

Vergaderjaar 1996–1997

25 329

Wijziging van de Wet Infrastructuurfonds in verband met de herindeling van de begroting van het Infrastructuurfonds

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 augustus 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 25 juni 1997 vaststelde bij het voorstel tot wijziging van de Wet Infrastructuurfonds in verband met de herindeling van de begroting van het infrastructuurfonds. In deze nota leggen wij onze reactie neer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. De nota gaat vergezeld van een nota van wijziging waarin de samenloop van dit wetsvoorstel wordt geregeld met het voorstel van wijziging van de Wet Infrastructuurfonds vanwege de aanpassing aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens wordt een omissie in artikel 8 hersteld.

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal zaken aan de orde, waarbij zij vragen stellen en opmerkingen maken. Gaarne gaan wij hier op in.

1. Zij vragen zich af of met de voorgestelde verruiming van de reikwijdte niet tegelijkertijd de sluipende uitholling van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de instelling van dit fonds in gang wordt gezet.

Naar onze mening is dit niet het geval. De beleidsdoelstellingen van het Infrastructuurfonds hadden en hebben betrekking op: een betere integrale afweging van infrastructuuruitgaven en bevordering van de continuïteit van beschikbare middelen voor infrastructuur. De uitbreiding van de reikwijdte vindt met name plaats door overheveling van de beleids-terreinen waterkeren en waterbeheren. Daarmee wordt de reikwijdte uitgebreid tot andere dan alleen verkeers- en vervoerinfrastructuur. Ook voor waterkeren is continuïteit van de middelen echter een zeer belangrijke beleidsdoelstelling. En omdat het hier eveneens om infrastructuur gaat, is opneming in een fonds logisch en bovendien doelmatiger: een jaargrenzensystematiek kan immers tot suboptimale realisatie van projecten dwingen.

Het beleidsterrein waterbeheren heeft een belangrijke relatie met het beleidsterrein vaarwegen dat al onderdeel uitmaakte van het fonds. Het in de praktijk kunstmatige onderscheid tussen beide vervalft, hetgeen zowel

de effectiviteit van de bedrijfsvoering als de integrale afweging van projecten ten goede komt.

2. In het verlengde van de eerste vraag wijzen deze leden er op dat op grond van dit voorstel ook exploitatiekosten en algemene onderzoeken overgeheveld worden naar het fonds. Deze toevoeging steunen zij niet.

Naar onze mening is in het belang van een effectieve en doelmatige bedrijfsvoering tijdigheid en betrouwbaarheid van informatie van groot belang. Aanleg en onderhoud van infrastructuur zonder dat over adequate informatie hieromtrent beschikt kan worden, leidt tot ondoelmatig handelen en heeft het risico dat verkeerde keuzen worden gemaakt. Algemene beleidsvoorbereidende onderzoeken vallen buiten het fonds, maar basisinformatie behoort onlosmakelijk tot de voor aanleg en onderhoud van infrastructuur noodzakelijke uitgaven.

Voor de doelstelling van het fonds om de integrale afweging te bevorderen is het van groot belang dat de projecten vergelijkbaar zijn in die zin dat dezelfde kostensoorten in de totale projectkosten zijn verdisconteerd. Bij railprojecten waren de personele en materiële kosten al sinds de introductie van het fonds onderdeel van de totale projectkosten. Nu dit ook bij niet-rail infrastructuur gebeurt, worden de verschillende projecten beter vergelijkbaar, hetgeen de integrale afweging ten goede komt.

3. Deze leden vragen een meer precieze omschrijving van de voorzieningen waarop het begrip «waterkwaliteit» betrekking kan hebben.

Tot een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid. Waterkwaliteitsvoorzieningen zijn maatregelen bedoeld om het watersysteem aan de daar aan gestelde functionele eisen te laten voldoen. Gedacht kan worden aan het oplossen van de problematiek van de waterbodems, beheer en onderhoud van oevers (aanleg milieuvriendelijke oevers) en aanleg en beheer van technische infrastructuur (sluizen, stuwen en vistrappen). En tenslotte gaat het ook om de biologische component (het groeien en leven van de planten en dieren in het watersysteem).

4. Deze leden vragen naar het verloop van de geldstromen in het fonds vanuit het FES en de begroting van Verkeer en Waterstaat (XII).

Gaarne bieden wij hier nadere informatie over. Door de financiële vernieuwing bij Rijkswaterstaat is de reikwijdte van het Infrastructuurfonds toegenomen. De kerntaken «waterkeren» en «waterbeheren» zijn toegevoegd en ook de werksoorten «bediening» en «basisinformatie» maken vanaf 1998 deel uit van het Infrastructuurfonds. Tenslotte gaan directe uitvoeringsuitgaven voortaan onderdeel uitmaken van de totale projectkosten.

Deze uitbreiding van de uitgaven van het fonds wordt vrijwel in zijn geheel gevoed vanuit de begroting van Verkeer en Waterstaat. In de begroting 1998 wijzigen de geldstromen vanuit het FES naar het Infrastructuurfonds hierdoor niet. Ook wijzigt de besteding van FES-middelen in het Infrastructuurfonds niet. Vanuit het FES worden met name HSL, Betuweroute en investeringsimpulsprojecten gefinancierd. In de artikelsgewijze toelichting van de begroting zal de besteding van FES-middelen in het Infrastructuurfonds ook zichtbaar blijven.

5. Deze leden vragen een nadere toelichting op de werksoort «basisinformatie».

Hierbij bieden wij deze nadere toelichting. De werksoort basisinformatie is het systematisch verzamelen van gegevens over werksoorten

rijkswegen/verkeersveiligheid en vaarwegen en waterbeheren. De te verkrijgen informatie betreft vooral het tijdig onderkennen van trends en trendbreuken in voor het beleid relevante factoren, ter onderbouwing van beslissingen. Deze informatie vormt de basis voor het opstellen van de programma's voor aanleg, beheer en onderhoud.

Bij Rijkswegen betreft het uitgaven die nodig zijn om de basisinformatie te verzamelen over rijkswegen en verkeersveiligheid.

Het gaat om registratie van verkeersongevallen, verplaatsingsgedrag, informatiesystemen voor wegontwerp, constructie en beheer en onderhoud van weginfrastructuur, alsmede voor verkeersgeleiding en beheersing.

Bij basisinformatie vaarwegen en waterbeheren behelst het programma het inwinnen en bewerken van meerjarige reeksen van basisgegevens waarmee de toestand van de rijkswateren en de kust integraal wordt vastgelegd. Met behulp van al of niet geautomatiseerde meetnetten wordt chemische, fysische en biologische informatie ingewonnen.

6. Deze leden vragen welke gedragslijn zal worden gevolgd bij die projecten, waarbij het op termijn wel de bedoeling is het beheer door derden te laten plaatsvinden maar vooralsnog het Rijk de gehele verantwoordelijkheid van de aanleg op zich neemt.

Bij projecten die door het Rijk worden aangelegd of beheerd worden de directe uitvoeringsuitgaven van Verkeer en Waterstaat in de projectkosten verwerkt. Bij projecten die door derden worden aangelegd (rail) of bij derden in beheer zijn, worden eveneens de integrale kosten in de projecten verwerkt, maar dan gaat het bijvoorbeeld om personeel in dienst van die derden, dus niet om personeel in Rijksdienst. De bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met dergelijk projecten is algemener van aard en daarom niet aan een afzonderlijk project toe te rekenen. Deze uitgaven vallen in de categorie indirecte uitvoeringsuitgaven op de begroting van Verkeer en Waterstaat (XII). Bij de HSL en Betuweroute is in feite sprake van een uitzondering. Vanwege het mega-karakter van die projecten zijn binnen Verkeer en Waterstaat afzonderlijke projectorganisaties opgezet. De personele uitgaven van de projectdirectie zijn daarmee volledig aan het project toerekenbaar, hetgeen financiering uit het fonds betekent. Als het beheer van deze projecten overgaat naar derden en de projectdirectie kan worden opgeheven, vervallen dus ook deze directe uitvoeringsuitgaven van personeel in Rijksdienst. Wel ligt het voor de hand te veronderstellen dat in dat geval de toerekenbare uitgaven van personeel in dienst bij die derden daarvoor in de plaats komen.

7. Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie waarom, in het licht van de discussies over het afwegingskader en de afwegingen binnen het MIT, geen paralleliteit en vergelijkbaarheid met het nieuwe Infrastructuurfonds is nagestreefd.

De onderlinge prioriteitenafweging vindt binnen het kabinet plaats tijdens de begrotingsvoorbereiding. Daarin komt het gehele fonds in beeld en worden keuzen gemaakt op basis van informatie over alle beleidsterreinen van het fonds. Dus inclusief waterkeren en waterbeheren. De uitkomsten daarvan zijn zichtbaar in de ontwerp-begroting van het fonds die vervolgens met het Parlement besproken wordt en waarin de integrale afweging vanuit beide Kamers kan plaatsvinden. Van uitzonderingen van beide nieuwe beleidsterreinen van de onderlinge prioriteitenafweging is dus geen sprake. Overigens speelt bij deze afweging uiteraard

ook de begroting van Verkeer en Waterstaat (XII) en in feite de gehele Rijksbegroting een rol.

Het MIT geeft eveneens aan welke keuzen het kabinet heeft gemaakt. Het MIT is in feite een dwarsdoorsnede van de begroting van Verkeer en Waterstaat (XII) en die van het fonds, namelijk voor het verkeer- en vervoergedeelte. Het opnemen van waterkeren en waterbeheren in het MIT is derhalve voor de integrale afweging niet noodzakelijk en zou het MIT een ander karakter geven dan alleen verkeer en vervoer.

De vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie geven aanleiding tot de volgende reactie.

1. De leden van de VVD-fractie waarderen onze inspanningen om de informatieverstrekking aan de Kamer te verbeteren. In dit kader vragen zij naar de motieven van de regering voor de overgang van inputsturing naar outputsturing. Voorts vragen zij af of naast een meer transparante wijze van informatieverstrekking ook andere overwegingen een rol spelen.

Wij waarderen de steun van de VVD-fractie voor onze inspanningen. Inderdaad is de overgang van inputsturing naar outputsturing een grote operatie. Transparantie staat hierbij centraal, zowel ten behoeve van de Kamer, omwille van de uitoefening van het autorisatierecht, alsook omwille van een effectievere en efficiëntere taakuitvoering door Verkeer en Waterstaat. Transparantie krijgt vorm in de nieuwe begrotingsindeling die goed aansluit bij de wijze waarop het beleid van Verkeer en Waterstaat tot stand komt en wordt uitgevoerd. Beleidsnota's en voortgangsrapportages passen veelal goed in deze nieuwe indeling, omdat zij rechtstreeks aan een artikel zijn gerelateerd. Voorbeelden zijn het Tweede Tactisch Pakket, de 4e Nota Waterhuishouding, de Kustbalans en de voortgangsrapportages van de HSL en de Betuweroute.

Een tweede overweging betreft aansturing. De systematiek van outputsturing impliceert, dat consequent een verband wordt gelegd tussen producten en de daarvoor in te zetten middelen. Door het kunnen vergelijken van output en input wordt direct zichtbaar wat de gevolgen zijn van begrotingsbeslissingen voor de producten. Uitgaven voor het ambtelijk apparaat van Rijkswaterstaat en de investeringen voor infrastructuur werden in het verleden onafhankelijk van elkaar begroot, terwijl bij de uitvoering van projecten deze uitgaven juist sterk samenhangen. Zo kon het voorkomen dat op personeel van Rijkswaterstaat werd bezuinigd, zonder dat ook de investeringen werden verlaagd en externen moesten worden ingehuurd om de producten te realiseren.

Behalve om transparantie en een samenhangende aansturing gaat het bij de keuze voor outputsturing vooral ook om een betere beheersing van de werkprocessen bij Verkeer en Waterstaat. Door de koppeling van input en output ontstaat inzicht in de werkelijke kosten, met als gevolg dat beter kan worden geraamd, een betere planning kan worden gemaakt en een betere afweging kan plaatsvinden. Per product is er maar één budget in plaats van afzonderlijke project-, personeel- en materieelfinanciering. De integrale kostentoerekening maakt het vergelijken van prestaties beter mogelijk en biedt, zeker op termijn, meer inzicht in de doelmatigheid van keuzen en werkprocessen.

2. Deze leden vragen of de nieuwe wijze van bedrijfsvoering meer transparant zal zijn en meer inzichtelijk zal maken wat er met het geld gebeurt. Voorts vragen zij of deze werkwijze zal leiden tot een meer bewust en efficiënt omgaan met middelen.

Naar onze mening zal deze operatie inderdaad leiden tot een meer transparante begroting en zodoende tot meer duidelijkheid over de besteding van middelen. Juist door het kunnen vergelijken van output en input, met name ook in de tijd, zal zichtbaar worden wat de gevolgen zijn van begrotingsbeslissingen voor de producten van Verkeer en Waterstaat. Door middel van evaluaties en nacalculaties kan de kwaliteit van de informatie bovendien sterk worden verbeterd.

De vergelijking tussen output en input geeft inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de Verkeer en Waterstaat (in het bijzonder Rijkswaterstaat). Met de leden van de VVD-fractie zijn wij van mening dat dit moet leiden tot een meer bewust en efficiënt omgaan met middelen.

3. Deze leden vragen of de nieuwe wijze van werken niet onbedoeld het gevaar van een grotere administratieve lastendruk en interne bureaucratie met zich meebrengt. Voorts vragen zij op welke wijze dit wordt tegengegaan.

Dit blijft voor ons een permanent punt van aandacht. Positief in dit verband is dat de nieuwe begrotingsindeling beter aansluit bij het huidige beleids- en uitvoeringsproces binnen Verkeer en Waterstaat.

Om de administratieve lastendruk te beperken zijn een aantal maatregelen genomen en in voorbereiding. De mandatering binnen de uitvoeringsorganisatie is nader aangescherpt, waarmee onnodige besluitvormingsprocessen worden voorkomen. Ook komen er jaarafspraken tussen de verschillende departementsonderdelen van verkeer en waterstaat. Tenslotte wordt de administratieve inrichting van de verschillende directies van de uitvoeringsorganisatie momenteel getoetst en verbeterd.

4. Deze leden vragen naar de verhouding tussen het MIT nieuwe stijl en het MIT oude stijl nu ook kosten van werkzaamheden, die Rijkswaterstaat zelf uitvoert, worden toegerekend aan de producten. Voorts vragen zij of het eerstvoorliggende MIT al in zijn geheel toegesneden is op de voorliggende wetswijziging of dat een fasering zal plaatsvinden.

De uitgaven die Rijkswaterstaat doet ten behoeve van producten worden nu zoveel mogelijk toegerekend aan de betreffende producten en gaan derhalve ten laste van het Infrafonds.

Met betrekking tot het MIT betekent dit dat ook de directe uitvoeringsuitgaven, dat wil zeggen personele en materiële uitgaven, aan de MIT-projecten worden toegerekend. Dit leidt tot een verruiming van het MIT-uitgavenkader, die echter gepaard gaat met een evenredige verlaging van de uitgaven op de begroting van Verkeer en Waterstaat (XII). In een volgend MIT zullen per project de integrale kosten, dus zowel de productuitgaven als de uitvoeringsuitgaven, zichtbaar zijn. Dit leidt niet tot een verruiming van het MIT-uitgavenkader.

5. Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie naar de verhouding tussen deze output-begroting en de Comptabiliteitswet. Hierbij vragen zij of er sprake is van een precedentwerking ten aanzien van andere begrotingen.

In het voorliggende wetsvoorstel is aan artikel 3 een lid toegevoegd. Dit betreft een bepaling waarin wordt aangegeven dat afgeweken wordt van artikel 5, lid 5, van de Comptabiliteitswet. Deze afwijking heeft betrekking op het boeken van personele en materiële uitgaven. Volgens de Comptabiliteitswet dienen deze uitgaven op een afzonderlijk begrotingsartikel

geboekt te worden. In de nieuwe fondsbegroting gebeurt dat niet en worden zij bij de programma-uitgaven opgenomen. De Infrastructuurfondsbegroting kan als een pilot binnen de Rijksbegroting worden opgevat. Afhankelijk van de ervaringen van kabinet en parlement hiermee, kan in een later stadium overwogen worden om ook bij andere begrotingen over te gaan tot kostentoe rekening. Op dat moment ligt aanpassing van de Comptabiliteitswet voor de hand.

De leden van de D66-fractie stellen een drietal zaken aan de orde, waarbij zij vragen stellen. Gaarne bantwoorden wij deze.

1. Zij vragen waarom is gekozen voor de term «bescherming van het milieu» in plaats van «milieubelasting verminderen».

Het begrip «verminderen van de milieubelasting» is inderdaad een concretisering van het begrip «bescherming van het milieu». De eerste term voorziet in maatregelen om activiteiten, die het milieu belasten, te kunnen compenseren. Voorbeelden hiervan zijn: het aanbrengen van geluidsschermen, wildviaducten en dassentunnels bij rijkswegen. Het huidige beleid ten aanzien van de kerntaken waterkeren en waterbeheren betreft echter niet alleen compenserende maatregelen. Het betreft ook maatregelen, die een zuivere functie hebben het milieu te beschermen. Voorbeelden hiervan zijn natuurontwikkeling in uiterwaarden en het aanbrengen van voorzieningen om de visstand te beschermen. Nu waterkeren en waterbeheren eveneens tot de reikwijdte van het infrastructuurfonds behoren, is een verbreding van het begrip «verminderen van de milieubelasting» noodzakelijk.

Overigens voorziet de term «bescherming van het milieu» in de mogelijkheid om ook op andere terreinen binnen de werkingssfeer van het infrastructuurfonds de inspanningen van verkeer en waterstaat op het gebied van het milieu eventueel uit te breiden.

2. Deze leden vragen waarom juist Rijkswaterstaat gaat werken met outputsturing. Voorts vragen zij wat concreet wordt verstaan onder «bereikte effecten» («outcome»).

De ministerraad heeft in maart 1995 besloten tot een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken. Een van deze onderzoeken had betrekking op de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat. Zoals aangegeven (Kamerstukken 1995–1996, 24 558, nr. 1) is het aangrijpingspunt voor dit onderzoek «de behoefte van Rijkswaterstaat om de bekostiging van de activiteiten rechtstreeks te relateren aan de te leveren prestaties».

Dit naar aanleiding van knelpunten tussen middelen en producten als gevolg van het sturen op input (zie ook het antwoord op vraag 5).

Outcome heeft betrekking op de beleidseffecten, die de gerealiseerde output in de maatschappij veroorzaakt. Waar mogelijk zullen de producten van Verkeer en Waterstaat worden gerelateerd aan de beleidseffecten die Verkeer en Waterstaat nastreeft («output met gevoel voor outcome»). Een beleidseffect wordt echter beïnvloed door een groot aantal factoren. Vaak betreft het immers ontwikkelingen buiten Verkeer en Waterstaat. Rechtstreeks sturen op beleidseffecten is dan ook niet mogelijk. Wanneer een beleidseffect echter meerjarig een bepaalde ongewenste trend vertoont, moet aanpassing van de producten worden overwogen.

In het voorbeeld van rijkswegen zijn het aantal kilometer rijbaan en het aantal rijstroken dat is aangelegd en onderhouden output van Verkeer en Waterstaat. Minder voertuigverliesuren (een indicator voor bereik-

baarheid) en minder verkeersdoden en verkeersgewonden worden beschouwd als beleidseffect of outcome.

3. Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie waarom het noodzakelijk is om een wettelijke verplichting op te leggen als het gaat om een meerjarenprogramma verkeer en vervoer (het MIT) terwijl die noodzaak niet geldt als het gaat om een meerjarenprogramma waterkeren en waterbeheren.

De wettelijke bepaling rond het MIT is in de Wet Infrastructuurfonds opgenomen op verzoek van de Tweede Kamer. De Kamer gaf aan wettelijk geregeld te willen hebben dat verslag wordt gedaan van de werking van het fonds en met name het verloop van de MIT-projecten met het oog op met name de beleidsdoelen van het SVV-II. Rond waterkeren en waterbeheren zal in de begroting van het fonds vergelijkbare informatie worden gegeven. Het creëren van een wettelijke verplichting tot het verstrekken van een meerjarenprogramma voor deze beleidsterreinen achten wij derhalve niet noodzakelijk.

Wel zijn wij voornemens om in 1998 de Wet Infrastructuurfonds te stroomlijnen, waarbij deze schijnbare inconsistentie eveneens aan de orde komt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm