in § 2.2 hebben beschreven maakt Rijkswaterstaat gebruik van een informatiesysteem voor het registreren van onderhoudsmaatregelen. Hoewel dit systeem al beter wordt gevuld dan in 2011, is het nog steeds met de nodige onzekerheden omgeven. Bij het verder op orde brengen en houden van zowel dit als andere informatiesystemen van Rijkswaterstaat, is het mogelijk dat er meer achterstallig onderhoud blijkt te zijn dan nu in beeld is.

Prijsbijstellingen

Zoals we zagen in § 2.2.5 zijn departementen in 2013 en 2014 niet gecompenseerd voor stijgende prijzen. Het effect hiervan op artikel 15 ('Hoofdvaarwegennet') over de periode 2021-2028 bedraagt cumulatief € 90 miljoen. De minister heeft dit gedekt uit de investeringsruimte die hierdoor voor de periode 2021-2028 is afgenomen.

Versobering en efficiency

Zoals wij in § 2.3.2 hebben toegelicht is de bezuinigingsopgave voor het programma Versobering en Efficiency naar beneden bijgesteld. Hierdoor hoeven er minder versoberings- en efficiencymaatregelen te worden genomen. Als gevolg hiervan blijven de uitgaven nu wel op een hoger peil staan. Indien er na 2020 opnieuw tekorten blijken te ontstaan, zal voor het niet gerealiseerde deel van de bezuinigingen wellicht alsnog dekking gevonden moeten worden.

Reserveringen voor berekende tekort 2012-2020

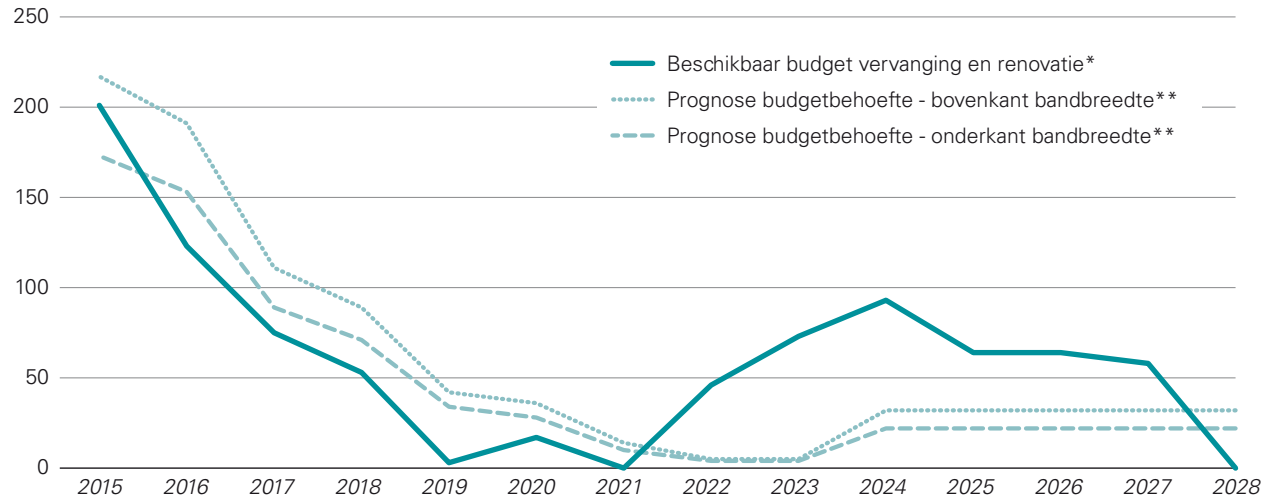
Tussen 2012 en 2020 heeft de minister een bedrag van € 0,9 miljard gereserveerd uit het budget van de periode na 2020, om het door haar berekende tekort te dekken. Dit legt nu al een beslag op het budget voor de periode 2021-2028, waardoor er tegen die tijd minder dekking beschikbaar zal zijn voor bovenstaande risico's.

2.4.2 Slotsom

Zoals we in § 1.5 hebben aangegeven zijn budgettekorten voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet een terugkerend verschijnsel. Ook voor de periode na 2020 zien wij aanzienlijke risico's voor spanningen tussen het benodigde en het beschikbare budget.

Figuur 12 laat zien dat uitgaven niet altijd op het juiste moment worden gedekt door het beschikbare budget. Als zich op dat moment binnen het Infrastructuurfonds geen onderbestedingen voordoen op andere artikelen en de minister niet door middel van kasschuiven geld van andere sectoren naar het hoofdvaarwegennet kan schuiven, zal dit risico's opleveren voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget van het hoofdvaarwegennet.

Figuur 12 **Vervanging en renovatie hoofdvaarwegennet: beschikbaar budget versus budgetbehoefte**
Bedragen in miljoenen euro's



* Ontwerpbegroting Infrastructuurfonds 2016
** Rijkswaterstaat, *Prognoserapport Vervanging en Renovatie*, 15 december 2014

3 Informatievoorziening

3.1 Rijkswaterstaat

In 2014 hebben wij in ons onderzoek naar het hoofdwegennet geconcludeerd dat het ministerie verbeteringen heeft doorgevoerd in de werkwijze en de aansturing van Rijkswaterstaat, maar dat bepaalde randvoorwaarden voor een doelmatige instandhouding van het hoofdwegennet nog niet geheel waren vervuld. In het bijzonder wezen wij op het belang van een goede informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat en een volledige invoering van het baten-lastenstelsel (Algemene Rekenkamer, 2014).

Informatiehuishouding

Rijkswaterstaat heeft nog geen voldoende actueel, betrouwbaar en compleet zicht op de omvang en de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet en de daartoe behorende objecten. Ditzelfde concludeerden we ook in ons rapport uit 2014. We merkten toen op dat Rijkswaterstaat nog onvoldoende had gewaarborgd dat de gegevens over het hoofdwegennet op orde blijven. Een belangrijke oorzaak hiervan is het grote aantal informatiesystemen waarmee Rijkswaterstaat werkt. Rijkswaterstaat werkt aan verbeteringen, maar deze zullen nog enkele jaren vergen.

Baten-lastenstelsel

Een andere randvoorwaarde voor een doelmatige instandhouding is volgens ons de volledige invoering van het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat. Deze aanbeveling uit de evaluatie van Rijkswaterstaat uit 2010 heeft de minister van IenM niet overgenomen (AEF, 2010). Ook in ons rapport over het hoofdwegennet bevalen we de minister van IenM aan om bij Rijkswaterstaat een volledig baten-lastenstelsel in te voeren (Algemene Rekenkamer, 2014). In reactie op ons rapport deed de minister de toezegging om hierover met de minister van Financiën in overleg te treden wanneer uit de doorlichting van Rijkswaterstaat blijkt dat volledige invoering van een baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat zal leiden tot verbetering van de besluitvorming over de instandhoudingskosten en de dekking daarvan (Algemene Rekenkamer, 2014).
De minister voert deze doorlichting uit in 2015.

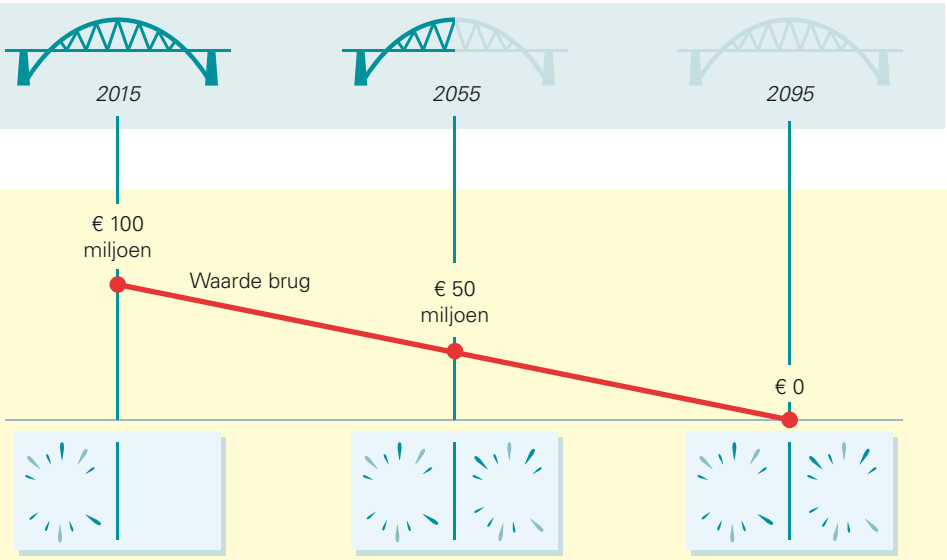
Een baten-lastenstelsel werkt volgens ons disciplinerend en stimuleert een systematische werkwijze doordat er een boekhoudkundige noodzaak ontstaat tot een continue en volledige registratie van de objecten van het hoofdvaarwegennet. Dit geeft Rijkswaterstaat een krachtige impuls bij het op orde brengen van de informatiehuishouding.

In figuur 13 brengen wij in beeld waarom de invoering van het baten-lastenstelsel bijdraagt aan betere informatie over de financiële situatie. In tegenstelling tot een kasstelsel staan bij een baten-lastenstelsel de bezittingen (zoals bruggen en sluizen) op de balans. Dit betekent dat waardevermindering van objecten zichtbaar wordt. Bovendien kan in een baten-lastenstelsel een voorziening voor vervanging en renovatie worden gevormd. Bij de controle van de jaarrekening voert de accountant een onafhankelijke toets uit waarin wordt nagegaan of de hoogte van de voorziening voldoende is voor wat er aan het einde van de levensduur van het object nodig is om deze te vervangen.

Wij wijzen erop dat het mogelijk is om bij de overgang naar een baten-lastenstelsel te kiezen voor een aanpak waarmee de werklast beperkt blijft. Zo is het niet nodig om alle objecten afzonderlijk te waarderen. Het is eenvoudiger om zo veel mogelijk met objectsoorten of categorieën te werken. Het belangrijkste is immers dat er 'overall' meer inzicht ontstaat in de noodzakelijke instandhoudingskosten van het hoofdvaarwegennet. Daarbij gaat het met name om inzicht in de benodigde middelen voor de meerjarige vervangingsopgave.

Figuur 13 **Vervanging van een brug: voordelen van het baten-lastenstelsel**

Stel dat de **levensduur van een brug 80 jaar** is.
Na 80 jaar moet de brug dus worden vervangen.



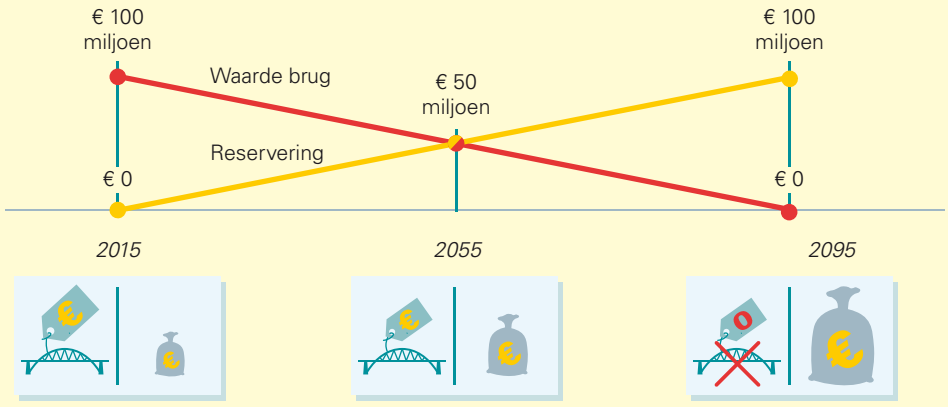
Binnen een **(verplichtingen)kasstelsel** wordt de 'kas' gebruikt voor transacties binnen één jaar. Alleen bedragen die in dat jaar zijn uitgegeven, staan in de boeken. Dit betekent dat bezittingen, zoals bruggen, sluizen, enzovoort, niet op de balans staan. Het is dus onbekend hoeveel deze bezittingen waard zijn. En hoe die waarde zich in de loop der tijd ontwikkelt. Dat maakt het lastig om uitgaven voor vervanging en renovatie goed in te plannen.

De brug (kosten € 100 miljoen) wordt aangelegd met een levensduur van 80 jaar, maar is als bezit niet zichtbaar op de balans.

Halverwege de levensduur is de brug nog maar de helft waard, maar deze waardevermindering is niet zichtbaar op de balans.

Aan het eind van de levensduur moet de brug worden vervangen. Dat de brug geen waarde meer heeft en dat er dus kosten aan komen voor de vervanging, is niet zichtbaar op de balans.

Binnen een **baten-lastenstelsel** staan bezittingen wél op de balans. Dat betekent dat ook waardevermindering zichtbaar is. Er kan dan worden geanticipeerd op toekomstige uitgaven voor vervanging en renovatie. Bovendien voert de accountant bij de controle van de jaarrekening een onafhankelijke toets uit waarin wordt nagegaan of de hoogte van de voorziening voldoende is voor wat er aan het einde van de levensduur van het object nodig is om deze te vervangen. Daarom is een baten-lastenstelsel geschikter voor een organisatie als Rijkswaterstaat.



De brug is als bezit zichtbaar op de balans. Door middel van afschrijvingen kan geld opzij worden gezet voor vervanging.

Halverwege de levensduur is de brug (het bezit) nog maar de helft waard, wat ook zichtbaar is op de balans. Er is al een grote som geld opzij gezet voor een nieuwe brug.

Aan het eind van de levensduur moet de brug worden vervangen. Dat de brug geen waarde meer heeft en dat er dus kosten aan komen voor de vervanging, is zichtbaar op de balans.

3.2 Parlement

Verbetering van de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat heeft zijn weerslag op de informatievoorziening aan het parlement.

Informatiepositie parlement

Het parlement beslist over de omvang van de middelen die uit het Infrastructuurfonds worden ingezet voor het hoofdvaarwegennet. Voor een goede uitoefening van het budgetrecht is het van belang dat het parlement beschikt over informatie die een zo compleet mogelijk beeld geeft van de kwaliteit en instandhouding van het hoofdvaarwegennet en de daarvoor benodigde middelen.

Huidige informatievoorziening op hoofdlijnen

De minister van IenM verstrekt sinds het begrotingsjaar 2012 informatie over de instandhouding van het hoofdvaarwegennet in een speciale bijlage bij de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds. De afzonderlijke aandacht die aldus wordt gegeven aan de instandhouding van het hoofdvaarwegennet, vinden wij een positieve ontwikkeling.

Informatie over toekomstige ontwikkelingen nodig

Wel zou de minister van IenM het parlement meer informatie moeten verschaffen over de toekomstige ontwikkelingen in de kwaliteit en instandhouding van het hoofdvaarwegennet, zoals de te verwachten vervangingsopgave en de daarvoor benodigde middelen, in relatie tot het beschikbare budget. Deze informatie zou het parlement helpen om inzicht te krijgen in de actuele en toekomstige behoefte aan middelen voor instandhouding. Dit is van belang voor de beoordeling van de inzet van de middelen uit het Infrastructuurfonds waarover het parlement beslist.

Informatie over uitputting impulsprogramma en NOMO-AOV nodig

Ten slotte merken wij op dat het parlement zou moeten worden geïnformeerd over de uitputting van de budgetten van het impulsprogramma uit 2003 en het programma NOMO-AOV uit 2008. Deze programma's zijn bedoeld om het achterstallig onderhoud versneld weg te werken. Achterstallig onderhoud kan echter ook worden gefinancierd uit de reguliere budgetten voor instandhouding. In de praktijk komt dit reguliere geld met name uit het Programma Vervanging en Renovatie. Als het parlement zicht heeft op de uitputting van de eerder genoemde programma's, kan het beoordelen of de huidige reguliere budgetten voor instandhouding toereikend zijn om het achterstallig onderhoud te dekken.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het hoofdvaarwegennet is van groot maatschappelijk belang. Een vlot en veilig gebruik van het hoofdvaarwegennet vereist dat de vaarwegen en de bijbehorende objecten in stand worden gehouden. Voor instandhouding moet voldoende budget worden uitgetrokken. Onvoldoende budget voor instandhouding kan leiden tot achterstanden in onderhoud en daarmee hinder opleveren voor het scheepvaartverkeer.

Budgettekorten voor instandhouding zijn een terugkerend verschijnsel (2003, 2008 en 2012) en hebben voor een belangrijk deel te maken met onvoldoende zicht op de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet en de daartoe behorende objecten. Hierbij speelt de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat een belangrijke rol. Wij constateren dat de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat nog onvoldoende op orde is. Dat bemoeilijkt een accurate inschatting van hoeveel budget op welke momenten nodig is. Rijkswaterstaat werkt aan verdere verbeteringen van de informatiehuishouding, maar deze zullen nog enkele jaren vergen.

Hoewel de minister van IenM in 2011, gegeven de informatie die toen beschikbaar was, een correcte berekening heeft gemaakt van het benodigde budget voor instandhouding tot en met 2020, constateren wij nu dat er voor dezelfde periode sprake is van een extra budgetbehoefte van cumulatief ongeveer € 0,4 miljard. Deze extra behoefte is voor een belangrijk deel in beeld gekomen doordat Rijkswaterstaat de informatie over de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet verder op orde heeft gebracht.

De informatiepositie van het parlement is de afgelopen jaren verbeterd, maar kan nog verder worden versterkt. Wij vinden dat de minister van IenM het parlement beter zicht moet bieden op de toekomstige ontwikkelingen in de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet zoals over de te verwachten vervangingsopgave en de daarvoor benodigde middelen, in relatie tot het beschikbare instandhoudingsbudget.

Ook zou het parlement moeten worden geïnformeerd over de uitputting van de budgetten van het impulsprogramma uit 2003 en het programma NOMO-AOV uit 2008, in relatie tot middelen die nodig zijn om het achterstallig onderhoud weg te werken. Het parlement krijgt hierdoor beter inzicht in de middelen die nodig zijn om het hoofdvaarwegennet in stand te houden. Dit is van belang voor de beoordeling van de inzet van de middelen uit het Infrastructuurfonds, waarover het parlement beslist.

4.2 Aanbevelingen

Gezien de terugkerende budgettkorten en de risico's voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget die wij voorzien voor de periode 2021-2028, is het belangrijk dat zowel de minister van IenM als het parlement tijdig zicht hebben op mogelijke toekomstige problemen, om vervolgens een oplossing te kunnen vinden.

Wij bevelen de minister van IenM aan om maatregelen te treffen om de door ons geconstateerde extra budgetbehoefte voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet te dekken. Daarnaast bevelen we de minister van IenM aan om de informatie-

huishouding van Rijkswaterstaat verder te verbeteren en het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat volledig in te voeren. Tot slot bevelen we de minister aan om de informatievoorziening aan het parlement verder te verbeteren. We lichten onze aanbevelingen hieronder nader toe.

Tref maatregelen om extra budgetbehoefte voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet te dekken

Wij bevelen de minister van IenM aan om maatregelen te treffen om de door ons geconstateerde extra budgetbehoefte voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet van € 0,4 miljard tot en met 2020 te dekken. Ook bevelen we de minister van IenM aan om maatregelen te treffen voor de door ons geconstateerde risico's voor de toereikendheid van het instandhoudingsbudget voor het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 en daarna.

Verbeter informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat

Verbeteringen in de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat moeten ertoe leiden dat:

- actueel inzicht ontstaat in de totale omvang en de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet en de bijbehorende objecten;
- de omvang en kwaliteit van het hoofdvaarwegennet kan worden gerelateerd aan de beschikbare financiële middelen voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet;
- verschillende onderhoudsscenario's kunnen worden ontwikkeld.

Voer het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat volledig in

Wij bevelen de minister van IenM aan, net als in ons rapport over de instandhouding van het hoofdwegennet, om bij Rijkswaterstaat het baten-lastenstelsel volledig in te voeren. Een baten-lastenstelsel werkt disciplinerend en stimuleert een systematische werkwijze doordat er een boekhoudkundige noodzaak ontstaat tot een continue en volledige registratie van de objecten van het hoofdvaarwegennet. Dit geeft Rijkswaterstaat een krachtige impuls bij het op orde brengen van de informatiehuishouding.

Een baten-lastenstelsel draagt bovendien bij aan een realistisch beeld van de financiële situatie. Op de balans wordt zichtbaar dat de waarde van de objecten door geleidelijke veroudering terugloopt. Bovendien kan in een baten-lastenstelsel een voorziening voor vervanging en renovatie worden gevormd. Hierdoor ontstaat beter zicht op de benodigde middelen voor instandhouding. Een baten-lastenstelsel draagt daarmee bij aan realistischer ramingen voor vervanging en renovatie en daarmee ook aan meer inzicht in de budgetbehoefte. Dit verbetert de kwaliteit van de besluitvorming, zowel binnen Rijkswaterstaat als bij het ministerie van IenM.

Verbeter informatievoorziening parlement

Ook voor het parlement zal de kwaliteit van de informatie bij invoering van een volledig baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat verbeteren. De middelen die nodig zijn voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet worden immers beter zichtbaar, wat de besluitvorming over de inzet van de middelen uit het Infrastructuurfonds ten goede komt.

Rijkswaterstaat hanteert nog geen volledig baten-lastenstelsel. Wij bevelen de minister van IenM daarom aan om het parlement op korte termijn inzicht te geven in de ontwikkeling van de behoeftekant van de instandhoudingskosten *tot en met* 2020, in relatie tot de beschikbare middelen. Het is voor het parlement belangrijk dat het daarbij tegelijk informatie krijgt over de uitputting van de budgetten van het impulsprogramma uit 2003 en het programma NOMO-AOV uit 2008. Met dit inzicht kan het parlement beoordelen of de huidige instandhoudingsbudgetten toereikend zijn.

Daarnaast bevelen we de minister van IenM aan om het parlement op korte termijn beter inzicht te geven in de budgetbehoefte en de beschikbare dekking *na* 2020 voor de instandhouding van het hoofdvaarwegennet en van de overige twee netwerken die Rijkswaterstaat beheert (hoofdwegennet en hoofdwatersysteem).

5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenM heeft op 2 oktober 2015 een reactie gegeven op ons onderzoek. De integrale reactie van de minister is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister

Over onze conclusie dat de budgetbehoefte voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet sinds 2011 is toegenomen, geeft de minister aan dat zij deze herkent. De minister wijst erop dat de behoefte aan extra budget voornamelijk is ontstaan door nieuwe feiten, zoals vervangingsopgaven die zich voor het eerst aandienden of eerder aan de orde waren dan gedacht. De minister schrijft dat zij niet alle onderkende risico's op voorhand volledig financieel wil afdekken. Pas wanneer risico's voldoende hard zijn, wordt er geld aan het instandhoudingsbudget toegevoegd. De minister wil op die manier ruimte overhouden om te prioriteren tussen onderdelen van instandhouding en nieuwe aanleg, om zo doorstroming, veiligheid en duurzaamheid maximaal te bevorderen. Besluiten hierover worden toegelicht in een bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds, zo geeft de minister aan.

In antwoord op onze aanbeveling om maatregelen te treffen waarmee de extra budgetbehoefte wordt afgedekt, wijst de minister nogmaals op haar filosofie dat, hoewel er voldoende budget moet zijn voor instandhouding van de vaarwegen, niet alle risico's op voorhand kunnen en hoeven te worden afgedekt. De huidige spanning is wat haar betreft aanvaardbaar.

Over de door ons geconstateerde aanvullende budgetbehoefte voor vervanging en renovatie geeft de minister aan te verwachten dat met de huidige inzichten het tot nu toe gereserveerde geld voor vervanging en renovatie tot en met 2028 toereikend is. De aanvullende budgetbehoefte als gevolg van het niet-uitkeren van prijsbijstellingen is volgens de minister gedekt uit de investeringsruimte in de begroting.

Naar aanleiding van het door ons becijferde achterstallig onderhoud aan het hoofdvaarwegennet stelt de minister dat grootschalig achterstallig onderhoud moet worden voorkomen, maar dat een zekere mate van spanning aanvaardbaar is. Niet voor alle objecten heeft het overschrijden van het uiterste adviesjaar voor onderhoud dezelfde betekenis, aldus de minister. Zij schrijft dat zij de vinger aan de pols houdt, maar dat er op dit moment geen sprake is van grootschalig achterstallig onderhoud.

In antwoord op onze aanbeveling om het baten-lastenstelsel volledig door te voeren bij Rijkswaterstaat wijst de minister op haar eerdere toezegging, naar aanleiding van ons rapport Instandhouding hoofdwegennet uit 2014, om de wenselijkheid van deze aanpassing gezamenlijk met het Ministerie van Financiën nader te onderzoeken. Dit onderzoek staat gepland voor het vierde kwartaal 2015. De minister wil niet vooruit lopen op de resultaten van dit onderzoek en zegt toe om daar na afronding van dat onderzoek op terug te komen.
Over onze aanbeveling om de informatiehuishouding bij Rijkswaterstaat te verbeteren geeft de minister aan dat Rijkswaterstaat veel inspanning levert om het 'asset manage-

ment' verder te professionaliseren en dat dit inmiddels vruchten afwerpt. Het volledig implementeren van de gewenste verbeteringen zal nog wel enige tijd vergen en dit heeft haar voortdurende aandacht.

Over de informatievoorziening aan het parlement meldt de minister dat sinds 2012 een instandhoudingsbijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds is toegevoegd en dat deze bijlage de afgelopen jaren is aangevuld en verbeterd.
Het impulsprogramma uit 2003 is toegevoegd aan het reguliere budget en kan daarom niet meer separaat worden gemonitord, aldus de minister. Over de voortgang van het programma Achterstallig Onderhoud Vaarwegen uit 2009 informeert zij het parlement door jaarlijks een indicatief budget, projectnaam en uitvoeringsperiode te vermelden in haar departementale begroting en jaarverslag.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in haar reactie aan dat zij voor de dekking van de behoefte aan extra budget voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet tot en met 2020 diverse maatregelen heeft getroffen. De minister neemt hierbij evenwel de periode tot en met 2028 in ogenschouw. De oplossing voor het budgettekort vindt zij aldus in de periode ná 2020. Dit betekent dat, zoals de minister ook schrijft, met kasschuiven budget uit de periode na 2020 naar voren moet worden gehaald. Wij wijzen erop dat de minister hierbij afhankelijk is van het al dan niet bestaan van budgettaire ruimte op andere onderdelen van het Infrastructuurfonds. Bovendien wordt op deze manier een wissel getrokken op toekomstige budgetten, met als risico dat er opnieuw tekorten ontstaan voor instandhouding.

Wat de informatievoorziening aan het parlement betreft wijst de minister vooral op verbeteringen die de afgelopen jaren al zijn doorgevoerd. Zij gaat niet in op onze aanbeveling om het parlement op korte termijn inzicht te geven in de ontwikkeling van de budgetbehoefte tot en met 2020 en de periode daarna in relatie tot het beschikbare geld. Wij vinden het belangrijk dat het parlement in staat wordt gesteld een eigen afweging te maken tussen aanleg en onderhoud.

De minister heeft in haar reactie geen concrete maatregelen genoemd die ze zal treffen om de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat verder te verbeteren. Dit vinden we zorgelijk, temeer omdat implementatie van verbeteringen tijd kost. Als de strategie van de minister is dat er pas geld aan het instandhoudingsbudget wordt toegevoegd wanneer risico's voldoende zijn 'uitgehard', is het eens te meer van belang dat de informatiehuishouding op orde is, om de juiste beslissing te kunnen nemen.

Literatuur

AEF (2010). *Vind een weg of maak er een; Evaluatie baten-lastendienst RWS*. Utrecht: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Instandhouding hoofdwegennet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 A, nr. 8. Den Haag: Sdu.

IenM (2011). *Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juni 2011 over investeringskeuzes mobiliteit en water. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 A, nr. 83. Den Haag: Sdu.

IenM (2013). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

KPMG (2011). *Audit Beheer en Onderhoud Fase III. Inzicht in BON en besparingspotentieel*. Amstelveen: eigen beheer.

VenW (2003). *Plannen van aanpak Spoorwegen, Rijkswegen, Rijkswaterwegen, 16 september 2003. Verdiepingsbijlage Infrastructuurfonds 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. K.A. Postma (1e projectleider)
Mw. drs. H. van Bloemendaal RO (2e projectleider)
Mw. S. Kouwenhoven MSc
Dhr. A.E. de Meij
Mw. L.C.M. Meijer-Wassenaar MSc
Dhr. drs. G.L.D. Terra RA

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: ANP / Huisman Media

Den Haag, oktober 2015