

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2025

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

In 2021 onderzochten wij de bescherming van drinkwater bij het boren naar aardwarmte. Wij concludeerden in ons onderzoek *Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte. Stille wateren, in diepe gronden* dat bescherming van drinkwater bij geothermie niet goed was geborgd. In 2021 gaven wij de Minister van IenW in overweging om het proces van advisering door medeoverheden (met name provincies en gemeenten) aan te passen en hen voortaan om een verplicht en bindend advies te vragen over de vergunningverlening voor geothermie. Op die manier kunnen de medeoverheden hun wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van grondwater, bodembeheer en ruimtelijke inpassing beter uitoefenen.

Binnen de gebieden beschermd voor drinkwater kunnen de medeoverheden volgens de Minister van IenW door de provinciale omgevingsverordening en gewijzigde Mijnbouwwet hun bevoegdheden en verantwoorde-

lijkheden uitvoeren. Buiten de gebieden beschermd voor de winning van drinkwater uit grondwater, zoals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening, hebben de provincies, gemeentes en waterschappen slechts een adviesrecht. De Minister van IenW geeft aan dat medeoverheden daardoor nog niet optimaal hun wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond grondwater en bodembeheer kunnen uitvoeren. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om het nut en de mogelijkheid van verplicht en bindend adviesrecht nader te onderzoeken.

In ons onderzoek *Een onzichtbaar probleem: gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen (2021)* constateerden we dat bedrijfsvestigingen die zich schuldig maken aan milieucriminaliteit niet correct worden geïdentificeerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Drie jaar na het verschijnen van ons rapport blijkt dat rechtspersonen nog steeds niet correct worden geïdentificeerd (zie de brief bij de ontwerpbegroting Justitie en Veiligheid). Veelplegende bedrijven zijn daardoor nog steeds niet goed in beeld. Het ontbreken van dit beeld belemmert de aanpak van milieucriminaliteit.

2. Doelen en kengetallen

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (mei 2024, Kamerstuk 36 560, nr. 3) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024, Kamerstuk 36 560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de Minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn begroting formuleert, maar we begrijpen dat het verbeteren van formuleringen een blijvend leerproces is.

Bij elke begroting wordt een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de «oude» indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting een verwijzing naar de doelstellingen van brede welvaart gevonden: de Minister van IenW verwijst voor contextinformatie naar indicatoren die relevant zijn voor het beleidsterrein van de Minister van IenW (toegankelijkheid infrastructuur, emissiearm vervoer en waterkwaliteit).

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de Minister en in de ontwerpbegroting zijn per artikelonderdeel ook specifieke doelstellingen en subdoelstellingen opgenomen. Bovendien bevat de beleidsagenda in de begroting prioriteiten en/of doelstellingen. De Minister van IenW boekt duidelijke voortgang in het duidelijker formuleren van doelstellingen in de begroting.

Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk omschreven doelstelling en/of kengetal in de begroting en op een voorbeeld met een minder duidelijk omschreven doelstelling. De doelstelling voor Openbaar Vervoer en Spoor in artikel 16 is duidelijk geformuleerd in de ontwerpbegroting. Het Ministerie van IenW heeft als doel om te zorgen voor een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en OV-systeem voor reizigers en goederenvervoerders. Er worden enkele indicatoren genoemd die het mogelijk maken om deze doelstelling te meten (aantal aanrijdingen, dodelijke slachtoffers door overwegaanrijdingen, impactvolle verstoringen op de infrastructuur, het aantal inchecks bij NS en het aantal OV chipkaart transacties). Wel zien we dat het

betaalbaar(der) willen maken van het OV concreter kan worden geformuleerd in de doelstelling.

De doelstelling voor Bodem en Ondergrond in artikel 13 is nog niet meetbaar en daardoor niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer. De Minister van IenW heeft als doel om te «zorgen voor schone, veilige en vitale bodem en ondergrond door in te zetten op duurzaam beheer en regeneratief gebruik ervan in relatie tot klimaatverandering en de toenemende druk op de ruimte vanuit o.a. milieu, wonen, energie en economie.» Daarnaast heeft de Minister van IenW als doel om «een betrouwbare en betaalbare drink- en afvalwatervoorziening in Europees en Caribisch Nederland tot te stand brengen.» De ontwerpbegroting XII maakt niet duidelijk hoe de Minister van IenW de realisatie van deze doelstelling gaat meten.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen. In begrotingshoofdstuk XII besteedt de Minister hier geen aandacht aan en gaat hij niet in op financiële risico's en onzekerheden die bij deze ontwerpbegroting horen. Het valt ons op dat de Minister van IenW in de begrotingen van het Mobiliteitsfonds en Deltafonds wel expliciet aandacht besteedt aan de financiële risico's en onzekerheden. We geven hierna een voorbeeld van financiële risico's en onzekerheden die wij zelf zien.

Rijksinfrastructuur

In ons Verantwoordingsonderzoek 2023 noemden wij de grote verschillen tussen enerzijds wat de uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail aangeven nodig te hebben voor de instandhouding van de infrastructuur, en anderzijds het begrote bedrag dat de Minister beschikbaar stelt. Het verschil bedraagt respectievelijk € 15 miljard en bijna € 10 miljard. In begrotingshoofdstuk A (Mobiliteitsfonds), dat budget ontvangt uit begrotingshoofdstuk XII, meldt de Minister van IenW dat er te weinig budget is voor instandhouding van het spoor.

De Minister van IenW geeft in het regeerprogramma echter wel aan dat het de ambitie is dat Nederland tot de top moet behoren als het gaat om bereikbaarheid. Wat die top is, is niet duidelijk. Gelet op het tekort aan instandhoudingsbudget en mensen bij ProRail en RWS, is het belangrijk dat de Minister niet alleen duidelijk maakt wat tot de top behoren betekent, maar ook in hoeverre en hoe hij een dergelijke ambitie uit het regeerprogramma kan concretiseren en vervolgens kan waarmaken.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De Minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een Minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA van het Ministerie van IenW laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per

thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de Minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van IenW op 3 aspecten beoordeeld:

- a. afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek;
- b. geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten;
- c. evidente witten vlekken in SEA.

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. De Minister van IenW maakt in de SEA niet volledig inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer geen duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten

Evaluatie VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving)

De Staatssecretaris van IenW is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel voor Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Een goed functionerend VTH stelsel is essentieel voor het voorkomen van milieuschade en het behoud van een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Daarom vinden we, gelet op ons onderzoek naar milieucriminaliteit (2021), het SEA onderzoek *Monitoring: Evaluatie VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving)* van bijzonder belang voor de Tweede Kamer commissie.

Daarnaast is de evaluatie van het VTH stelsel belangrijk gezien de uitkomsten van ons Verantwoordingsonderzoek 2023 naar secundaire bouwstoffen waarin we concludeerden dat de risico's van restproducten als bodemas en staalslakken al jaren bekend zijn, maar dat de Staatssecretaris van IenW terughoudend is om tot actie over te gaan. De manier waarop afval wordt verwerkt tot nieuwe bouwstoffen leidt tot risico's voor mens en milieu, en werpt een belemmering op voor hergebruik in de toekomst. In de evaluatie VTH van 2025 laat de Minister van IenW het interbestuurlijk programma (IBP) versterking VTH evalueren. Vanwege de gevolgen van milieuschade voor mens en milieu constateren we dat het blijven evalueren van het VTH stelsel essentieel en urgent is, alsmede het nemen van acties op grond van de uitkomsten van deze evaluaties.

Tussenevaluatie Kaderrichtlijn Water 2023/2024 van de Nederlandse plannen voor de KRW

Tot slot vinden wij het, gelet op de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, het SEA onderzoek *Monitoring: Tussenevaluatie Kaderrichtlijn Water 2023/2024 van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW)* van bijzonder belang. De KRW is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden. De KRW heeft als doel het realiseren en behouden van schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. EU-lidstaten moeten uiterlijk 2027 voldoen aan de KRW. De Raad voor de Infrastructuur en Leefomgeving (RLI) gaf in 2023 aan dat de doelen die Nederland in 2027 voor de KRW gerealiseerd moet hebben, buiten bereik zijn.¹ Het niet voldoen aan de KRW gaat ten koste van de waterkwaliteit en de volksgezondheid. Een risico is ook dat het een juridische belemmering kan gaan vormen voor vergunningverlening in bijvoorbeeld woningbouw, wegenbouw of de

¹ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2023). *Advies «Goed water geregeld»*.

energietransitie.² Tot slot kan de Europese Commissie een boete of dwangsom opleggen aan Nederland als Nederland niet op tijd voldoet aan de KRW.

c. Evidente witte vlekken in de SEA

Er wordt in de ontwerpbegroting van lenW (XII), het Mobiliteitsfonds en Deltafonds niet altijd toegelicht hoe de SEA evaluaties inzicht beogen te geven in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De Tweede Kamer krijgt hierdoor via de begroting geen volledig inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van geëvalueerd beleid.

Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer brengt onder uw aandacht dat er momenteel in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2024 een beleidsonderzoek wordt uitgevoerd naar drinkwaterbeschikbaarheid. Door onder meer bevolkingsgroei, economische groei en een stijging van het hoofdelijk gebruik, stijgt de vraag naar drinkwater en wordt de beschikbaarheid ervan ook in de toekomst steeds minder vanzelfsprekend. We onderzoeken de onderbouwing van het beleid ten aanzien van de (toekomstige) beschikbaarheid van drinkwater. De verwachte publicatiedatum is 21 mei 2025.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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

² Bouwend Nederland (2024). *Oproep aan Minister: maak schoon en voldoende water tot topprioriteit.*