

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 XII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003

28 600 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2003

Nr. 105

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 april 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 26 maart 2003 overleg gevoerd met minister De Boer van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 27 februari 2003 inzake Tijdelijke verplichtingenstop Rijkswaterstaat (28 600-XII en 28 600-A, nr. 82);**
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 13 maart 2003 inzake de verplichtingenpauze bij Rijkswaterstaat (28 600-XII en 28 600-A, nr. 85).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De **voorzitter** wijst op de schriftelijke vragen die door de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA over de verplichtingenstop bij Rijkswaterstaat zijn gesteld, en de antwoorden die daarop zijn gegeven.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) memoreert dat er enige paniek en verwarring is ontstaan, nadat de interne brief van de waarnemend directeur-generaal Rijkswaterstaat over een tijdelijke verplichtingenstop voor enkele grote projecten abusievelijk in de publiciteit was gekomen. Een en ander is inmiddels verhelderd door de antwoorden op de schriftelijke vragen en de brieven ter zake van de minister. De Kamer heeft door die brief een onbedoeld kijkje achter de schermen gehad, waar het gaat om de kasproblematiek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vraag is nu wel of het kasritme probleem dit jaar groter is dan in andere jaren en, zo ja, waar dat dan verband mee houdt. Verder is het de vraag of het kasritme probleem voor 2003 nu is opgelost of dat er in de loop van het jaar weer zo'n probleem kan ontstaan. Het kasritme probleem is onder meer veroorzaakt door een snellere aanleg van de HSL, de eindafrekening over 2002 en de vraag of er voldoende geld was voor het betalen van salarissen en dergelijke. Is er bij de jaarafsluiting een fout opgespoord of moest een en ander alleen maar nader uitgezocht worden?

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) meent dat de Kamer door de uitgelekte brief een beetje inzicht heeft gekregen in de ingewikkelde begroting van het Infrastructuurfonds. Het is nog wel de vraag waarom er een tijdelijke

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Meijer (CDA), Buijs (CDA), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Eurlings (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Van As (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van der Ham (D66), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Van Miltenburg (VVD) en Hermans (LPF).

Piv. leden: Heemskerk (PvdA), Tichelaar (PvdA), Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (VVD), Hessels (CDA), Koopmans (CDA), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Van Lith (CDA), Terpstra (VVD), De Grave (VVD), Van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Haverkamp (CDA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Vergeer-Mudde (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Giskes (D66), Van Dam (PvdA), Van Heemst (PvdA), Hoogervorst (VVD), Remkes (VVD) en Van den Brink (LPF).

verplichtingenstop is afgekondigd. Het Infrastructuurfonds is immers bedoeld om schommelingen in het kasritme op te vangen, ook over de jaren heen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam. Is er trouwens alleen sprake van een kasritmeprobleem of is er ook sprake van een kasprobleem? Verder is het de vraag of er wel vaker een tijdelijke verplichtingenstop wordt afgekondigd en, zo ja, hoe vaak dit de laatste jaren is gebeurd. Tot slot wil de heer Duyvendak weten hoe het kasritmeprobleem precies is opgelost.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) wil weten hoe een kasritmeprobleem kan ontstaan.

Mevrouw **Gerkena** (SP) heeft begrepen dat er door de tijdelijke verplichtingenstop geen geld meer is om het geplande beheer van vaarwegen uit te voeren. Klopt het dat er dus geen preventief onderhoud gepleegd wordt en, zo ja, hoe kan hier een oplossing voor gevonden worden?

De heer **Hofstra** (VVD) merkt op dat de problemen die bleken uit de interne brief over een verplichtingenstop, groter leken dan zij uiteindelijk waren. In die brief stond ook dat er niet meer verplicht mocht worden, maar dat wel gemeld moest worden als dit tot grote problemen zou leiden. Zijn er problemen gemeld en, zo ja, waar hadden die dan betrekking op? Verder blijkt dat er dit jaar geen sprake zal zijn van onderuitputting, omdat de uitvoering van bepaalde projecten sneller verloopt dan gepland. In dit verband is het de vraag of het departement erop kan aansturen dat niet alle projecten die sneller uitgevoerd kunnen worden, ook sneller uitgevoerd worden. De bouw gaat immers een moeilijke tijd tegemoet. Verder wil de heer Hofstra weten of de suggestie dat bepaalde administraties niet op orde waren, op waarheid berust. Tot slot vraagt hij hoe het staat met het overleg met de sector over PPS (publiek private financiering).

