

Vergaderjaar 2008–2009

31 924 XII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008

31 924 A

Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2008

Nr. 11

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2009

In opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (BOR) twee BOR-notities opgesteld over de jaarverslagen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het infrastructuurfonds.

In haar procedurevergadering van 30 juni 2009 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besloten bovengenoemde notities tot haar notities te maken en ze beide openbaar te maken.

Hierbij bied ik u een exemplaar van de notities aan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Jager

1. Inleiding en achtergrond

In de jaarverslagen en in het wetgevingsoverleg dat daarover gehouden wordt staan drie vragen centraal:

1. Hebben we bereikt wat we wilden bereiken (doelen)?
2. Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen (prestaties)?
3. Heeft dat gekost wat het zou kosten (middelen)?

Voor deze notitie is een nadere analyse uitgevoerd van het jaarverslag 2008 van Verkeer en Waterstaat (XII) en het jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds (A). Deze notitie gaat in op:

- een algemene beschouwing over de kwaliteit van het jaarverslag van Verkeer en Waterstaat (paragraaf 2),
- de oordelen van de Rekenkamer over rechtmatigheid en de bedrijfsvoering (paragraaf 3),
- Tenslotte wordt in paragraaf 4 een aantal afsluitende opmerkingen gemaakt over dechargeverlening.

Deze notitie is geschreven als voorbereiding op het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2008. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft besloten om het lid Koopmans (CDA) dit jaar als rapporteur voor de kwaliteit van het Jaarverslag te benoemen.

Op verzoek van de rapporteur en in overleg met de commissie is besloten om de opvallende verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven (met name voor het hoofdwegennet en het spoor) en opvallende mutaties in de Slotwetten te benoemen als inhoudelijke thema's voor het wetgevingsoverleg. **Over deze thema's heeft u een separate notitie ontvangen (09-BOR-N-089). In die notitie ligt de nadruk op het Jaarverslag van het Infrastructuurfonds, terwijl deze notitie vooral ingaat op het Jaarverslag van Verkeer en Waterstaat.**

Nieuw dit jaar is dat explicieter aandacht zal worden besteed aan dechargeverlening. De commissies, of beter gezegd de Leden, hebben hierbij het voortouw. Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt in paragraaf 6 van deze notitie dieper ingegaan op de achtergrond van dechargeverlening en de mogelijkheden die de commissies/leden ter beschikking staan.

Mogelijke vragen/discussiepunten voor het wetgevingsoverleg worden in deze notitie *cursief* weergegeven.

In *bijlage 1* bij deze notitie wordt een overzicht gegeven van alle stukken die in het wetgevingsoverleg aan de orde zijn. De antwoorden op de feitelijke vragen die door de Leden zijn gesteld over de Jaarverslagen en de Slotwetten zijn op woensdag 10 juni ontvangen.

2. Kwaliteit van het Jaarverslag 2008 van Verkeer en Waterstaat

2.1 De kwaliteit van het beleidsverslag

In het Jaarverslag 2008 van Verkeer en Waterstaat zijn enkele concrete verbeteringen aangebracht ten opzicht van eerdere Jaarverslagen:

- De toezeggingen uit de behandeling van het vorige Jaarverslag zijn opgenomen in de Leeswijzer en de minister licht toe hoe hij deze toezeggingen heeft verwerkt in het voorliggende Jaarverslag.
- In het Jaarverslag zijn voor het eerst beleidsconclusies opgenomen voor de verschillende prioriteiten (waarover meer in paragraaf 2.3).

Deze aanpassingen komen de politieke focus van het beleidsverslag ten goede. Toch zijn er ook de nodige kanttekeningen te maken bij het beleidsverslag (hoofdstuk 3 van het Jaarverslag):

Veel tekst, nauwelijks effectindicatoren of kengetallen

Het beleidsverslag bevat vooral veel tekst. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van effectindicatoren of kengetallen. Daardoor wordt in het beleidsverslag niet duidelijk of de prioriteiten ook worden gerealiseerd. Daarvoor moeten ook de beleidsartikelen bestudeerd worden. Dat is een belangrijk verschil ten opzichte van de Jaarverslagen van de ministeries die meedoen aan het experiment ter verbetering van begroting en verantwoording (BZ, LNV, VWS, J&G, VROM, WWI). Daarin worden in het beleidsverslag wel effectindicatoren en kengetallen opgenomen, waardoor in het beleidsverslag al duidelijk wordt hoe het staat met de prioriteiten.

Verantwoording over kabinetsdoelstellingen kan nog beter

Door het ontbreken van effectindicatoren en bruikbare kosteninformatie in het beleidsverslag komt de verantwoording over de kabinetsdoelstellingen onvoldoende uit de verf. De verantwoording over de kabinetsdoelstellingen moet namelijk vooral plaatsvinden in het beleidsverslag, maar daar wordt alleen informatie gegeven over de geleverde prestaties in 2008 en niet over de effecten en kosten.

In de tabel «budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008» wordt wel ingegaan op de realisatie 2008, maar deze cijfers zijn alleen een optelsom van de operationele doelstellingen die hieraan zijn gekoppeld. Die zijn echter veel breder dan de kabinetsdoelstellingen. Daardoor zijn de kosten per kabinetsdoelstelling alleen bij benadering bekend.

Ter illustratie: alle uitgaven voor spoor (op de begroting van VenW en het Infrafonds) worden meegeteld voor de doelstelling «groeiambitie van 5% per jaar voor het openbaar vervoer per spoor», terwijl in werkelijkheid een heel groot deel van deze middelen niet wordt ingezet voor de groeiambitie, maar voor andere zaken (b.v. regulier onderhoud).

Concluderend worden de drie H-vragen (zie inleiding) voor wat betreft de kabinetsdoelstellingen onvoldoende beantwoord in dit Jaarverslag.

In de beleidsartikelen wordt wel meer gedetailleerde verantwoordingsinformatie gegeven over de operationele doelstellingen (volgens de bestaande artikelindeling), maar deze informatie is niet goed te herleiden tot de kabinetsdoelstellingen.

— Kan de minister voortaan in het beleidsverslag, voor de doelstellingen uit het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven», systematisch in beeld brengen of de doelen zijn bereikt, wat daarvoor is gedaan en wat dat heeft gekost?

In het beleidsverslag veel aandacht voor plannen, weinig voor echte prestaties

De nadruk ligt in het beleidsverslag op de in 2008 geformuleerde plannen. Daardoor wordt er weinig aandacht besteed aan werkelijk geleverde prestaties.

Voor de fileaanpak (de eerste prioriteit) wordt bijvoorbeeld uitgebreid ingegaan op de follow-up van het advies van de commissie Elverding, maar er wordt niet stilgestaan bij de concrete resultaten die dat tot nu toe heeft opgeleverd. Ook wordt er verder niet ingegaan op de gewenste «kwalitatieve verbetering van het besluitvormingsproces» die wordt nage-

streefd. Die zou moeten worden gerealiseerd door een «fundamentele verandering van het denken en handelen rond de aanleg van grote werken in Nederland». Al met al zijn dit niet bijzonder meetbare of SMART-geformuleerde doelstellingen, waardoor hier ook in het vervolg moeilijk verantwoording over kan worden afgelegd.

- Kan de minister bij de begroting 2010 de «kwalitatieve verbetering van het besluitvormingsproces» operationaliseren m.b.v. bruikbare effectindicatoren?
- Kan de minister bij de begroting 2010 de «fundamentele verandering van het denken en handelen rond de aanleg van grote werken in Nederland» operationaliseren in bruikbare prestatie-indicatoren? Met andere woorden, wat moet er worden gedaan voor deze fundamentele verandering en hoe kan worden beoordeeld of dit is gerealiseerd?

