



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Algemene Rekenkamer
mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

drs. J.S. Struik RA
*Senior adviseur
bedrijfsvoering*

T 070-456 0000
M +31(0)6-52596636
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IenM/BSK-2013/72943

Datum

22 APR. 2013

Betreft

Bestuurlijke reactie op het Rapport bij het Jaarverslag
2012 Infrastructuurfonds

Geachte mevrouw Stuiveling,

Dank dat u mij in de gelegenheid stelt om te reageren op uw conceptrapportages
d.d. 11 april jl. over het Verantwoordingsonderzoek 2012.

Bijgaand treft u mijn reactie aan op het concept *Rapport bij het Jaarverslag 2012
Infrastructuurfonds*.

Beleidsinformatie

In de kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke commissie onderhoud en
innovatie spoor (Kamerstukken II, 2011/2012, 32 707, nr. 16) is een pakket
maatregelen aangekondigd om de informatievoorziening naar de Tweede Kamer
beter en transparanter te maken.

U beveelt aan om daarnaast nog concrete acties te benoemen om het
administratie- en registratieproces te verbeteren. Deze aanbeveling heb ik
opgepakt, in overleg met de Auditdienst Rijk. Ik zal u later informeren over de
uitkomsten hiervan.

U merkt op dat uit het jaarverslag van IenM blijkt dat een belangrijk deel van de
overbesteding bij het spoor bestaat uit uitgaven in verband met schuldreductie bij
ProRail. Deze schulden zijn aangegaan ten behoeve van uitgaven aan het spoor en
daarom zijn de uitgaven voor de schuldreductie wel ter dekking van uitgaven aan
het spoor.

Financiële informatie

U geeft aan dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie
deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Daarnaast geeft u aan in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen,
uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Bijgevoegd vindt u een overzicht van de door u op dit moment als mogelijk onrechtmatig aangemerkte Slotwet-mutaties. Na intern onderzoek geef ik u in de bijlage waar mogelijk extra informatie over deze mutaties

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

De Tweede Kamer flatteert en amendeert investeringen die gefinancierd worden uit het Infrastructuurfonds materieel vooral op basis van het MIRT-programma. Dit programma, opgenomen in het MIRT-projectenboek, wordt jaarlijks met de Rijksbegroting aan de Staten-Generaal ter besluitvorming aangeboden en in samenhang met de ontwerpbegroting van het Infrastructuurfonds behandeld. Mutaties op het Infrastructuurfonds tijdens de begrotingsuitvoering hebben vervolgens veelal betrekking op sneller of langzamer verlopende realisatie, in termen van te verwachten kasuitgaven en/of financiële verplichtingen. Het inherent grillige karakter van investeringsprojecten is een van de redenen om deze in een begrotingsfonds onder te brengen.

Ons kenmerk
IenM/BSK-2013/72943

Ik kan de discussie over het technische danwel beleidsmatige karakter van deze mutaties vanuit een formele comptabele optiek volgen en het is goed dat in de toekomst een heldere gedragslijn wordt gevolgd. Ik wil hier echter vooral benadrukken dat (gezien de wijze waarop IenM over de hier in geding zijnde geldstromen communiceert) de Tweede Kamer naar mijn mening in deze gevallen materieel adequaat geïnformeerd is.

De onderhavige mutaties zijn vrijwel allemaal wijzigingen binnen de door de Tweede Kamer gefiatteerde projecten uit het Infrastructuurfonds en de daarmee samenhangende budgetten. Het gaat in die gevallen dus om technische verschuivingen (versnellingen of vertragingen) binnen de meerjarige programmering, niet om beleidsmatige aanpassingen (verhogingen of verlagingen). Hierdoor heb ik gemeend deze, in overeenstemming met de lijn die door het Ministerie van Financiën en de Auditdienst Rijk wordt aangehouden, aan te kunnen merken als technische mutaties. Ze zijn immers een direct gevolg van de werking van het Infrastructuurfonds als begrotingsfonds. Hierdoor zijn de mutaties in de Slotwet gemeld aan de Tweede Kamer en niet al eerder door middel van bijvoorbeeld een aparte brief na de Tweede Supplettoire Wet. Ik ben van mening dat dit volledig en juist is gebeurd.

Mocht de Algemene Rekenkamer bij haar oordeel van onrechtmatigheid blijven, dan zal ik dergelijke mutaties in het vervolg eerder aan de Tweede Kamer melden.