Het antwoord van de minister

De **minister** merkt op dat er door de economische ontwikkelingen en de budgettaire situatie van het Rijk sprake is van spanningen op het gebied van de infrastructuur. De nogal wisselende onderhoudstoestand van zowel het spoor als de wegen en de vaarwegen leidt tot moeilijke keuzes. Er ontstond dan ook enige paniek toen de interne brief waarin een verplichtingenstop werd afgekondigd, abusievelijk in de publiciteit kwam, vooral omdat hieraan in de media de conclusie werd verbonden dat het geld bij Rijkswaterstaat op zou zijn, dat werken stilgelegd zouden moeten worden en dat de administratie niet op orde zou zijn. In de brief van 27 februari is de Kamer al geïnformeerd over de achtergrond van de verplichtingenpauze – dat is een betere benaming – die bij Rijkswaterstaat is afgekondigd. De minister zal nu ingaan op de meest recente ontwikkelingen en de afspraken die in voorkomende gevallen zijn gemaakt. Naast ramingen van kasbetalingen bevat de begroting ramingen van verplichtingen. In de administratie worden gedurende de uitvoering vastgelegd de feitelijke betalingen, de feitelijk aangegane verplichtingen en de ramingen van de kasbetalingen die uit de verplichtingen voortvloeien. Aan het eind van een jaar kan blijken dat de geraamde kasbetalingen niet gerealiseerd zijn. Dergelijke kaseffecten worden in de drukke periode rond de jaarafsluiting vooralsnog doorgeboekt naar het eerstvolgende jaar. Uiteraard legt dit vervolgens beslag op de budgettaire ruimte in dat volgende jaar. Om goed op de kas, de verplichtingen en de verplichtingsruimte te kunnen sturen, moeten ramingen actueel zijn. Daarom wordt de administratie op dit punt aan het begin van elk nieuw jaar grondig bezien. Inmiddels is de administratie, zoals gebruikelijk, aangepast en geactuali-

seerd. Op zichzelf is dit niet voldoende aanleiding om een verplichtingenpauze in te stellen. De voorbereiding van de begroting 2004 van het Infrastructuurfonds is nu echter ook in volle gang. Een belangrijk element daarbij is de voortgang van alle uitvoeringsaspecten in 2003, afgestemd op de vastgestelde begroting 2003. Bovendien hebben de uitkomsten van 2002 een doorwerking naar 2003. Eind 2002 kon worden geconstateerd dat Rijkswaterstaat meer beheer- en onderhoudswerk heeft kunnen realiseren dan aanvankelijk was begroot. Dat was overigens ook de bedoeling. Voor het onderhoud wordt gewerkt met een systeem van overplanning, waardoor er meer projecten in de voorbereiding zitten dan er aan budget beschikbaar is. Als in de loop van een jaar blijkt dat er elders kasgeld overblijft, kan dat daardoor heel flexibel worden ingezet voor versneld extra onderhoud. Uiteraard moeten die extra uitgaven voor onderhoud in beginsel in de begroting voor het volgende jaar ingepast worden. Voor extra onderhoud aan de natte infrastructuur in 2002 is in 2003 een bedrag van circa 110 mln ingeboekt. In de afgelopen jaren was het niet nodig om de versnelling in het voorgaande jaar te compenseren in het eerstvolgende jaar, omdat er steeds een, soms zeer forse, onderuitputting optrad op de aanlegartikelen. De verwachting is dat de post aanlegprojecten geen vertraging meer zal laten zien, waardoor de versnelling van 110 mln in 2002 nu niet ongedaan moet worden gemaakt.

Na jaren van onderuitputting is de bouw van de grote projecten op tempo gekomen. Bij de eindafrekening over 2002 is gebleken dat voor de HSL-Zuid meer uitgaven zijn gedaan dan eerder was geraamd. Bij het opstellen van de begroting voor 2004 heeft Rijkswaterstaat geconstateerd dat het voor 2003 in de begroting opgenomen kasbedrag voor de HSL ontoereikend is om de inmiddels voor 2003 geraamde kasbetalingen die noodzakelijk zijn voor een voortvarende uitvoering van het project, te doen. Enerzijds gaat het bij de HSL-Zuid om een bedrag van circa 170 mln dat in 2002 versneld is uitgegeven. Deze versnelling moet conform de gehanteerde systematiek in principe in 2003 ongedaan worden gemaakt. Anderzijds liggen de kasuitgaven in 2003 door nieuwe inzichten circa 290 mln hoger dan in de begroting geraamd. In totaal gaat het dus om een mogelijk kasprobleem van 460 mln. Er is echter geen sprake van een kostenstijging. Beschikbaar geld moet eerder worden uitgegeven, maar daardoor ontstaat in latere jaren weer ruimte in de begroting. Voor de Betuweroute blijft in 2003 daarentegen, naar de huidige inzichten, circa 200 mln aan kasgeld over. Dat geld is hier dus later weer voor nodig, maar wordt nu ingezet voor het kasprobleem bij de HSL-Zuid. Overigens is ook hier geen rekening gehouden met een eventueel beroep op de risico-reservering. Zoals bekend, doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar die reservering. Binnen het project HSL-Zuid zijn intern de eerste inschattingen afgegeven voor 2003. Deze liggen hoger dan de in de begroting voor de risicoreservering opgenomen 43 mln. Gelet op de aanwezige onzekerheden, wordt een eventueel beroep op de reserves voor dit jaar dan ook kritisch bezien.

Gecombineerd met de gebruikelijke noodzaak tot actualisering van de administratie was genoemde problematiek voor de waarnemend directeur-generaal Rijkswaterstaat reden om in overleg met de hoofd-directeur Financieel-economische zaken op 20 februari 2003 een verplichtingenpauze af te kondigen. De belangrijkste doelen daarvan waren het vastleggen van de aard van de situatie, het maken van afspraken voor een beheerste uitvoering in de rest van 2003 en het aanleggen van waarborgen daarvoor. Het zou prettig zijn, als kasreeksen in de begroting voor met name de grote projecten op ieder moment naadloos aansluiten bij de meest actuele realisatieplanning van die projecten. In de praktijk blijkt dat echter niet altijd mogelijk te zijn. De feitelijke uitvoering is namelijk een dynamisch proces. Theoretisch is het mogelijk om het kasprobleem voor 2003 op te lossen door projecten af te remmen, maar de minister wil dat zoveel mogelijk voorkomen omdat dit onvermij-

delijk zal leiden tot de effectuering van boetes. Wel zal nadrukkelijk de vinger aan de pols moeten worden gehouden bij de kasuitgaven. Mogelijkheden om kasbetalingen naar de komende jaren te verschuiven zonder de voortgang van projecten aan te tasten of schadeclaims te veroorzaken, worden zoveel mogelijk benut. Een en ander kan in 2004 en volgende jaren worden opgevangen binnen de voor de projecten beschikbaar gestelde budgetten.