Een ander voorbeeld is de informatie over «benutting» op p. 15. Daaruit wordt duidelijk dat er in 2008 een beleidskader aan de Kamer is aangeboden, dat er een pakket maatregelen is vastgesteld met de decentrale beheerders, dat er projecten in het programma dynamisch verkeersmanagement in uitvoering zijn genomen, dat er systeemvoorbereidingen zijn getroffen voor proeven met dynamische maximumsnelheden en dat er verkenningen zijn uitgevoerd naar twee aanvullende proeven. Of de voorgenomen maatregelen en geplande projecten en proeven ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en – nog belangrijker – wat de effecten daarvan zijn geweest op de benutting, wordt uit het beleidsverslag niet duidelijk.

Een positieve uitzondering – en een goed voorbeeld – vormt de alinea over onderhoud (p. 16) waarin duidelijk wordt gesteld en onderbouwd dat de afgesproken doelstellingen zijn gehaald.

Overigens geeft de minister zelf wel aan (op p. 12) dat in het beleidsverslag «zoveel als mogelijk wordt beschreven wat de gerealiseerde output is. Deze ontwikkeling zal de komende jaren worden voortgezet en geoptimaliseerd». Dat is een goed voornemen, maar de minister maakt niet duidelijk op welke wijze hij dit wil realiseren.

- Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat de beschrijving van de gerealiseerde output in het jaarverslag de komende jaren wordt voortgezet en geoptimaliseerd?

2.2 Het oordeel van de Rekenkamer over de kwaliteit van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid, bruikbaarheid en ontwikkeling van de beleidsinformatie in het Jaarverslag van Verkeer en Waterstaat.

De Rekenkamer kijkt daarvoor of voor alle *operationele doelstellingen* in het jaarverslag concrete beleidsinformatie wordt opgenomen dan wel dat door de minister wordt uitgelegd waarom er geen informatie is opgenomen. Dit onderscheid is wezenlijk van belang.

De Rekenkamer vindt dat de beschikbaarheid van de informatie niet is verbeterd ten opzicht van 2007. Met betrekking tot de bruikbaarheid is de informatie deels technisch of geeft het uitsluitend gerealiseerde activiteiten weer. Nog belangrijker is de conclusie dat het «geen adequate informatie is waarmee het ministerie sturing zou kunnen geven om de beleidsdoelen te realiseren».

De Rekenkamer geeft wel aan dat er in 2008 bij het ministerie een traject is gestart om de totstandkoming, de beschikbaarheid en de bruikbaarheid

van de beleidsinformatie te verbeteren. Volgens de Rekenkamer zijn de eerste resultaten daarvan in het eerste kwartaal van 2009 zichtbaar geworden. De Kamer kan echter pas bij het Jaarverslag 2009 beoordelen of dit ook doorwerkt in de kwaliteit van het Jaarverslag.

2.3 Beleidsconclusies

Zoals hierboven al kort genoemd, zijn bij het Jaarverslag 2008 voor het eerst beleidsconclusies opgenomen in het Jaarverslag van Verkeer en Waterstaat. Dat is op zich al een verbetering, al biedt de kwaliteit van de beleidsconclusies nog wel ruimte voor ontwikkeling. De beleidsconclusies hebben nu nog teveel het karakter van een samenvatting. De meeste conclusies vatten in enkele zinnen samen wat daarboven uitgebreider is beschreven, maar missen juist het concluderende aspect. In de beleidsconclusie zou ook duidelijk naar voren moeten komen wat de conclusie is voor de voortzetting van het beleid: bieden de resultaten aanleiding tot bijstelling van het beleid, worden de prioriteiten verschoven of blijft de minister op de ingeslagen weg doorgaan?

Een duidelijker beleidsconclusie is de doelstelling van 5% groei op het spoor. In de beleidsconclusie (p. 22) wordt herhaald dat de doelstelling in 2008 niet is gehaald (4,1%) en het wordt ook duidelijk dat meer dan de helft van het budget is vastgelegd. Ook geeft de minister aan dat het «gezien de huidige economische situatie nog een hele tour zal worden om de ambities over de gehele kabinetsperiode te kunnen halen». Toch geeft hij duidelijk aan dat wat de minister betreft «het ingezette beleid, het uitvoeren van de maatregelen uit het actieplan Groei op het Spoor wordt voortgezet».

– Kan de minister voortaan bij alle beleidsconclusies aangeven wat de conclusie is voor de voortzetting van het beleid: bieden de resultaten aanleiding tot bijstelling van het beleid, worden de prioriteiten verschoven of blijft de minister op de ingeslagen weg doorgaan?

3. De oordelen van de Rekenkamer over rechtmatigheid en de bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak jaarlijks bij ieder begrotingshoofdstuk een «Rapport bij het jaarverslag» (hierna: RJV) op te stellen. In het RJV geeft de Rekenkamer op twee punten een oordeel:

1. *de rechtmatigheid*: zijn alle uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in 2008 rechtmatig geweest, dat wil zeggen in lijn met de wet- en regelgeving? De Rekenkamer velt op dit punt een oordeel dat gebaseerd is op het percentage fouten en onzekerheden dat ze geconstateerd heeft.
2. *bedrijfsvoering ministerie*: in dit kader geeft de Rekenkamer een oordeel over de wijze waarop het ministerie bedrijfsprocessen stuurt en beheerst. Gekeken wordt naar aspecten zoals accountantscontrole, financieel beheer, materieel beheer, planning en control, informatievoorziening e.d. Als deze zaken niet op orde zijn, spreekt de Rekenkamer van «onvolkomenheden» of zelfs «ernstige onvolkomenheden». Een overzicht van de (ernstige) onvolkomenheden van de afgelopen drie jaar staat in een tabel op pagina 29 van het RJV.

Een totaaloverzicht van alle aanbevelingen die de Rekenkamer doet, is opgenomen in de zogenaamde Audit Action List (zie p. 9 RJV/VenW). De Audit Action List biedt een schematisch overzicht van de aanbevelingen en de toezeggingen uit de reactie van de minister.

De belangrijkste punten die de Algemene Rekenkamer in het RJV 2008 heeft opgenomen, zijn:

3.1 *Rechtmatigheid*

De Rekenkamer constateert dit jaar, evenals vorig jaar, geen belangrijke fouten en onzekerheden.

In twee gevallen (voor een totaalbedrag van € 2,5 miljoen) zijn Europese aanbestedingsregels niet juist gevolgd. Het gaat hierbij om vaartuigonderhoud en automatiseringsdiensten. Vorig jaar gold dit nog voor zeven gevallen, voor een totaalbedrag van € 5,3 miljoen. Tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2007 heeft de minister aangegeven dat er passende maatregelen genomen zouden worden om ervoor te zorgen dat de Europese aanbestedingsregels minder vaak niet gevolgd worden.

– *Is de minister van mening dat de naleving van de Europese aanbestedingsregels door het ministerie nu voldoende gewaarborgd is, of voorziet hij nog verdere maatregelen?*

Verder besteedt de Rekenkamer onder andere aandacht aan het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), en in het bijzonder aan het bedrag van € 16 miljoen dat het ministerie volgens de Rekenkamer aan het Havenbedrijf Rotterdam heeft betaald ter compensatie van de € 16 miljoen die het Havenbedrijf aan het ministerie heeft betaald voor de pacht van de gronden waarop de haven zal worden uitgebreid (pagina 8 RJV/Infrastructuurfonds). De Rekenkamer concludeert dat hier mogelijk sprake is van staatssteun. In de BOR/stafnotitie over de 5e Voortgangsrapportage PMR is overigens ook aandacht besteed aan dit bedrag van € 16 miljoen, dat aan het budget van het project was toegevoegd zonder duidelijke toelichting. Bij de feitelijke vragenronde over deze Voortgangsrapportage zijn hier vragen over gesteld. De Kamer heeft nog geen antwoorden op deze feitelijke vragen ontvangen.

– *Is het waar, dat de € 16 miljoen die aan het budget van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is toegevoegd, compensatie betreft van de pacht die het Havenbedrijf Rotterdam heeft moeten betalen voor de gronden waarop de haven zal worden uitgebreid?*
– *Wat vindt de minister van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat hier sprake is van staatssteun?*

3.2 *Bedrijfsvoering ministerie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bedrijfsvoering van het ministerie van VenW in 2008 is verbeterd, maar dat desondanks een aantal onvolkomenheden blijft bestaan.

- De Rekenkamer is van oordeel dat het **contractbeheer** eind 2008, in tegenstelling tot in de voorgaande jaren, van voldoende niveau is. Omdat de verbeteringen hierin echter pas aan het eind van 2008 zichtbaar zijn geworden, handhaaft ze voor 2008 het oordeel van een onvolkomenheid op dit punt.
- De Rekenkamer handhaaft voor 2008 ook haar oordeel uit 2007 dat sprake is van een onvolkomenheid in het **materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI**. Er zijn inmiddels verbeterplannen opgesteld die verbetering hebben gebracht in deze situatie. De resterende problemen concentreren zich volgens de Rekenkamer bij Rijkswaterstaat op het gebied van het materieelbeheer van de ICT en het wagenparkbeheer en bij de KNMI is een aantal verbeteracties nog niet afge-

rond. De minister erkent deze situatie en zet uiteen dat verbeteracties zijn ingezet en dat hij verwacht dat deze in 2009 tot resultaten zullen leiden.

- De Rekenkamer handhaaft tevens haar oordeel uit 2007 en 2006 dat sprake is van een onvolkomenheid in het **verplichtingenbeheer bij het kerndepartement**. Volgens de Rekenkamer vereist het verbeteren van het verplichtingenbeheer bij de beleidsdirectoraten een cultuuromslag. Vorig jaar onderkende de minister de problemen op dit terrein in zijn reactie op het Rekenkamerrapport en kondigde hij maatregelen aan, onder andere door vereenvoudigingen in het financieel beheer. Volgens de Rekenkamer hebben deze echter nog niet het gewenste effect gehad. De minister kondigt aan de ingezette lijn van de genomen verbetermaatregelen te bestendigen om in 2009 tot een beter resultaat te komen.
- In 2008 heeft de Rekenkamer een nieuwe onvolkomenheid geconstateerd in het **ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat**. Het gaat hier specifiek om betalingen van lagere overheden voor infrastructuur die Rijkswaterstaat op hun verzoek aanlegt in de vorm van meerwerk bij het grote geheel van een infrastructuurproject. In 2007 merkte de Rekenkamer dit onderwerp al aan als attentiepunt, met de aanbeveling aan Rijkswaterstaat om deze ontvangsten in te bedden in het reguliere werkproces. De Rekenkamer constateert nu dat deze aanbeveling nog niet is opgevolgd en dat de facturering van dit meerwerk door Rijkswaterstaat veelal aan het eind van het jaar op ad-hocbasis plaatsvindt. Vandaar dat dit attentiepunt nu omgezet is in een onvolkomenheid. Het gaat hier om € 64 miljoen op jaarbasis, op de totale jaarlijkse ontvangsten bij Rijkswaterstaat van € 111 miljoen. De minister erkent het probleem en spreekt de verwachting uit dat Rijkswaterstaat in 2009 verbetering zal laten zien. Zo zijn bij de dienst Infrastructuur van Rijkswaterstaat inmiddels aanvullende beheersmaatregelen genomen.

3.3 Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU)

Verder gaat de Rekenkamer in op de systematiek van de Wet brede doeluitkering verkeer en vervoer. Ze constateert daarbij, zoals ze ook in 2006 al deed, dat het ministerie in deze systematiek geen prestatieafspraken maakt met de ontvangers van de uitkering, omdat de wetgever besloten heeft het landelijke en regionale vervoersbeleid te regelen in nationale en regionale verkeer- en vervoerplannen. Daardoor is er geen directe koppeling tussen de beleidsafspraken en de financiering daarvan. De Rekenkamer acht zo'n koppeling wel van belang, omdat die de minister de mogelijkheid zou bieden om de decentrale beleidsprestaties waar nodig bij te sturen. De Rekenkamer vindt dit een belangrijk onderwerp voor de evaluatie van de Wet BDU in 2010.

4. Dechargeverlening

Achtergrond

Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de goedkeuring van slotwetten door de Kamer met hieraan gekoppeld de dechargeverlening voor het gevoerde financieel beheer aan de betreffende ministers. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft echter vastgesteld in haar jaarlijkse evaluaties van het verantwoordingsproces dat het slotstuk van dit proces, de verlening van decharge per minister, de afgelopen jaren een formaliteit is geweest. Dit geeft de verantwoordingsdebatten in commissies in principe een wat vrijblijvender karakter. In veel landen wordt meer politieke betekenis gehecht aan het besluit tot het al dan niet verlenen van decharge. Het Presidium heeft daarom op voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven besloten om meer aandacht te besteden aan decharge en dat pas tot decharge van de jaarverslagen wordt overgegaan na advies van de

commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft vervolgens per brief de vaste commissies gevraagd om zich hierover een oordeel te vormen en dit tevens te rapporteren aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

In de Comptabiliteitswet is geregeld dat dechargeverlening – en dus ook het oordeel van de leden van de commissies hierover – betrekking heeft op het *financieel beheer* van de minister, in het bijzonder over onrechtmatigheden, tekortkomingen in de administratieve organisatie (inclusief interne controle), tekortkomingen bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van wettelijke regelingen, alsmede tekortkomingen in de (interne) departementale accountantscontrole.

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport bij het jaarverslag ook een oordeel over het financieel beheer. In paragraaf 3 van deze notitie zijn de belangrijkste bevindingen van de Algemene Rekenkamer samengevat. Daaruit is gebleken dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn geconstateerd. Wel maakt de Rekenkamer melding van een aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Deze onvolkomenheden hebben o.m. te maken met materieelbeheer bij Rijkswaterstaat en het KNMI, verplichtingenbeheer bij het kerndepartement en ontvangstenbeheer bij Rijkswaterstaat.

Het is aan de leden van de commissie om aard en ernst te wegen van deze onvolkomenheden en tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer heeftesignaleerd.

De commissie voor de Rijksuitgaven brengt uiterlijk maandag 29 juni 2009 een advies uit aan de Kamer. Dit advies wordt opgesteld op basis van de jaarverslagen van het Rijk, de rapporten van de Algemene Rekenkamer hierbij en de behandeling in de commissies.

Informatie voor vaste commissies

Leden van een commissie kunnen, zoals gezegd, voor hun oordeel over het gevoerde financieel beheer grotendeels steunen op het rapport bij het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer. Daarbij kunnen leden van de commissie hun eigen weging maken van de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer signaleert en de reacties van de bewindspersonen hierop. Hiermee kunnen leden van de commissie vanuit hun eigen controlerende rol meer gewicht geven aan (oplossing van) ernstige onvolkomenheden die niet direct tot een formeel bezwaar van de Rekenkamer leiden, maar die de Kamer zelf wel van cruciaal belang acht.

Leden van commissies kunnen daarnaast informatie van andere bronnen en het nakomen van nadere afspraken tussen de Kamer en de bewindspersonen rondom de begrotingsuitvoering, zoals toezeggingen en moties, in hun oordeel betrekken.

Indien leden van een commissie van mening zijn dat niet (zonder meer) decharge verleend kan worden, zal hiervoor een motie ingediend moeten worden.

Oordeelsvorming

Er zijn in beginsel vijf mogelijkheden om de oordeelsvorming inzake het financieel beheer in te vatten, oplopend in zwaarte:

1. Geen bezwaren tegen dechargeverlening
2. (Reguliere) motie met eisen
3. Motie voor dechargeverlening onder voorbehoud van eisen
4. Motie voor opschorten dechargeverlening totdat is voldaan aan eisen
5. Motie tot onthouden dechargeverlening (kan worden opgevat als motie van wantrouwen)

De leden van de vaste commissies bepalen dus zelf – door middel van het al dan niet indienen van moties – of zij dechargeverlening ter discussie stellen.

De commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft in de procedurevergadering van 27 mei 2009 besloten om in het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag een derde termijn in te stellen waarin de leden zullen aangeven al dan niet decharge te zullen verlenen.

Planning

De commissie voor de Rijksuitgaven ontvangt met het oog op de krappe planning de informatie over de uitkomst van de wetgevingsoverleggen bij voorkeur zo spoedig mogelijk na het betreffende wetgevingsoverleg, maar uiterlijk maandag 22 juni (met uitzondering van de WGO's die in diezelfde week nog plaatsvinden). Het advies van Rijksuitgaven heeft in het licht van het voorgaande vooral een samenvattend karakter.

Overzicht van stukken die aan de orde zijn

Bij de verantwoording over het jaar 2008 zijn de volgende stukken aan de orde:

Het jaarverslag 2008 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (31 924 XIII, nr. 1) en van het Infrastructuurfonds (31 924 A, nr. 1)

In het jaarverslag verantwoordt de minister zich over het in 2008 gevoerde beleid. In beginsel zal per begrotingsartikel, c.q. per beleidsdoelstelling, inzicht gegeven worden in de mate van doelbereiking, de hiervoor geleverde prestaties en daarvoor geraamde, respectievelijk feitelijk ingezette middelen. Naast de departementale jaarverslagen is er het Financieel Jaarverslag van het Rijk, de tegenhanger van de Miljoenennota 2008. Deze is betrokken bij het Algemeen Verantwoordingsdebat van 28 mei 2009.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen Verkeer en Waterstaat (31 924 XII, nr. 2) en Infrastructuurfonds (31 924 A, nr. 2) In het rapport van de Rekenkamer komen drie zaken aan de orde:

1. de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten in 2008;
2. het oordeel van de Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie;
3. de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Rekenkamer geeft haar oordeel over deze aspecten op basis van de eisen in de comptabiliteitswet.

De Slotwet 2008 en Memorie van Toelichting van Verkeer en Waterstaat (31 924 XII, nr. 3 en 4) en van het Infrastructuurfonds (31 924 A, nr. 3 en 4)

Waar het jaarverslag ingaat op het gehele begrotingsjaar 2008, wordt in de Slotwet uitsluitend ingegaan op de begrotingsveranderingen die zich nog hebben voorgedaan ten opzichte van de begroting zoals die voor het laatst is geautoriseerd door de Kamer (in casu: de 2e suppletore begroting die de Kamer bij de Najaarsnota 2008 heeft vastgesteld). Een deel van deze mutaties is overigens al in de Voorlopige Rekening 2008 aan de Kamer meegedeeld, maar de formele autorisatie door de Kamer vindt echter bij Slotwet plaats. De Slotwet is in feite de derde suppletore begroting 2008 en zorgt ervoor dat de eindstanden per begrotingsartikel exact aansluiten op het bedrag waarop men in het jaar 2008 daadwerkelijk is uitgekomen. De slotwet heeft dus een formeel-technisch karakter. Amenderen van de Slotwet door de Kamer is dus niet mogelijk/zinvol.

Lijsten van vragen en antwoorden over de Jaarverslagen Verkeer en Waterstaat en Infrastructuurfonds en de beide Slotwetten (31 924 XII, nr. 5 en 6 en 31 924 A, nr. 5 en 6)

De Kamer heeft de antwoorden op de feitelijke vragen over de beide Jaarverslagen en de Slotwetten ontvangen op 10 juni 2009.

1. Inleiding & overzichtstabel begrotingsmutaties 2008 op het infrastructuurfonds

Deze notitie is geschreven als voorbereiding op het wetgevingsoverleg (WGO) over het Jaarverslag 2008 op 24 juni a.s. Eerder deze week is al een BOR/stafnotitie verschenen, die met name inging op het jaarverslag Verkeer en Waterstaat. In deze notitie staat het jaarverslag van het Infrastructuurfonds 2008 centraal.

Mogelijke vragen/discussiepunten voor het wetgevingsoverleg worden in deze notitie *cursief* weergegeven. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft besloten om het lid Koopmans (CDA) dit jaar als rapporteur te benoemen en daarbij het accent te leggen op een begrotings-technische analyse van de middelen in het infrastructuurfonds.

Op het infrastructuurfonds hebben zich in 2008 grote verschuivingen in uitgaven- en verplichtingenbudgetten voorgedaan. Daarom wordt in deze notitie, op verzoek van de rapporteur en in overleg met de commissie, specifiek ingegaan op:

- opvallende verschillen tussen de oorspronkelijke begroting van het infrastructuurfonds voor 2008 en de feitelijke realisatie in 2008 (paragraaf 2)
- opvallende mutaties in de slotwet 2008 van het infrastructuurfonds (paragraaf 3)

Zowel opvallende verschillen begroting-realisatie, als opvallende slotwetmutaties doen zich met name voor op de eerste drie artikelen van het infrastructuurfonds, namelijk artikel 11 hoofdwatersystemen, artikel 12 hoofdwegennet en artikel 13 spoorwegen.

Tabel 1, die het BOR heeft opgesteld aan de hand van de begrotingsstukken uit 2008, is de basis voor de analyse die volgt in de paragrafen 2 en 3.

Tabel 1: Budgettair beeld in 2008 op 3 artikelen van het infrastructuurfonds

| | Raming begroting 2008 (sep 2007) | mutatie 1e suppletore wet 2008 (mei 2008) | mutatie 2e suppletore wet 2008 (nov. 2008) | mutatie slotwet 2008 | Realisatie 2008 | Ves chil raming- realisatie (in €) | Ves chil raming- realisatie (in %) |
|--------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| artikel 11 Hoofdwatersystemen | | | | | | | |
| uitgaven | € 724,6 | - € 59,1 | € 57,5 | - € 40,2 | € 682,8 | - € 41,8 | - 5,8% |
| verplichtingen | € 669,7 | € 51,0 | € 549,4 | - € 416,5 | € 853,6 | € 183,9 | 27,5% |
| artikel 12 Hoofdwegennet | | | | | | | |
| uitgaven | € 2 874,9 | - € 339,3 | € 523,2 | - € 0,4 | € 3 058,4 | € 183,5 | 6,4% |
| verplichtingen | € 2 962,3 | € 1 583,1 | € 505,3 | - € 1 091,6 | € 3 959,1 | € 996,8 | 33,6% |
| artikel 13 Spoorwegen | | | | | | | |
| uitgaven | € 2 417,1 | - € 22,0 | - € 442,6 | - € 116,9 | € 1 835,6 | - € 581,5 | - 24,1% |
| verplichtingen | € 1 807,8 | € 1 569,2 | - € 294,5 | - € 1 316,9 | € 1 765,6 | - € 42,2 | - 2,3% |

2 Opvallende verschillen tussen raming en realisatie in 2008

2.1 Transparantie van het infrastructuurfonds

Over geheel 2008 is op het infrastructuurfonds per saldo € 116,5 mln. minder uitgegeven dan was begroot (begroting: € 7 190,7 mln. versus realisatie: € 7 074,2 mln.). Dit is echter een saldo van hele grote verschillen *tussen*, maar ook *binnen* begrotingsartikelen. Tabel 1 illustreert dat: de uitgaven voor bijvoorbeeld spoor zijn ruim € 581 mln. (ofwel 24%) lager uitgevallen dan geraamd, terwijl voor wegen € 183,5 mln. (ofwel 6%) meer is uitgegeven in 2008. Ook binnen artikelen zijn de verschuivingen groot, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het jaarverslag op p. 32/33: bij wegen is

op subartikel 12.05.02 in 2008 € 665 mln. minder uitgegeven, maar op andere subartikelen honderden miljoenen meer.

Vanuit het perspectief van het budgetrecht van de Tweede Kamer is dit geen optimale situatie, want:

- a) de Tweede Kamer kan alleen verschuivingen tussen artikelen autoriseren, maar niet de honderden miljoenen die binnen artikelen worden verschoven;
- b) door de veelheid aan (soms tegengestelde) verschuivingen, in combinatie met de veelal technische termen en begrotingstechnische constructies, is het lastig voor de Kamer te sturen en te controleren.
- c) informatie over de onderliggende projecten is versnipperd en wordt niet altijd gekoppeld aan budgetten.
- d) in de slotwet worden vaak nog grote verschuivingen meegenomen die daarmee als voldongen feit aan de Kamer worden gepresenteerd (zie paragraaf 3)

ad a) Budgetrecht niet van toepassing op subartikelen

De Kamer autoriseert de artikelen van de begrotingsstaat en niet de subartikelen daarbinnen¹. Dit terwijl er tussen subartikelen en binnen subartikelen vaak ook grote verschuivingen plaatsvinden. Ook zijn de sub(-sub)artikelen en de verschuivingen daarbinnen relatief van grote omvang. Op de meeste begrotingen wordt namelijk op één begrotingsartikelen vaak maximaal € 100 mln. verantwoord. Illustratief in dit verband is de tegenstelling tussen enerzijds de begroting van VenW, waarbij slechts één van de beleidsartikelen groter is dan 100 mln., en anderzijds het infrastructuurfonds waarbij dat precies andersom is. Echter ook vele subartikelen (en zelfs sub-subartikelen) binnen het infrastructuurfonds zijn (fors) groter dan 100 mln. En zelfs de *verschuivingen* binnen de subartikelen (die de Kamer dus niet autoriseert) zijn in een aantal gevallen groter dan 100 mln., ofwel groter dan complete begrotingsartikelen elders op de rijksbegroting. De vraag rijst op welk aggregatieniveau de Kamer wenst te kunnen autoriseren en amenderen op het infrastructuurfonds.

De minister zou gevraagd kunnen worden welke voor- en nadelen hij in dit verband ziet aan het creëren van meer artikelen op het infrastructuurfonds?

ad b) Veel verschuivingen en technische constructies

Tabel 1 laat zien dat gedurende het jaar de begroting fors moet worden bijgesteld en dat dit soms een «jo-jo-effect» geeft. Illustratief is bijvoorbeeld het budget voor hoofdwatersystemen dat bij Voorjaarsnota is verlaagd, bij Najaarsnota weer werd verhoogd om in de slotwet weer te worden verlaagd, steeds met bedragen in dezelfde orde van grootte. Ook voor verplichtingmutaties ging het in 2008 met (vele) honderden miljoenen vaak op en neer, zo blijkt uit tabel 1. De vraag wat er in 2008 nu in grote lijnen is gebeurd, is op deze manier nauwelijks meer te volgen, laat staan te controleren of te sturen. Voor de Tweede Kamer wordt zodoende diffuus waar ze precies mee instemt indien een (supplettoire) begroting op het infrastructuurfonds wordt geautoriseerd. Temeer omdat de toelichtingen in supplettoire wetten zeer summier zijn en deze wetten bijvoorbeeld (in tegenstelling tot de begroting en het jaarverslag) geen informatie op projectniveau bevatten. Het risico is dat de rol van Kamer verschuift van het kunnen sturen en controleren op basis van heldere prioriteiten en afwegingen op infrastructuurterrein, naar het accorderen van een momentopname op een infrastructuurfonds dat permanent in beweging is.

De minister zou gevraagd kunnen worden of hij mogelijkheden ziet om meer «budgettaire rust» in het infrastructuurfonds te brengen.

¹ Het infrastructuurfonds kent zelfs drie niveaus. Ter illustratie artikel 13 spoorwegen. De kamer autoriseert alleen het totale artikel 13 (een budget van ruim € 2 mrd.). Daarbinnen worden echter weer 5 subartikelen onderscheiden (bijv. subartikel 13.02 onderhoud en vervanging met een budget van ca. € 1½ mrd.). En daarbinnen soms weer deelbudgetten (bijv. sub-subartikel 13.02.01 een budget van ca. € ½ mrd.)

Behalve dat het voor de Kamer niet meevalt om het overzicht te behouden vanwege alle verschuivingen en herschikkingen, wordt dit ook nog eens bemoeilijkt door veel «begrotingstechniek». Enkele voorbeelden:

- de constructie van het infrastructuurfonds is complex omdat de voeding loopt via andere begrotingen, i.c. via de VenW-begroting en via het FES, dat ook zelf weer een fonds is. Dit geeft veel (technische) mutaties omdat middelen heen en weer gaan tussen FES, VenW-begroting en infrastructuurfonds en er vaak bepaalde kasritmes gecreëerd moeten worden¹. De vraag is of het gewenste uitgaven-niveau op het infrastructuurfonds leidend is (en de voeding daarop wordt aangepast), of dat de beschikbaarheid van middelen uit het FES en de VenW-begroting leidend zijn voor hoeveel er op het infrastructuurfonds uitgegeven kan worden. Het infrastructuurfonds en FES lijken soms ook gebruikt te worden om via een groter geheel van schuiven het meerjarig totaalbeeld op de rijksbegroting sluitend te krijgen. Dit komt de transparantie van het infrastructuurfonds niet altijd ten goede.
- het fonds kende de afgelopen jaren grote overschotten aan het eind van het begrotingsjaar. Deze onderuitputting wordt via artikel 18.01 (een technisch verdeelartikel) weer over volgende jaren verdeeld. Het jaarverslag 2008 geeft geen inzicht of er saldo uit 2007 in 2008 is bijgeboekt en of er in 2008 een saldo is ontstaan, hoewel uit toelichtingen wel kan worden opgemaakt dat er iets gebeurd moet zijn². Ter illustratie een deel van een «toelichting» van de minister (op p. 33 van het jaarverslag) op een budgetverlaging van € 915 mln. die lastig te duiden valt: «*Het restant betreft met name het saldo van de diverse kasschuiven die samenhangen met de programmering van de infrastructuur en de toedeling van het voordelig saldo over 2007 aan de verschillende jaren*».
- voor twee megaprojecten (HSL-Zuid en Betuweroute) wordt gewerkt met een zogenaamde risicoreservering van waaruit soms middelen worden overgeheveld³.
- op het wegenbudget is een «egalisatiereeks» van minus € 248,8 mln. toegevoegd. De toelichting is niet helder. Zo staat er (op p. 33) dat de egalisatiereeks is bedoeld om de voorspelbaarheid van het optreden van vertrageningen op te vangen door een deel van het budget door te schuiven naar latere jaren. Er is echter geen relatie met projecten. Over de slotzin van de toelichting zou de minister om uitleg gevraagd kunnen worden: «*Nu het jaar 2008 is afgerond is de mate van onvoorspelbaarheid dus geheel afgenomen en moet de egalisatiereeks voor 2008 worden teruggeboekt*».

¹ Ter illustratie: ook in recent ontvangen suppletoire begroting 2009 IF (31 965 A, nrs. 1 & 2) is een verlaging van € 402 mln. ter autorisatie aan de Kamer voorgelegd omdat geld van het FES via een kasschuif gelijk weer doorgeschoven wordt op het infrastructuurfonds.

² Op p. 71 van het jaarverslag is een zeer technische toelichting opgenomen over een bedrag van € 783,5 dat aangeduid wordt als het «saldo van afgesloten rekeningen». In de 1e suppletoire wet 2009 (31 965 A, nr. 2, p.4) wordt echter vermeld dat er in 2008 een saldo van € 248,7 mln. is ontstaan. De verdeling daarvan is overigens weer onduidelijk en technisch complex omdat de begroting 2009 vervolgens met een groter bedrag (i.c. € 392,7) wordt verhoogd als gevolg van dit saldo.

³ Voor een nadere analyse en beoordeling van dit fenomeen zij verwezen naar het rapport van de Algemene Rekenkamer hierover uit 2003 en de bevindingen van de tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (TCI) uit 2004.

De minister zou gevraagd kunnen worden naar de (on)mogelijkheden om de complexiteit van het infrastructuurfonds te reduceren:

- *Waarom kunnen bijvoorbeeld het FES en het infrastructuurfonds niet simpelweg geïntegreerd worden?*
- *Is een budgettair lijntje tussen de VenW-begroting en het infrastructuurfonds per sé noodzakelijk?*
- *Zijn kunstgrepen als egalisatiereeksen en risicoreserveringen te vermijden?*

ad c) Informatie verbrokkeld en vaak niet budgettair

De informatie over projecten die uit het infrastructuurfonds worden gefinancierd is verspreid over veel documenten. In de begrotingswetten (ontwerp-begroting, 1e en 2e suppletoire wet en slotwet) staan de budgetten centraal en dient de Kamer deze te autoriseren. In de suppletoire wetten en slotwet krijgt de Kamer echter geen enkel inzicht in de projecten. De budgettaire gevolgen van de te autoriseren verhogingen en verlagingen zijn dus niet bekend. Een integraal overzicht van alle projecten krijgt de Kamer in aparte documenten als het MIRT-projectenboek, de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van tracéwetplichtige

projecten en in vele losse brieven. Deze gaan echter vaak in op de planning van de projecten, zonder dat er een duidelijke relatie met het budget gelegd wordt. Alleen in de begroting en het jaarverslag wordt een koppeling tussen geld en projecten gemaakt. Het lastige bij infrastructuurprojecten is echter dat het beeld uit de begroting (dat al wordt vastgelegd in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar) tijdens het begrotingsjaar behoorlijk verandert. Hoe het verandert ziet de Kamer eigenlijk pas goed in het jaarverslag, maar dan is het jaar al ruim voorbij.

Welke mogelijkheden ziet de minister om, naar analogie met het jaarverslag, ook in de suppletoire wetten de Kamer meer inzicht te geven in de gevolgen van de voorgestelde mutaties, ook op het niveau van projecten?

2.2 Opvallende verschillen op artikel 11 hoofdwatersystemen

Zandsuppletie

Een eerste opvallend verschil tussen de begroting 2008 en de realisatie in 2008 betreft het budget voor beheer en onderhoud waterkeren (subartikel 11.02.01) dat in 2008 met 110% is overschreden (i.c. raming € 102,7 mln. en realisatie € 215,7 mln.). In de toelichting op deze overschrijding van € 113 mln. wordt onder andere gemeld dat bij Voorjaarsnota en Najaarsnota extra middelen zijn toegevoegd voor zandsuppletie. Hoeveel staat er niet bij. Op basis van de gegevens op p. 24 van het jaarverslag komt het BOR tot de volgende tabel met beleidsresultaten van suppletie in 2008:

Tabel 2: zandsuppletie in 2008

| 1000m ³ zandsuppletie | 2007 | 2008 begroot | 2008 gerealiseerd | Vershil 2008 |
|----------------------------------|--------|-----------------|----------------------|---------------------------------------|
| Strand | 3 724 | 3 070 | 1 249 | - 1 821 (41% doelstelling gehaald) |
| onderwater | 8 976 | 9 800 | 6 213 | - 3 587 (63% doelstelling gehaald) |
| Totaal | 12 700 | 12 870 | 7 462 | - 5 408 (58% doelstelling gehaald) |

Tabel 2 laat zien dat ondanks het feit dat er tweemaal extra geld is uitgetrokken in 2008 voor zandsuppletie ruim 40% van de geplande hoeveelheid is gerealiseerd. In antwoord op vragen hierover (nrs. 8, 9, 10) stelt de minister dat dit te wijten is aan vertragingen vanwege vergunningen en prijsstijgingen en dat de achterstand in 2009 zal worden ingelopen. Resterende vragen zijn onder meer:

- Hoeveel geld is er in 2008 exact uitgegeven aan zandsuppletie (dus inclusief ophogingen bij Voor- en Najaarsnota) en hoeveel m³ is hiermee gerealiseerd? Waarom staan deze basale gegevens niet in het jaarverslag?
- Hoe groot zijn de prijsstijgingen m.b.t. zandsuppletie precies en wat zijn de verwachtingen voor 2009? Is de begroting 2009 toereikend om de achterstand 2008 en het programma 2009 uit te voeren tegen de huidige prijzen?
- Op welke plaatsen is er in 2008 minder gesuppleerd en welke veiligheidsrisico's kan dat komende herfst/winter geven?

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Een andere grote afwijking is te vinden op p. 28, waar blijkt dat voor het hoogwaterbeschermingsprogramma nog niet de helft van het budget voor 2008 is besteed (van de voor 2008 begrote € 204 mln. is € 87 mln. uitgegeven). In de toelichting staat dat in september 2007 al overeenstem-

ming over dit programma was. In 2008 is de financiële planning is afgestemd op die van de waterschappen.

- Welke maatregelen die in 2008 getroffen hadden moeten worden i.h.k.v. het hoogwaterbeschermingsprogramma zijn uitgesteld? Welke gevolgen heeft dat voor de veiligheid?
- Waarom zit er zo'n groot verschil tussen de raming van het ministerie voor 2008 en de feitelijke uitgaven door de waterschappen in 2008 terwijl er in 2007 al overeenstemming over dit programma was?

2.3 Opvallende verschillen op artikel 12 hoofdwegennet

Planstudie-artikelen

Het «record» afwijking tussen begroting en realisatie is (wat betreft de uitgaven) te vinden op p. 33 van het jaarverslag, waar in een toelichting staat dat op de planstudie-artikelen (12.03.02 en 12.05.02) maar liefst € 915 mln. is afgeboekt. Hiervan is € 400 mln. verschoven van het budget voor planstudie naar het budget voor realisatie en «het restant» is doorgeschoven naar latere jaren. Dit restant (i.c. ruim een half miljard euro) wordt in het jaarverslag niet meer toegelicht¹.

Van de € 400 mln. is daarentegen wel redelijk goed terug te vinden in het jaarverslag bij welke realisatieprojecten dit bedrag terecht is gekomen en wat er mee is gedaan (namelijk in de tabel op p. 38). Daar blijkt dat er naast de versnellingen vanwege de budgetoverheveling uit de planstudie-artikelen, op het realisatieprogramma wegen toch ook vertragingen zijn geweest.

Opvallend is overigens dat de grootste plus in het realisatieprogramma een bedrag van € 110 mln. betreft met als omschrijving «spedwet wegverbreding» terwijl uit de toelichting blijkt dat dit geld ook voor onderhoud is gebruikt².

- Waar kan de Tweede Kamer zien waar het totaalbedrag van € 915 mln. dat in mindering is gebracht op de planstudie-artikelen in 2008 vandaan is gekomen? Welke projecten betreft het en waar is sprake van versnelde uitvoering (dus overheveling naar realisatieprogramma) en waar is sprake van vertragingen (en dus doorschuiven van budget naar latere jaren)?
- Waar kan de Tweede Kamer zien waar de ruim half miljard euro uit 2008 op het planstudie-artikel wegen, die naar latere jaren is doorgeschoven, weer neerslaat?
- Waarom wordt in het jaarverslag geen informatie per project gegeven, maar wordt alleen in algemene termen gesteld dat dit de oorzaken van de verschuivingen gelegen kunnen zijn in regelgeving, luchtkwaliteit en capaciteitsgebrek?
- Kan de Kamer een overzicht ontvangen van alle projecten binnen het infrastructuurfonds die in 2008 om reden van capaciteitsgebrek niet tot uitvoering zijn gekomen?
- Hoeveel is in 2008 besteed aan groot variabel onderhoud aan de Hollandse brug (A6) en waarom is dit ten laste van het aanlegbudget van wegen gegaan?

Servicepakket Meer veilig

Een budget waarbij het verschil tussen ramingen en realisatie in 2008 met name in relatieve zin zeer groot is, betreft het budget voor het servicepakket «Meer veilig». Uit de tabel op p. 36 kan worden opgemaakt dat er in 2008 ruim vier keer minder uitgegeven is voor wegenveiligheid dan geraamd was (budget 2008: € 34,2 mln, realisatie 2008: € 8,1 mln.). Minstens zo opvallend is dat op p. 36 wel een uitvoerige toelichting op de genomen maatregelen wordt gegeven (nieuwe belijning, rotondes op N-wegen, bermverhardingen, motorfietsvriendelijke vangrails, etc.), maar niets gezegd wordt over de omvang van de onderuitputting op het budget. Gesteld wordt dat «extra voorbereidingstijd en zorgvuldige afstemming met de regio reden zijn voor vertraging van het pakket.

¹ Ook in de op 2 juni 2009 aan de Kamer gestuurde halfjaarrapportage over tracéwetplichtige projecten (29 385, nr. 44) is wel informatie te vinden over oorzaken van verschuivingen, maar bedragen worden niet genoemd.

² Toelichting nr. 15 op pagina 39: «het grootste deel van de gerealiseerde uitgaven is gebruikt ten behoeve van groot variabel onderhoud aan de Hollandse brug (A6) en verbreding van een deel van de spitsstrook.»

- Kan de minister nader toelichten waarom in 2008 nog geen kwart van het budget voor vergroting van veiligheid op de weg (servicepakket «Meer veilig») is besteed? Waarom was bij de raming geen rekening gehouden met de benodigde voorbereidingstijd en afstemming met regio's?
- Welke voorziene veiligheidsmaatregelen zijn in 2008 niet uitgevoerd?
- Wordt in 2009 alsnog het in 2008 niet bestede geld ingezet voor vergroting van veiligheid op de weg?

2.4 Opvallende verschillen op artikel 13 spoorwegen

Op het artikel voor spoorwegen is het verschil tussen raming en realisatie in 2008 ruim € 580 mln. Deze valt grofweg uiteen in drie categorieën:

- € 270 mln. door onderbesteding op onderhoud en vervanging; de bijdrage 2008 aan ProRail wordt deels doorgeschoven naar 2009¹
- € 225 mln. vertragingen bij aanleg spoor
- € 85 mln. saldo van overige plussen en minnen op het spoorbudget 2008

Over de onderbesteding op het spoor door ProRail is de Kamer per brief van 9 april al geïnformeerd (29 984, nr. 176).

Met betrekking tot de projecten op het aanlegbudget stelt de minister in het jaarverslag op p. 47 enigszins eufemistisch dat de per saldo lagere uitgaven (van € 225 mln.) de som is van «allerlei vertragingen en versnelingen op individuele spoorwegprojecten». Uit tabel op p. 48, waar de aanlegprojecten spoor worden uitgesplitst, blijkt dat er 16 maal sprake is van onderuitputting (meestal a.g.v. vertraging) en in slechts drie gevallen meer is uitgegeven in 2008. In geen enkel geval wordt ook gesproken over versnelling van projecten.

Eén van de drie «aanlegprojecten» die in 2008 meer hebben gekost dan geraamd betreft overigens de niet geraamde schadevergoeding van € 23 mln. die aan HSA is betaald.

- Voor welke aanlegprojecten spoor is in 2008 sprake geweest van een versnelling, zoals gesteld op p. 47 van het jaarverslag?
- Is het gezien de aard van de vele vertragingen van aanlegprojecten spoor in 2008 (zoals blijkt uit de toelichtingen op p. 48-50) niet aannemelijk dat ook in 2009 weer vertragingen zullen ontstaan?
- Gaat de minister op basis van de ervaringen in 2008 nog maatregelen nemen ter versnelling van het aanlegbudget spoor en/of het voorkomen van onderuitputting?
- Waarom wordt de aan HSA betaalde schadevergoeding van € 23 mln. ten laste van het aanlegbudget spoor gebracht?

3 Opvallende mutaties in de slotwet 2008

3.1 Algemeen

In tegenstelling tot de meeste «gewone begrotingen» vinden op het infrastructuurfonds nog relatief veel en grote verschuivingen plaats na de Najaarsnota. Dergelijke verschuivingen kunnen dus niet meer door de Tweede Kamer geautoriseerd worden gedurende het begrotingsjaar en komen automatisch terecht in de slotwet en zijn dan een voldongen feit voor de Tweede Kamer.

¹ In de 1e suppletoire wet 2009 is te zien dat artikel 13.02.01 regulier onderhoud spoor inderdaad in 2009 wordt verhoogd, i.c. met € 244,5 mln. Dit overigens zonder enige vorm van toelichting en onder gelijktijdige verlaging van het onderhoudsbudget voor de jaren 2010-2013.

Vorig jaar is hier ook over gesproken bij de behandeling van het jaarverslag en betrof het een extra uitgave 99 mln. die gedaan was na de Najaarsnota. De minister zegde toe zoiets volgende keer meteen uitgebreid in het jaarverslag op te nemen (zie 31 444 XII, nr. 8, p. 12). De uitwerking die de minister nu aan deze toezegging geeft, is dat in de tabel

budgettaire gevolgen van beleid ook een kolom met de slotwetmutaties wordt opgenomen (zie ook tabel met toezeggingen naar aanleiding van de behandeling van het Jaarverslag 2007: p. 11 JVS VenW en p. 10 JVS IF). Daarbij wordt echter al aangegeven dat voor de toelichting op de meest relevante mutaties wordt verwezen naar de slotwetten (i.c. de Memorie van Toelichting). De minister komt zijn toezegging dus in zoverre na, dat de uitgaven na de Najaarsnota wel in het Jaarverslag worden opgenomen, maar daar niet worden toegelicht. Dit komt de overzichtelijkheid van de informatie in ieder geval niet ten goede.

- *Waarom worden de slotwetmutaties alleen toegelicht in de Memorie van Toelichting van de slotwet en niet in het Jaarverslag?*
- *Kan de minister de slotwetmutaties die hij in het Jaarverslag opneemt voortaan ook in het Jaarverslag toelichten?*

3.2 Opvallende slotwetmutaties op artikel 11, 12 en 13

De grootste slotwetmutaties doen zich zoals gezegd voor op de artikelen 11, 12 en 13 (zie ook tabel 1 en tabel 3 hieronder).

Tabel 3: Slotwetmutaties

| | mutatie slotwet 2008 |
|--------------------------------------|-------------------------|
| artikel 11 Hoofdwatersystemen | |
| Uitgaven | - € 40,2 |
| Verplichtingen | -€ 416,5 |
| artikel 12 Hoofdwegennet | |
| Uitgaven | - € 0,4 |
| Verplichtingen | - € 1 091,6 |
| artikel 13 Spoorwegen | |
| Uitgaven | - € 116,9 |
| Verplichtingen | - € 1 316,9 |

In 2008 is het beeld dat er na de Najaarsnota dit keer geen extra uitgaven zijn gedaan of extra verplichtingen zijn aangegaan. Er zijn echter wel forse verlagingen doorgevoerd. Dat betekent dat de Kamer ten tijde van de Najaarsnota in feite veel te hoge budgetten heeft vastgesteld.

Met name bij de verplichtingen gaat het daarbij letterlijk om miljarden euro's. Dit is opvallend omdat een belangrijk uitgangspunt in de begrotings-systematiek is dat in de slotwet in beginsel uitsluitend nog kleine afwijkingen en correcties mogen worden meegenomen om de laatste stand zoals door de Kamer geautoriseerd (in de 2e suppletore wet bij de Najaarsnota) in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke realisatiestand. Dit valt onder meer af te leiden uit de memorie van toelichting op artikel 14 van de Comptabiliteitswet (CW), maar ook uit de toelichting van het ministerie van Financiën bij de Rijksbegrotingsvoorschriften (Rbv). In Box 1 zijn de teksten uit de CW en Rbv opgenomen:

Box 1: Teksten uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften inzake slotwetmutaties

Artikel 14 Comptabiliteitswet 2001

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, zenden ontwerp-begrotingswijzigingen aan Onze Minister van Financiën. Artikel 12, tweede, derde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Ontwerp-begrotingswijzigingen worden in elk geval ingediend met betrekking tot:
 - a. de wijzigingen, samenhangend met die bedoeld in de Voorjaarsnota en wel gelijktijdig met die nota;

b. nadere wijzigingen, tenzij boekhoudkundig van aard of voortvloeiend uit controlebevindingen, waaronder in elk geval begrepen de wijzigingen samenhangend met die bedoeld in de Miljoenennota en Najaarsnota, en wel gelijktijdig met de Najaarsnota;

c. de slotwetwijzigingen, zijnde per begrotingsartikel de wijziging die leidt tot opheffing van het resterende verschil tussen de begrotingsraming, inclusief eerdere wijzigingen daarin aangebracht, en het gerealiseerde bedrag en wel uiterlijk op de derde woensdag van mei na afloop van het begrotingsjaar. Het tweede lid van artikel 63 is van overeenkomstige toepassing.

3. De toelichting bij een ontwerp-begrotingswijziging, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder a of b, wordt op overeenkomstige wijze opgesteld als de toelichting die op grond van de artikelen 5 en 6 is gegeven bij de desbetreffende ontwerp-begroting en sluit daarbij aan.

I. Memorie van toelichting op artikel 14

De suppletore begrotingen onder c betreffen regularisatiewetsvoorstellen (machtiging achteraf), ook wel slotwetten genoemd. De daarin opgenomen mutaties betreffen in beginsel slechts mutaties van boekhoudkundige aard, dan wel technische uitvoeringsmutaties, die al dan niet naar aanleiding van controlebevindingen doorgevoerd moeten worden. Autorisatie hiervan na afloop van een jaar is minder bezwaarlijk te achten.

In dit verband valt te denken aan:

- verlaging van het begrotingsbedrag om dat bedrag gelijk aan de realisatie te maken;
- mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstelling aangebracht conform de uitgangspunten
- die de Minister van Financiën hanteert bij de toedeling;
- désalderingen, die nodig zijn omdat ontvangsten niet in mindering van bezwaar mogen worden geboekt op de uitgaven;
- overboekingen tussen artikelen of tussen begrotingen die voortvloeien uit een tijdens de begrotingsuitvoering gebleken noodzaak om verplichtingen en/of uitgaven elders te verantwoorden dan waar deze oorspronkelijk begroot waren bij gelijkblijvende beleidsuitgangspunten;
- mineure kasverschuivingen die het gevolg zijn van een ander betalingstempo van lopende verplichtingen dan eerder geraamd;
- de mutaties die het gevolg zijn van de controlebevindingen van de betrokken controleinstanties.

II. Algemene toelichting op de Rijksbegrotingsvoorschriften

De slotwet bevat geen beleidsmatige mutaties. De slotwet is bedoeld om technische uitvoeringsmutaties, mutaties van boekhoudkundige aard of voortvloeiend uit controlebevindingen te verwerken, zodanig dat per begrotingsartikel de begrotingsraming aan de realisatie gelijk wordt gesteld.

Mochten er in de periode november tot en met december van het begrotingsjaar, nadat de 2e suppletore begroting samenhangende met de Najaarsnota bij de Tweede Kamer is ingediend, nog beleidsmatige mutaties optreden, dan dienen die mutaties zo spoedig mogelijk bij Nota van wijziging in de 2e suppletore begroting te worden verwerkt. Mocht dat, gelet op de stand van de behandeling door de Tweede Kamer van die suppletore begroting, niet meer mogelijk zijn, dan dienen die beleidsmatige mutaties zo spoedig mogelijk via de minister van Financiën aan de Tweede Kamer bij brief te worden gemeld. In die brief kan worden aangegeven dat deze beleidsmatige wijzigingen in de slotwet worden verwerkt.

Alsdan wordt in de begrotingstoelichting bij de slotwet afzonderlijk aandacht aan deze beleidsmatige mutaties besteed en wordt verwezen naar de eerder aan de Tweede Kamer gezonden brief. Voor het overige kan aan kwantitatief absoluut of relatief omvangrijke mutaties aandacht worden besteed. Gelet op het karakter van de slotwet kunnen een overzichtstabel, per beleidsartikel een tabel «Budgettaire gevolgen van beleid» en een verdiepingshoofdstuk achterwege blijven.

De vraag rijst dus in alle gevallen waarom de slotwetmutaties niet al in de Najaarsnota zijn gemeld aan de Tweede Kamer dan wel in een aparte brief

aan de Kamer zijn gemeld, zoals de Rijksbegrotingsvoorschriften verlangen.

In de slotwet worden wel toelichtingen verstrekt, maar nergens wordt duidelijk waarom de daar genoemde factoren en verklaringen voor de mutaties (meestal vertragingen) niet al voorzien konden worden ten tijde van de Najaarsnota.

- Kan de minister alsnog voor alle mutaties in de slotwet een duidelijke verklaring geven waarom de desbetreffende mutatie niet al in de Najaarsnota ter autorisatie aan de Kamer kon worden voorgelegd?*
- Is het melden van miljardenmutaties in de slotwet niet strijdig met de rijksbegrotingsvoorschriften?*