

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

Deze brief gaat in op de begroting van het Ministerie van IenM (hoofdstuk XII), het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. De bijdragen aan deze twee investeringsfondsen lopen via de begroting van het Ministerie van IenM.

Over de IenM-begroting

De begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2014 omvat 10.254 miljoen euro aan uitgaven en 261 miljoen euro aan ontvangsten. Dat is circa 4 procent van de totale uitgaven van het Rijk en minder dan 1 procent van de totale ontvangsten.

Een groot deel van de uitgaven gaat naar de investeringsfondsen van het ministerie: 6.363 miljoen euro is bestemd voor het Infrastructuurfonds en 1.089 miljoen euro voor het Deltafonds. Exclusief deze fondsen bedragen de uitgaven voor het Ministerie van IenM 2.802 miljoen euro. Daarvan is 1.779,6 miljoen euro bestemd voor de brede doeluitkering Verkeer en Vervoer aan de regionale en lokale overheden, het resterende bedrag is bestemd voor een groot aantal verschillende beleidsdoelstellingen en voor de apparaatskosten.

In deze brief gaan wij allereerst in op het streven van de minister om de transparantie van de begroting te vergroten. Vervolgens geven wij enige

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden.

aan-dachtspunten bij de «waterartikelen» op de begroting. Met deze artikelen (artikel 11: Waterkwantiteit, artikel 12: Waterkwaliteit) is 125 miljoen euro aan uitgaven en 0,03 miljoen euro aan ontvangsten gemoeid.

Daarna gaan wij in op de bevindingen van ons onderzoek naar de marktbenadering door Rijkswaterstaat bij zandsuppleties en ons onderzoek naar de project-beheersing bij drie waterveiligheidsprojecten. We ronden deze brief af met een overzicht van recent en lopend Rekenkameronderzoek bij het Ministerie van IenM.

Belangrijkste aandachtspunten

Bij de begroting 2014 van het Ministerie van IenM, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds vragen we aandacht voor de volgende onderdelen:

- De minister van IenM kan de doelen in haar begroting scherper afbakenen. Hoewel ze haar begroting volgens de regels heeft opgesteld, licht zij artikelen die een grote inzet van andere partijen vraagt beperkt toe met indicatoren.
- De minister heeft het artikel over waterkwantiteit verbeterd, naar aanleiding van onze aanbevelingen (artikel 11). Dit heeft de minister echter niet gedaan bij het artikel over waterkwaliteit (artikel 12).
- De aanbesteding voor zandsuppleties voor de kustlijn zorg (Deltafonds, artikel 3) heeft eind 2012 geresulteerd in een besparing ten opzicht van de begrote bedragen. Conclusies over de realiteit van toekomstige bezuinigingen kunnen daar echter niet aan worden verbonden.
- Uit ons onderzoek bij drie waterveiligheidsprojecten (Deltafonds, artikel 1 en artikel 3) komt naar voren dat voor Rijkswaterstaat het van belang is over voldoende kennis te beschikken en de aanwezige kennis te ontsluiten. Rijkswaterstaat zou sterker kunnen sturen op het organisatiebreed uitwisselen van kennis en ervaring.
- Voor de verdere implementatie van een nieuw systeem voor contract-beheersing is het van belang dat Rijkswaterstaat over voldoende proces- én materiekkennis blijft beschikken.

Minister van IenM kan doelen scherper afbakenen en toelichten

De minister kan de doelen in veel gevallen scherper formuleren. Soms is een doel erg breed en algemeen omschreven, zoals bij artikel 22, Externe veiligheid en risico's: «Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico's.» Ook de omschrijving bij artikel 15, Openbaar vervoer, zou scherper kunnen. Het doel («Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk») is zo breed geformuleerd dat zelfs in het extreme geval dat het aantal reizigers wordt gedecimeerd, de minister haar doel nog steeds kan behalen. Hier had een koppeling met de ontwikkeling van het aantal reizigers in het openbaar vervoer logisch geleken.

Ook kan de minister artikelen in haar begroting meer toelichten met indicatoren, zoals ze dat wel doet bij artikel 14, Wegen en Verkeersveiligheid. In dit artikel stelt de minister zich ten doel om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen. In de begroting geven indicatoren informatie over de reistijd, geluid en luchtkwaliteit en de ontwikkeling van het aantal verkeersslachtoffers. Dit sluit aan op het gestelde doel.

Daarentegen ontbreken bij andere beleidsartikelen volgens ons relevante indicatoren. Het betreft vooral artikelen die grote inzet van andere partijen vraagt:

- overstromingsrisico's en de zoetwatervoorraad (artikel 11);
- waterkwaliteit (artikel 12);

- bodemgebruik (artikel 13);
- sociale veiligheid op het lokale spoor (artikel 15);
- duurzaamheid, zoals duurzaam inkopen door de overheid (artikel 21);
- externe veiligheid (artikel 22).

Hoewel de minister met haar begroting voldoet aan de eisen die voortvloeien uit «Verantwoord begroten», vragen wij aandacht voor de zeer beknopte informatie bij deze artikelen. Het heeft namelijk tot gevolg dat de minister zich in het jaarverslag 2014 kan beperken in haar toelichting over wat de realisatie is geweest.

Waterkwantiteit: meer indicatoren in begroting 2014

Bij artikel 11, Waterkwantiteit, zien we een verbetering ten opzichte van vorig jaar door de toevoeging van een indicator met informatie over het streefpeil van drie belangrijke watersystemen. De minister geeft hiermee invulling aan de aanbeveling uit ons rapport bij het jaarverslag van 2012 om resultaatinformatie te geven die over langere tijd gevolgd kan worden.²

Waterkwaliteit: onvoldoende inzicht in prestaties en effecten

Een dergelijke verbetering zien we niet bij het artikel 12, Waterkwaliteit. Wij bekeken de informatie in dit artikel vorig jaar in onze brief over de begroting van Infrastructuur en Milieu van 2013,³ en deden dit jaar hetzelfde. We constateren dat dit artikel nog steeds beperkt inzicht biedt in de beoogde maatschappelijke effecten en in de samenhang tussen die effecten en de beleidsinstrumenten en -uitgaven. De minister verwijst wel naar de publicatie *Water in Beeld*, maar deze publicatie geeft geen concrete informatie over de waterkwaliteit.

Marktbenadering door Rijkswaterstaat bij zandsuppleties

Het handhaven van de kustlijn wordt gerealiseerd door het suppleren van zand. Op de begroting 2014 van het Deltafonds heeft de minister hiervoor een bedrag van 66,4 miljoen euro opgenomen (artikel 3). In het kader van de bezuinigingen moet dit bedrag na 2016 gaan dalen. De minister heeft in haar reactie op ons onderzoek aangegeven dat zij deze daling wil bereiken door middel van efficiency zodat de daling geen effect heeft op de hoeveelheid zand die gesuppleerd wordt. We hebben de afgelopen jaren in twee studies aandacht besteed aan deze suppleties.

In het onderzoek Zwakke Schakels Kust⁴ hebben we in 2009 aandacht besteed aan de kosten van zandsuppleties. Daaruit is gebleken dat de aanbestedingen op deze markt meerdere jaren achtereen hadden geleid tot hogere uitgaven dan waar Rijkswaterstaat aanvankelijk van uit was gegaan. In de bestuurlijke reactie op ons onderzoek gaf de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW) aan dat Rijkswaterstaat op dat moment een visie op de markt voor zandsuppleties opstelde. Deze toezegging vormde voor ons aanleiding om in de periode 2011 – 2013 te onderzoeken hoe Rijkswaterstaat de kosten voor zandsuppleties tracht te beheersen.

Wij hebben nu vastgesteld dat er sprake is van een doordachte marktbenadering. Bij de meest recente aanbesteding was er sprake van een aanzienlijke besparing ten opzichte van de verwachte bedragen. Vanwege

² Kamerstuk 33 605 XII, nr. 2

³ Kamerstuk 33 400 XII, nr. 6

⁴ Brief Algemene Rekenkamer over kostenaspecten programma Zwakke Schakels Kust (Kamerstuk 31 710, nr. 11).

de conjunctuurgevoeligheid van de zandmarkt kan de minister daar geen conclusies aan verbinden over het realiseren van de ingeboekte bezuinigen op middellange termijn (de volgende programmaperiode van de kustlijn­zorg vanaf 2016).

Projectbeheersing bij Maaswerken, Herstel steenbekleding en Oosterschelde­kering

De uitgaven voor de uitvoering van het waterveiligheidsbeleid staan op de begroting 2014 van het Deltafonds. Voor investeringen (artikel 1) begroot de minister van lenM 827,9 miljoen euro en voor beheer, onderhoud en vervanging (artikel 3) 176,3 miljoen euro.⁵

Een effectieve en efficiënte uitvoering van het waterveiligheidsbeleid vraagt om een professioneel projectbeheer door Rijkswaterstaat. Om meer zicht te krijgen op de inrichting en uitvoering van het projectbeheer hebben we in de periode 2011 – 2013 verkennend onderzoek uitgevoerd bij drie belangrijke projecten: Maaswerken (Deltafonds, artikel 1), Herstel steenbekleding (Deltafonds, artikel 1) en Beheer en onderhoud Oosterschelde­kering (Deltafonds, artikel 3).⁶ Een aantal bevindingen raakt ook de contractbeheersing door Rijkswaterstaat en daarmee de begroting van het Ministerie van lenM. Deels betreft het zaken die aansluiten op aandachtspunten die we hebben benoemd in ons rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van lenM.⁷

Systeemgerichte Contractbeheersing door Rijkswaterstaat

Steeds meer vervangt Rijkswaterstaat de klassieke vorm van contractbeheersing door Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB). Het basisprincipe van SCB is dat de opdrachtnemer moet aantonen dat zijn kwaliteitssysteem werkt en dat hij daarmee het project beheerst en dat hij voldoet aan de in het contract gestelde eisen. SCB vergt een cultuuromslag bij zowel Rijkswaterstaat als de aannemers. Zo kwam bij de casus Oosterschelde­kering naar voren dat aannemers volgens Rijkswaterstaat meer aandacht moeten besteden aan hun kwaliteitsmanagementsysteem. Ook het rapporteren over de oorzaken van door hen geconstateerde mankementen vraagt aandacht. Ook kunnen aannemers de afstand die Rijkswaterstaat bij SCB bewaart tot de uitvoering, ervaren als een gebrek aan betrokkenheid. Zowel uit ons onderzoek bij de drie genoemde casussen, als uit ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek komt naar voren dat het ook bij SCB van belang is dat Rijkswaterstaat over voldoende materie­kennis blijft beschikken. Taakstellingen, uitstroom van (veel) oudere werknemers en toegenomen arbeidsmobiliteit leiden ertoe dat kennis minder dan voorheen beschikbaar is tijdens het aanbestedingsproces en de verdere contractbeheersing. Daar waar het gaat om technisch complexe en unieke objecten brengt dat het risico met zich mee dat Rijkswaterstaat geen volwaardige gesprekspartner is voor de betrokken marktpartijen en daardoor offertes en contractuitvoering onvoldoende kan beoordelen. Uit

⁵ De bedragen zijn inclusief de bijdrage aan Rijkswaterstaat en studiekosten.

⁶ Het programma Maaswerken bestaat uit drie deelprojecten: de Zandmaas, de Grensmaas en de Maasroute. Het programma moet het Maasdal beschermen tegen hoogwater, de Maasroute geschikt maken voor grotere schepen en nieuwe natuur ontwikkelen. Voor de Maaswerken is in totaal 1.135,8 miljoen euro beschikbaar (stand van zaken eind 2011).

Het project Herstel steenbekleding is gericht op het versterken van 325 kilometer dijk lang de Zeeuwse kust. De kosten daarvan bedragen circa 800 miljoen euro.

Het beheer van de Oosterschelde­kering is belegd bij RWS Zee en Delta. De jaarlijkse kosten zijn sterk afhankelijk van de aard van de geplande werkzaamheden.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605 XII, nr. 2

de casussen komt verder naar voren dat de toekomstige medewerker van Rijkswaterstaat zowel inhoudelijke als proceskennis moet hebben. Uit de casus Oosterscheldekering blijkt dat het van belang is dat er voldoende operationele kennis aanwezig is bij de beheerder om tijdig te kunnen ingrijpen bij incidenten (die de kering kunnen beschadigen). Zo bleek bij een voorval, waarbij één van de schuiven scheef kwam te staan, dat er op dat moment slechts één medewerker aanwezig was met voldoende kennis om te voorkomen dat de schuif vast kwam te zitten, wat tot schade aan de kering zou hebben geleid.

Kennisstrategie Rijkswaterstaat

Gelet op de voornoemde ontwikkelingen in het personeelsbestand werkt Rijkswaterstaat aan de implementatie van een nieuwe kennisstrategie. De bevindingen van onze onderzoeken onderstrepen het belang daarvan. Een voorbeeld van kwetsbare technische kennis, is de morfologische kennis die nodig is om de staat van de bodem in de nabijheid van de Oosterscheldekering te monitoren. Dit is nodig om het effect van de verandering van de geulenstelsels op de bodembeschermingsmatten in te kunnen schatten.

In het verleden had Rijkswaterstaat Zeeland een afdeling morfologie. Dit is nu niet meer het geval: dergelijke kennis is nu centraal georganiseerd. De recente discussie over de ontgrondingskuilen nabij de Oosterscheldekering onderstreept het belang van dit soort kennis. Voor een verdere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar de brief van de minister van IenM van 26 april 2013 en naar haar antwoorden op de Kamervragen op 26 augustus en 12 september 2013.

Uit ons casusonderzoek kwam ook naar voren dat Rijkswaterstaat sterker zou kunnen sturen op het organisatiebreed uitwisselen van kennis en ervaring. Dit is nog sterk afhankelijk van de motivatie van individuele medewerkers of specifiek gericht op de inrichting van nieuwe projecten en programma's. Of de nieuwe kennisstrategie daar in de praktijk een oplossing voor biedt, kan pas over een aantal jaar worden beoordeeld.

Recent en lopend onderzoek

In deze brief verwezen we u al naar ons rapport bij het Jaarverslag 2012, dat we in mei 2013 aan u overhandigden. Daarnaast publiceerden we de afgelopen periode de volgende onderzoeken op het terrein van IenM:

- Handhaving Europese regels voor afvaltransport (oktober 2012);
- Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid (november 2012);
- Contractmanagement bij DBFMO-projecten (juni 2013);
- Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid (vervolgonderzoek, juni 2013);
- Coordinated audit on the enforcement of the European Waste Shipment Regulation (gezamenlijk rapport van acht nationale rekenkamers, oktober 2013).

Beoogde publicaties:

- Waddengebied: natuurbeheer, natuurbescherming en ruimtelijke inrichting (november 2013)
- Beheer, onderhoud en vervanging van het hoofdwegennet (tweede kwartaal 2014)
- HSL-Zuid (tweede kwartaal 2014);
- Resultaten onderzoek naar de verantwoording 2013 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hierin doen wij onder meer onderzoek naar de systeemgerichte contractbeheersing bij Rijkswaterstaat (mei 2014).

De minister van IenM heeft op 16 oktober gereageerd op de onderdelen zand-suppletie en waterveiligheid in deze brief. De reactie is terug te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. De gehele brief met aandachtspunten bij de begroting 2014 hebben we vervolgens ter informatie op 18 oktober 2013 gestuurd naar de minister van IenM.

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014.

Algemene Rekenkamer

P.W. Doop,
wnd. president.

Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris