

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2018

Nr. 65

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2018

U heeft ons, namens de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, verzocht advies uit te brengen over een voorgenomen wijziging van de begrotingssystematiek van het Infrastructuurfonds¹. In deze brief geven wij onze reactie. Om ons advies in de bredere context van het fonds te plaatsen, is achtergrondinformatie over het Infrastructuurfonds noodzakelijk. Daarom geven we eerst een korte achtergrondschets met een analyse. Daarna volgt ons advies.

Achtergrond Infrastructuurfonds

Taakverdeling

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is onder meer verantwoordelijk voor aanleg en instandhouding van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het spoorwegennet. De uitgaven hiervoor worden betaald uit het Infrastructuurfonds. De Minister van IenW heeft het beheer en de ontwikkeling van de drie infrastructuurnetwerken belegd bij Rijkswaterstaat (hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet) en bij ProRail (spoorwegennet). Rijkswaterstaat is een agentschap en dus een onderdeel van het Ministerie van IenW. ProRail is een privaatrechtelijke organisatie met een wettelijke taak die op afstand van het ministerie opereert. De Staat is 100 procent aandeelhouder van ProRail. De Minister heeft dus diverse publiek- en privaatrechtelijke relaties met ProRail. Om ProRail scherper te kunnen aansturen, is in 2016 besloten deze organisatie om te vormen tot een (publiekrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan.

¹ Kamerstuk 34 775 A, nr. 11

Kosten voor instandhouding

De Minister van IenW beheert het Infrastructuurfonds. De begroting van dit fonds is een afzonderlijk begrotingshoofdstuk naast dat van de begroting van de Minister van IenW. Financiering van de instandhouding van infrastructuur heeft naar onze mening in het verleden onvoldoende aandacht gekregen. Daardoor zijn er met enige regelmaat onderhoudsachterstanden ontstaan. Sinds de jaren »90 van de vorige eeuw is daarom meerdere keren extra geld uitgetrokken voor instandhouding.

In onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet*² en *Instandhouding hoofdvaarwegennet*³ hebben wij bijvoorbeeld aangegeven dat er meer middelen nodig zijn voor beheer en onderhoud dan waarop gerekend was in de meerjarenafspraken, als gevolg van onder meer een snellere groei van het areaal en niet-ontvangen prijsbijstellingen. Dit laat zien dat een heldere grondslag voor het waarderen en ramen van kosten noodzakelijk is.

Infrastructuurfonds en boekhoudstelsel

Het Infrastructuurfonds is een apart begrotingshoofdstuk. Dat is zo omdat het Rijk werkt met een bepaald boekhoudstelsel, namelijk het verplichtingen-kasstelsel. In een kasstelsel wordt het saldo aan uitgaven en inkomsten van een begrotingshoofdstuk jaarlijks ten gunste of ten laste gebracht van de algemene middelen. Ook heeft een kasstelsel geen balans, reserveringen of voorzieningen. Infrastructuurprojecten lopen echter over meerdere jaren, waarbij zeker moet zijn dat er in deze jaren voldoende geld beschikbaar is om het project af te maken. Bij vertraging van een project zou in een kasstelsel het niet-uitgegeven geld aan het eind van het jaar terugvloeien naar de algemene middelen. Het jaar daarop moet dit niet-uitgegeven budget opnieuw aangevraagd worden in het begrotingsproces. Maar in een begrotingsfonds is dit niet zo; hier mag een voordelig jaarsaldo naar het volgende jaar worden gebracht, ten gunste van de begroting van het fonds. Een nadelig jaarsaldo wordt ten laste van de volgende begroting van het fonds gebracht. De noodzaak een Infrastructuurfonds in te stellen, illustreert de tekortkomingen van een kasstelsel.