Overigens zijn enkele verplichtingen- en uitgavenmutaties die door de Algemene Rekenkamer worden benoemd, in mijn ogen wél beleidsmatig van aard en daarom ten onrechte niet eerder dan met de Slotwet gemeld aan de Tweede Kamer. Dit betreurt ik ten zeerste. Deze mutaties betreffen HXII. Ik ga hierna in mijn gedetailleerde toelichting ook op deze mutaties in.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,



mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

**Bijlage 1 bij Bestuurlijke reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2012
Infrastructuurfonds (IenM/BSK-2013/72943)**

Toelichting op slotwetmutaties

In deze bijlage geef ik op uw verzoek een toelichting op onderstaande slotwetmutaties:

	<i>Hoofdstuk</i>	<i>Artikel</i>	<i>Soort</i>	<i>Slotwetmutatie (x €1.000)</i>
1	IF	12	Uitgaven	9.139
2	IF	12	Verplichtingen	577.627
3	IF	14	Uitgaven	16.317
4	IF	16	Uitgaven	34.738
5	IF	16	Verplichtingen	79.184
6	HXII	2	Uitgaven	2.577
7	HXII	3	Verplichtingen	7.073

1. Infrastructuurfonds Artikel 12 Hoofdwegennet (uitgaven)

In het jaarverslag worden twee projecten genoemd, waarvan de uitgaven duidelijk hoger waren dan bij de tweede supplettoire wet, te weten de N35 (€ 24 mln) in verband met Tunnel technische installaties en de A50 (€ 20 mln) in verband met een versnelde uitvoering. In de saldering met andere mutaties tellen deze uitgaven op tot een overschrijding van € 9.139 mln.

De extra uitgaven voor de N35 waren al gemeld aan de Tweede Kamer (Kamerbrief over Tunnelveiligheid (kst. 29 296 nr. 20) van 15 maart 2011), maar waren bij de NJN nog niet verwerkt in de begroting, omdat nog een besluit moest worden genomen over de financiële dekking.

De mutatie voor de A50 was bij de NJN nog niet bekend. Eind 2012 heeft de aannemer zijn planning aangepast en is het werk versneld, waardoor uitgaven die gepland waren in 2013 al in 2012 werden gedaan.

Het betreft bij deze twee projecten de uitvoering van bestaand beleid. De meeruitgaven aan tunneltechnische installaties bij de N35 en de versnelling van de aanleg van de A50 zijn niet beleidsmatig van aard, omdat hier geen sprake is van meerwerk en het totale projectvolume niet wordt overschreden. Hier is dus sprake van een dynamiek die kan worden toegeschreven aan de werking van het Infrastructuurfonds. Wel had deze mutatie gemeld kunnen worden aan de Tweede Kamer, zodra deze bekend was.

2. Infrastructuurfonds Artikel 12 Hoofdwegennet (verplichtingen)

De slotwetmutatie van de verplichtingen bedraagt € 577.627. In het jaarverslag is vermeld dat in de Najaarsnota 2012 voor de projecten A1-A6 en de N33 alleen het aanlegdeel is gemuteerd en niet het Beheer en Onderhoud, omdat dat deel van het contract toen nog niet bekend was.

Bij het aangaan van DBFM contracten is de werkwijze tot nu toe als volgt geweest. Het aanlegbudget staat op het aanlegartikel en het B&O budget staat op het beheer en onderhoud artikel. Het werk wordt gegund. Vervolgens wordt met Financiën / FMC en het PPS bureau berekend wat de totale financiële reeks moet worden, als uitwerking op deze gunning. Wanneer hierover overeenstemming is, wordt het aanleg budget verlaagd en wordt het B&O budget verlaagd. Vervolgens komt een nieuwe financiële reeks op het artikel Geïntegreerde Contractvormen. Dan wordt ook de verplichting vastgelegd. Omdat deze actie tot nu toe steeds binnen één begrotingsjaar werd uitgevoerd, deed de huidige situatie zich niet voor.

In de begroting 2012 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de projecten A1/A6 en N33 Assen-Zuidbroek als DBFM contract worden aanbesteed. Inherent aan ieder DBFM-contract is dat naast aanleg ook het (beheer en) onderhoud voor een lange periode (15-20 jaar) in een keer integraal wordt aanbesteed om levenscyclusvoordelen te behalen. In de Voortgangsrapportage DBFM 2012 van 18 december aan de Kamer staat op bladzijde 4 dit principe omschreven. In dezelfde VGR van 2012 is ook genoemd dat voor beide projecten de DBFM-aanbestedingsprocedure in de afrondende fase zit (blz.32). Zo is opgenomen dat de definitieve inschrijving voor A1/A6 (veruit de grootste van de twee) eind oktober plaatsvindt. Ook is in het MIRT-boek 2013 (op 18 september aan de Staten-Generaal aangeboden) op pagina 108 gemeld dat de A1/A6 wordt aanbesteed in 2012. In dat kader is reeds het voor aanleg beschikbare bedrag gemuteerd bij Najaarsnota. Daarmee zijn deze middelen naar Rijkswaterstaat overgegaan en als verplicht aangemerkt. Na het succesvol afronden van de aanbesteding A1/A6 in een DBFM-contract (op 8 december 2012) is de verplichtingen ruimte verhoogd om de totale verplichting vast te kunnen leggen in de administratie van IenM. Dit kon niet eerder worden gemeld aan de Tweede Kamer dan in de Slotwet.

Door de late gunning van het DBFM-contract zijn de twee mutaties vanuit de artikelen Aanleg en BenO naar het artikel Geïntegreerde Contractvormen los van elkaar komen te staan. De mutatie van Aanleg naar Geïntegreerde Contractvormen is voor het sluiten van de indieningstermijn voor NJN-mutaties gedaan en de mutatie van BenO naar Geïntegreerde Contractvormen is daarna gedaan. Hierdoor is het in de NJN 2012 en SW2012 geregeld. Hier is sprake van een dynamiek die kan worden toegeschreven aan de werking van het Infrastructuurfonds. Wel had deze mutatie gemeld kunnen worden aan de Tweede Kamer, zodra deze bekend was.

3. Infrastructuurfonds Artikel 14 Regionale, lokale infrastructuur (uitgaven)

Voor de Noord/Zuidlijn WTC is in 2012 meer uitgegeven dan begroot omdat vanwege het eerder halen van geplande mijlpalen de betaling in 2012 heeft plaatsgevonden in plaats van in 2013.

Mijlpalen die voor 1 oktober van een lopend jaar zijn behaald, kunnen overeenkomstig de beschikking van 23 december 1999 in het vierde kwartaal worden betaald indien er voldoende budget is. Het tunnelboorproces is zeer goed verlopen. Daardoor heeft tunnelboormachine 3 (TBM3) op 4 september 2012 de zuidelijke wand van toekomstig metrostation Rokin bereikt. Deze mijlpaal, goed voor een bedrag van € 21,798 mln stond eerder gepland voor oktober 2012 en zou in dat geval in het eerste kwartaal van 2013 zijn uitbetaald. De Tweede Kamer wordt alleen over de voortgang van een project in uitvoering geïnformeerd als er grootschalige of structurele wijzigingen in de uitvoering optreden. Daar is hier geen sprake van. Door de bindende beschikking van 23 december 1999 had de aannemer recht op het uitbetalen van de €21,798 mln die voor de mijlpaal stond. Dit is dan ook rechtmatig gebeurd. Ook betreft het geen meerwerkkosten of andere beleidsmatige veranderingen. Het eerder uitbetalen had echter wel aan de Tweede Kamer gemeld kunnen worden.

4. Infrastructuurfonds Artikel 16 Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer (uitgaven)

Dit betreft een totale slotwetmutatie van € 34,7 mln.

In het jaarverslag is aangegeven dat er een toename is van de gegunde contracten door een efficiëntere marktbenadering. Met name daardoor is het kasritme van het project Lent versneld. In de 20e voortgangsrapportage (verslagperiode 1-1-2012 t/m 30-6-2012) heeft het programma Ruimte voor de Rivier aangekondigd dat bij de aanbesteding van het project Lent mogelijk een versnelling gerealiseerd zou kunnen worden. Daar stond ook vermeld dat versnelde uitvoering effect kan hebben op de uitgaven en dus op het verplichtingen- en uitgavenbudget. De realisatie van deze beschikkingen was bij de tweede suppletore wet (NJN) nog niet te voorzien omdat het daadwerkelijke effect van de versnelde uitvoering enkele maanden na het moment van gunning definitief inzichtelijk was. Dat is het moment dat de uitvoeringsplannen en de termijnstaten zijn goedgekeurd door de opdrachtgever. In dit geval was de gunning aan de markt in juli 2012 en zijn de uitvoeringsplannen na de tweede suppletore wet goedgekeurd. Daarnaast wordt de hogere realisatie met name veroorzaakt door enerzijds versnelling van de projecten Eiland Dordrecht, Krimpen ad IJssel en anderzijds de meerwerkkosten voor dijkversterking Enkhuizen. Daartegen over staan

enkele aanbestedingsmeevallers bij onder andere de afgeronde projecten ZSK Scheveningen en de Delflandsekust. Over de stand van zaken van de projecten over de verslagperiode 1 juli 2012 t/m 31 december 2012 wordt de Tweede Kamer met de VGR-3 geïnformeerd. Meerwerkkosten zijn inderdaad niet gemeld aan de Tweede Kamer, terwijl dit achteraf gezien wel wenselijk was geweest. De hogere realisatie wordt met name veroorzaakt door enerzijds versnelling van de projecten eiland van Dordrecht, Krimpen a/d IJssel en meerwerkkosten voor dijkversterking Enkhuizen. De subsidiebeschikkingen hiervan zijn allen na de NJN afgegeven (resp. 4 december 2012, 4 dec 2012 en 7 dec 2012) (subsidiebeschikkingen omdat het HWBP-2 projecten betreft).

5. Infrastructuurfonds Artikel 16 Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer (verplichtingen)

Dit betreft een slotwetmutatie van in totaal € 79,2 mln. Het jaarverslag vermeldt dat de mutatie van het verplichtingenbudget het directe gevolg is van de versnellingen bij Ruimte voor de Rivier alsmede de vastlegging van nieuwe beschikkingen en meerkosten op het HWBP.

Bij het HWBP-2 is sprake van een hogere realisatie van de verplichtingen ten opzichte van de NJN 2012. Dit was niet eerder voorzien en de Tweede Kamer kon daarover niet eerder worden geïnformeerd dan in de begrotingswetten (NJV2012 en SW2012). Over de stand van zaken van de projecten over de verslagperiode 1 juli 2012 t/m 31 december 2012 wordt de Tweede Kamer met de VGR-3 geïnformeerd. In de NJN is € 325 mln aan verplichtingen doorgeschoven naar de periode na 2012. Deze inschatting blijkt nu te optimistisch geweest, waardoor weer verplichten naar 2012 zijn teruggeschoven.

Voor wat betreft Ruimte voor de Rivier is de Kamer met de 20ste voortgangsrapportage op 4 oktober 2012 geïnformeerd over het voornemen om de werkzaamheden dijkteruglegging Lent te gunnen. De uitvoeringsplannen en daarmee de vaststelling van de hoogte van de contracten zijn 9 oktober 2012 goedgekeurd. Dit is ook het moment waarop de verplichtingen moeten worden vastgelegd. Op 11 november 2012 zijn de verplichtingen vervolgens daadwerkelijk vastgelegd. Het project Ruimte voor de rivier is niet versneld. Derhalve is sprake van het eerder aangaan van verplichtingen binnen het project Ruimte voor de Rivier. Wederom is hier sprake van een dynamiek die kan worden toegeschreven aan de werking van het Infrastructuurfonds.

6. HXII Artikel 02 Ruimtelijke ontwikkeling (uitgaven)

Tijdens uw onderzoek stelde u een vraag over de hogere verplichtingen in verband met meerjarige subsidietoekenning van in totaal € 29,3 mln, veroorzaakt door een meerjarige subsidietoekenning Actie Agenda Architectuur Ruimte Ontwikkeling (€ 16,232 mln) en GEO informatie (€ 13,033 mln) die in 2013 en 2014 tot betaling zullen leiden. U vraagt in het conceptrapport van 11 april 2013 echter naar het saldo van K€ 2.577. Aangezien deze mutatie op artikel 2 binnen de tolerantiegrens valt, is omwille van de tijd hier niet verder onderzoek naar gedaan.

7. HXII Artikel 03 Wegen en verkeersveiligheid (verplichtingen)

In het jaarverslag is aangegeven dat de hogere verplichtingenrealisatie hoofdzakelijk is veroorzaakt door het aangaan van verplichtingen in 2012 die voor 2013 zijn begroot. Het betreffen hier voornamelijk verplichtingen die samenhangen met subsidies wegvervoer. De subsidies zijn opgenomen in de bijlage subsidie-overzicht bij de begroting 2013 (http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173855_43.html). Daarmee is de Tweede kamer geïnformeerd. In de Najaarsnota is op het hoofdproduct 03.01.02 een negatief budget ontstaan van ca. € 2,9 mln. doordat meer is afgeboekt dan het beschikbare budget. Deze negatieve stand wordt thans bij de eerst volgende mogelijkheid (slotwet) gecorrigeerd (zie ook de tabel budgettaire gevolgen van beleid bij artikel 3 in de slotwet). De resterende hogere verplichtingenrealisatie van ca. € 4,2 mln. staat in relatie met de hogere uitgaven mutaties op dit artikel alsmede een verschuiving uit 2013 naar 2012 van € 2,9 mln. in verband met verplichtingen die reeds in 2012 zijn vastgelegd maar in de begroting voor 2013 zijn geraamd. Over het naar voren halen van de verplichting is de Tweede Kamer niet eerder geïnformeerd. Dit had echter wel moeten gebeuren.