De kasbedragen die in de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 2003 voor beheer en onderhoud zijn opgenomen, zullen zo strikt mogelijk gehanteerd worden bij de programmering van het onderhoud. De druk op het uitvoeringsprogramma zal echter toenemen, omdat allereerst de budgettaire effecten van de hogere realisatie in 2002 opgevangen moeten worden. Verder zal in 2003 naar de huidige inzichten slechts beperkte kasruimte vrijvallen binnen de aanlegprogramma's, die overigens wel op schema lopen. Om de zaak beheersbaar te houden, is besloten om in 2003 op de programma's voor beheer en onderhoud niet langer te werken met het voorbereiden van projecten boven de beschikbare bedragen. Omdat het verlagen van het budget voor beheer en onderhoud van de natte infrastructuur met de eerder genoemde 110 mln tot een onverantwoorde beperking van de uitvoeringsprogramma's zou leiden, is het streven erop gericht om die verlaging in de loop van het jaar te herstellen. Dat brengt met zich dat er scherp gestuurd zal moeten worden op alle projecten en dat de vrijval die bij projecten zal optreden, ook benut zal worden voor de onderhoudsproblematiek. De nauwkeurige toets die is uitgevoerd op verplichtingen, maakt een dergelijke sturing mogelijk. Verder zal voor nieuwe verplichtingen vooraf goedkeuring van het hoofdkantoor gevraagd moeten worden. Een en ander betekent dat de onderhoudsachterstanden in 2003 niet ingelopen kunnen worden. Om deze ongewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk te beperken, zal in de loop van het uitvoeringsjaar scherp worden gelet op de mogelijkheden om te schuiven met kasbedragen als gevolg van bijvoorbeeld vertragingen en/of aanbestedingsmeevallers. Hierbij zal over de volle breedte gekeken worden naar de programma's van Rijkswaterstaat. Beoogd wordt om de beschikbare budgetten op deze wijze optimaal te besteden en uiteindelijk binnen de totale begroting van het Infrastructuurfonds uit te komen. Het opschorten van projecten als gevolg van de verplichtingenpauze heeft overigens niet tot problemen geleid.

Met het inlassen van een verplichtingenpauze en de op basis daarvan gemaakte afspraken is een goede basis gelegd om de door Rijkswaterstaat geplande programma's beheerst en zoveel mogelijk ook volgens de gemaakte afspraken te kunnen realiseren. De voor 2003 bij Rijkswaterstaat geconstateerde financiële en budgettaire dreigingen, met name op het terrein van grote projecten en beheer en onderhoud, lost Rijkswaterstaat dus in principe zelf op. Dit betekent wel dat de mogelijkheden om nieuwe financiële problemen op te lossen zonder gericht te snijden in de programma's, heel klein zijn geworden voor 2003. Verwacht wordt dat de kasproblematiek bij beheer en onderhoud in 2003 met de nu genomen maatregelen onder controle is. Het betekent echter ook dat de onderhoudsachterstanden groter zullen worden en de problemen op dat vlak verschuiven naar latere jaren. Dit versterkt de noodzaak om te komen tot een structurele oplossing van de budgettaire problemen op het terrein van beheer en onderhoud. Hier zal nader over gesproken kunnen worden aan de hand van de plannen van aanpak die medio april aan de Kamer zullen worden aangeboden. Gezien de demissionaire status van het kabinet, is het nu niet opportuun om voor te sorteren op maatregelen die doorwerken naar het volgende kabinet. Het moge duidelijk zijn dat een structurele oplossing dringend noodzakelijk is.

Zorgvuldig en verantwoord omgaan met belastinggelden vraagt van een overheidsdienst een continu en ook scherp inzicht in en overzicht van kasgelden en verplichtingen. De onderhavige verplichtingenpauze valt

hieronder. De analyses die tijdens deze pauze zijn uitgevoerd, hebben bevestigd dat Rijkswaterstaat het financiële proces onder controle heeft en gericht financieel stuurt, beheert en regie voert voor de rest van het jaar. Alles overziende, valt op dat de belangrijkste oorzaak van de ontstane problematiek in feite is gelegen in het voorspoedige verloop van de uitvoeringsprogramma's. Er is trouwens ieder jaar wel sprake van verschuivingen waardoor er een kasritme probleem optreedt. Dit jaar verlopen diverse projecten voorspoedig. In voorgaande jaren zaten veel projecten nog in de voorbereidingsfase waardoor er sprake was van meer onzekerheden dan dit jaar. Een verplichtingenpauze is een instrument dat af en toe nodig is en dan ook ingezet moet worden. Het Infrastructuurfonds kan schommelingen in het kasritme door de jaren heen opvangen, vooral als er sprake is van een overschot. Op zichzelf is het mogelijk om een tekort te laten ontstaan in het Infrastructuurfonds, maar dat heeft dan wel invloed op de hoogte van het financieringstekort. Het bestaan van het Infrastructuurfonds is geen vrijbrief om meer kasuitgaven te doen dan er in een jaar aan geld beschikbaar is. Door de gekozen aansturingsmogelijkheden kan het interne proces optimaal beheerst worden. In antwoord op de vraag van de heer Duyvendak kan de minister melden dat tot op heden er overigens geen signalen zijn dat het kasritme van de Noord-Zuidlijn is vertraagd. In de vorige begroting is kasgeld voor dit project verschoven naar latere jaren, waardoor de kans dat zich dit jaar onderuitputting voordoet, kleiner is. Hierbij moet nog vermeld worden dat de Noord-Zuidlijn een Amsterdams project is.