Terwijl de ministeries een verplichtingen-kasstelsel moeten gebruiken, werkt ProRail met een baten-lastenstelsel en Rijkswaterstaat met een hybride stelsel: het verplichtingen-kasstelsel voor aanleg, vervanging en renovatie, en het baten-lastenstelsel voor beheer en onderhoud. Een gezamenlijke adviescommissie van de Minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer heeft eind maart 2017 een rapport uitgebracht over de voor- en nadelen van het toevoegen van (elementen uit) het baten-lastenstelsel aan het bestaande verslaggevingsstelsel van het Rijk. Deze Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid en ook het huidige kabinet constateren dat het huidige verplichtingen-kasstelsel belangrijke tekortkomingen kent: het levert niet alle relevante financiële informatie, het is op onderdelen intransparant en het is qua inhoud, vorm en taal niet vergelijkbaar met de stelsels elders in de publieke sector in Nederland en daarbuiten.

In reactie op het rapport van de adviescommissie meldde de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer dat hij het bestaande verslaggevingsstelsel zal verbeteren en harmoniseren.⁴ Het kabinet geeft ook aan te

² Bijlage bij Kamerstuk 34 000, nr. 8

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 300 A, nr. 6

⁴ Kamerstuk 31 865, nr. 107

willen werken aan het geleidelijk toevoegen van baten-lasteninformatie waar dit bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording. Daarbij streeft het kabinet ook naar het meer op één lijn brengen van de wijze waarop inzicht wordt gegeven in investeringen in de rijksbegroting en rijksverantwoording. Het kabinet wil over twee jaar, in 2020, evalueren wat er nog nodig is aan eventuele verdere stappen in de richting van een baten-lastenstelsel.

Wij vinden het positief dat het kabinet aankondigt de financiële informatie van het Rijk te zullen verbeteren en daartoe enkele maatregelen treft, maar vinden de aangekondigde maatregelen te vrijblijvend en onvoldoende ambitieus. Hierover hebben wij u recent een aparte brief gestuurd.⁵

Los van bovengenoemde ontwikkelingen heeft de Minister van IenW de afgelopen jaren, in overleg met de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer, gewerkt aan betere informatie over infrastructuurprojecten.

Voorgestelde maatregelen Infrastructuurfonds

IBO Flexibiliteit in infrastructurele planning

In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Flexibiliteit in infrastructurele planning* werd geconstateerd dat er sterke punten zitten in de huidige planningssystematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en het Infrastructuurfonds. De sterke punten zijn onder meer: financiële beheersbaarheid, bestuurlijke betrouwbaarheid en stabiliteit door een meerjarige planning en een financiële afweging in het Infrastructuurfonds. In het IBO wordt ook de keerzijde hiervan vastgesteld: de financiële middelen worden voor meerdere jaren vastgelegd op een relatief gedetailleerd niveau (per modaliteit: wegen, spoor, vaarwegen). Dit zou een integrale beleidsafweging binnen fondsen beperken, en het belemmert de mogelijkheid wendbaar in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom stelt de Minister van IenW voor om met ingang van de begroting 2019 de nog niet definitief bestemde budgetten centraal vast te leggen op een nieuw begrotingsartikel binnen het fonds. Over dit voornemen geven wij in deze brief ons advies.

Maatregelen kabinet

In zijn reactie op het IBO heeft het kabinet een aantal maatregelen aangekondigd om in het MIRT en in het Infrastructuurfonds meer ruimte te bieden voor flexibiliteit en bijsturing. Een deel van de maatregelen is inmiddels ingevoerd, zoals de jaarlijkse verlenging van de budgettaire kaders van het Infrastructuurfonds. Ook is de zogenoemde flexnorm ingevoerd. Dit is een percentage dat aangeeft welk deel van de aanlegbudgetten (inclusief investeringsruimte) volgens het kabinet flexibel is. Het gaat om begrotingsruimte waarvoor nog geen definitieve bestemming is bepaald, zodat het mogelijk is te kiezen voor een alternatieve besteding of oplossing. Volgens de begroting 2018 bedraagt deze ruimte tot 2031 opgeteld € 5,1 miljard; dit is 12 procent van de diverse aanlegbudgetten in het Infrastructuurfonds. Op dit moment is nog onduidelijk of dit percentage de harde norm wordt, of alleen dient om inzicht te geven in de mate van flexibiliteit.

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 109

De Minister van IenW stelt in haar brief van 19 september 2017⁶ de Tweede Kamer op de hoogte van haar voornemen om bij de ontwerpbegroting 2019 een apart begrotingsartikel in het Infrastructuurfonds te introduceren voor de planflexibele budgetten. Dat is artikel 20: «verkenningen, reserveringen en investeringsruimte». Met dit nieuwe artikel worden alle flexibele budgetten op één plek inzichtelijk gemaakt. Nu worden deze flexibele budgetten nog per vervoersmodaliteit op de verschillende artikelen getoond.

Verzoek Tweede Kamer

In haar brief van 21 november 2017 verzocht de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer om advies uit te brengen over de voorgenomen wijziging van de begrotingssystematiek van het Infrastructuurfonds. De Tweede Kamer geeft aan de consequenties van dit voornemen voor het budgetrecht en de informatiepositie van de Tweede Kamer niet geheel inzichtelijk te vinden. Zo is niet duidelijk wat de Tweede Kamer met de goedkeuring van de begrotingen precies zal autoriseren, welke informatie zij daarover zal ontvangen en in hoeverre haar beïnvloedingsmogelijkheden zullen veranderen. De Tweede Kamer vraagt daarom advies over de gevolgen van de voorgenomen wijziging voor het budgetrecht en de informatiepositie van de Kamer en de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook vraagt ze de Algemene Rekenkamer daarbij in te gaan op mogelijke risico's en maatregelen om deze te ondervangen.

Advies Algemene Rekenkamer

Consequenties budgetrecht en sturingsmogelijkheden Tweede Kamer

Het voornemen om artikel 20 in de Infrastructuurbegroting op te nemen, met daarin de planflexibele budgetten, vloeit logisch voort uit de conclusies van het IBO *Flexibiliteit in infrastructurele planning* en de plannen van het kabinet om het Infrastructuurfonds te flexibiliseren (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5). Deze beweging heeft de Minister weloverwogen en in nauw overleg met de Tweede Kamer ingezet.

Informatiewinst

Onze verwachting is dat de introductie van dit nieuwe begrotingsartikel informatiewinst oplevert voor het parlement. Het bestemmen van middelen uit vrije investeringsruimte, reserveringen en projectbudgetten gebeurt op dit moment uitsluitend *binnen* de artikelen hoofdwegennet, spoorwegennet en hoofdvaarwegennet. Besteding van deze middelen vergt nu dus geen wijziging tussen artikelen. Voor het parlement is de besteding ook niet zichtbaar in het begrotingsproces. Als echter deze budgetten op een apart artikel staan, moeten ze op het moment van besteding worden overgeboekt naar de betreffende artikelen en is deze beslissing expliciet zichtbaar voor de Tweede Kamer. De overboeking gebeurt pas nadat er een voorkeursbeslissing is genomen en het project van verkenningfase naar de fase van planuitwerking gaat.

⁶ Kamerstuk 34 775 A, nr. 5

De Minister van IenW biedt het parlement een integraal overzicht van de MIRT-projecten in het jaarlijkse MIRT-Overzicht⁷. Belangrijke besluitvormingsmomenten zoals een (voorgenomen) voorkeursbeslissing worden los van het begrotingsproces aan het parlement gemeld. Na de introductie van artikel 20 informeert de Minister het parlement ook over deze besluitvormingsmomenten, via het begrotingsproces. Hiermee krijgt de Tweede Kamer nadrukkelijker de mogelijkheid om de planuitwerkingsfase van een project tegen te houden of aan te passen door de voorgestelde begrotingswijziging die uit de voorkeursbeslissing volgt te amenderen of tegen te houden.

Hierbij past wel een kanttekening. Afgezien van een enkel kortetermijnproject, heeft de overboeking van een budget van artikel 20 naar een ander artikel in het algemeen geen betrekking op uitgaven in het *lopende of eerstkomende begrotingsjaar*. De overboeking speelt dus meestal verder in de toekomst en komt slechts tot uiting in de bijstelling van de meerjarenraming van het Infrastructuurfonds. Hiermee valt zo'n bijstelling buiten de horizon van het formele budgetrecht van de Tweede Kamer, want een begrotingswet geldt immers maar voor één jaar. In de praktijk ligt het daarom meer voor de hand dat de Tweede Kamer bezwaren tegen bepaalde beslissingen over infraprojecten al bij de behandeling van het MIRT-overzicht aangeeft door middel van moties. In dat opzicht is er geen groot verschil met de huidige praktijk – afgezien van het feit dat de budgettaire consequenties van MIRT-besluiten in de voorgestelde situatie duidelijker worden verwerkt in de meerjarenraming van het Infrastructuurfonds.

Consequenties beheersbaarheid overheidsfinanciën en overige aandachtspunten

Qua beheersbaarheid van de overheidsfinanciën zien wij geen direct risico. Wel willen we enkele aandachtspunten meegeven voor de invoering van deze en andere flexibiliseringsmaatregelen.

Op het beoogde artikel 20 komen ook middelen die niet bedoeld zijn voor de uitvoering van fysieke infrastructuurprojecten, maar die bijdragen aan een betere bereikbaarheid. Een voorbeeld is het programma Beter Benutten. Onduidelijk is in hoeverre dit past binnen de huidige wettelijke reikwijdte van het Infrastructuurfonds. Daarnaast wordt in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) een grotere operatie aangekondigd om de flexibilisering van het Infrastructuurfonds ook toe te passen op andere maatregelen. Middelen uit het Infrastructuurfonds kunnen nu alleen nog worden besteed aan fysieke infrastructuur. Aanpassing van de reikwijdte van het Infrastructuurfonds moet het in de toekomst mogelijk maken om ook kortetermijnmaatregelen voor mobiliteit te bekostigen uit het Infrastructuurfonds, als deze bijdragen aan de doelmatigheid van beleid.

Het regeerakkoord zegt hierover het volgende:

«Het Infrastructuurfonds wordt omgevormd tot een Mobiliteitsfonds. Kern van het fonds is dat niet langer de modaliteit maar de mobiliteit centraal staat. Tot 2030 zijn de financiële middelen verdeeld tussen de traditionele modaliteiten wegen», «spoorwegen» en «water». Vanaf 2030 gebruiken we een nieuwe indeling die aansluit op de agenda voor slimme en duurzame mobiliteit. Deze omvat in ieder geval een apart budget voor beheer en onderhoud, een budget voor het beter benutten van bestaande

⁷ Het MIRT-Overzicht verschijnt jaarlijks en wordt samen met de begroting van het Infrastructuurfonds aangeboden aan het parlement. In het MIRT-Overzicht staat een overzicht van alle ruimtelijke projecten en programma's van Rijk, provincies en gemeentes en de fase waarin deze zich bevinden.

infrastructuur, het stimuleren van intelligente transportsystemen (ITS) zoals de zelfrijdende auto, CO₂-neutrale oplossingen en Mobility as a service, en een budget voor de aanleg van nieuwe infrastructuur om knelpunten op te lossen».

In het licht van deze ontwikkeling is het niet duidelijk wat uiteindelijk de scheidslijn wordt tussen het Infrastructuurfonds (of Mobiliteitsfonds) en de reguliere lenW-begroting.

Ook is het de vraag hoe de flexibilisering van het Infrastructuurfonds zich verhoudt tot de ambities van het kabinet als het gaat om de toevoeging van baten-lasteninformatie en de harmonisatie van informatie over investeringen. Dit geldt in het bijzonder voor de wijze waarop het kabinet inzicht geeft in investeringen in de rijksbegroting en rijksverantwoording. In recente onderzoeken naar instandhouding van het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet constateerde de Algemene Rekenkamer problemen rond de inzichtelijkheid van de totale kosten, waardoor weloverwogen besluitvorming over deze bezittingen wordt belemmerd. Wij wezen daarbij op een baten-lastenstelsel als structurele verbetering. Het kabinet heeft ook de harmonisatie van de informatievoorziening over investeringen in de rijksbegroting aangekondigd. Het is de vraag of en hoe het kabinet de introductie van planflexibele budgetten ziet als opmaat voor deze harmonisatie.

Wij verwachten dat beide punten nader worden geadresseerd in de planvorming voor het nieuwe Mobiliteitsfonds en betrokken worden bij het overleg tussen Kamer en kabinet over de invoering van het baten-lastenstelsel.

Wij blijven dit nauwlettend volgen.

Algemene Rekenkamer

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

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