De minister zet zich ervoor in om het budget voor onderhoud aan vaarwegen weer op het niveau van het hiervoor in de begroting bestemde bedrag te brengen. De overplanning moet geschrapt worden, maar het blijft mogelijk om dit jaar aan beheer en onderhoud te doen. De minister wil nog bekijken of het mogelijk is om eventueel elders vrijvallende middelen ook hiervoor in te zetten. De Kamer zal overigens nog een plan voor beheer en onderhoud aan vaarwegen tot 2010 ontvangen. Met de bouwwereld wordt nog steeds overleg gevoerd over PPS-constructies. Alle mogelijkheden hiertoe worden gezien, inclusief de financiële aspecten ervan. PPS betekent in dit soort gevallen echter al snel voorfinanciering door aannemers, hetgeen betekent dat er rente zal moeten worden betaald. Als er geen sprake is van PPS met risico-overdracht, zal een en ander bovendien op het financieringstekort drukken.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) constateert dat er vorig jaar meer onderhoudsprojecten zijn uitgevoerd dan gepland, maar dat daar vanwege de krapte op de begroting dit jaar geen sprake van kan zijn. Misschien moet er wel wat onderhoud gepleegd worden in de organisatie van het ministerie om te voorkomen dat er weer onbedoeld een brief in de publiciteit komt. Verder verwacht de heer Van Haersma Buma dat, mocht de uitvoering van voor dit jaar geplande projecten ook in gevaar komen, de minister de Kamer daar tijdig van op de hoogte brengt.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) houdt het gevoel dat de Kamer uiteindelijk weinig inzicht heeft in zaken die het MIT en het Infrastructuurfonds betreffen. Het is natuurlijk van belang dat er op het ministerie flexibel gehandeld kan worden, maar het is de vraag wanneer die flexibiliteit overgaat in het maken van keuzes die ook politieke aspecten raken.

De heer **Hofstra** (VVD) heeft geen antwoord gehad op zijn vraag of het mogelijk is om projecten waarvan de uitvoering sneller verloopt dan gepland, af te remmen. Het MIT en het Infrastructuurfonds zijn ingewikkelde dossiers, maar het ministerie probeert daar zeker in begrotingstijd altijd goed uitleg over te geven.

De **minister** meldt dat het uitlekken van informatie een punt van aandacht en zorg is op het ministerie. Er wordt in ieder geval onderzoek gedaan naar het uitlekken van de onderhavige brief. Het mag misschien lijken dat er op het ministerie heel vrij wordt omgegaan met budgetten, maar uiteindelijk wordt alles verantwoord aan de Kamer. De leden van de commissie worden overigens uitgenodigd om op het ministerie te komen kijken hoe daar wordt omgegaan met de begrotingssystematiek en dergelijke.

Het is in principe mogelijk om projecten waarvan de uitvoering sneller gaat dan gepland, af te remmen. Dat wordt ook wel gedaan, maar bij sommige projecten is een versnelling nodig om de einddatum van het project te kunnen halen, zoals bij de HSL-Zuid. Bovendien zijn er vaak al afspraken gemaakt met onderaannemers en zouden er dus boeteclausules in werking kunnen treden, als die afspraken weer veranderd moeten worden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
De Pater-van der Meer

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers