



Achtergronddocument

Verantwoordingsonderzoek bij het Infrastructuurfonds 2011 (A)

16 mei 2012

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

070 - 3424344
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl



Inhoud

1	Over dit onderzoek	1
2	Beleidsinformatie	2
2.1	Onderbesteding spoorbudgetten nader onderzocht	2
2.2	Eenmalige bijlage verschillenanalyse onderbesteding ProRail 2005-2010	3
2.3	Bevindingen departementale auditdienst	6
2.4	Aanvullend onderzoek Algemene Rekenkamer naar mutaties	7
2.5	Bevindingen Jaarverslag 2011	7
2.6	Conclusies en aanbevelingen	8
3	Financiële informatie	11
3.1	Oordeel over financiële informatie	11
3.2	Overzicht per begrotingsartikel	13
4	Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer	14
4.1	Reactie minister van IenM	14
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Infrastructuurfonds	16
	Afkortingen	23
	Literatuur	24



1 Over dit onderzoek

1

In deze rapportage presenteren wij de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek naar het Jaarverslag 2011 van het Infrastructuurfonds (A). Dit is een uitgebreide versie van onze rapportage, een beknopte versie van de rapportage over dit onderzoek hebben wij op 16 mei 2012 naar de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2012).

Het Infrastructuurfonds heeft de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur en de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie tot doel. Op grond van artikel 3 van de Wet op het Infrastructuurfonds is bepaald dat de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) de begroting van het Infrastructuurfonds beheert. De bedrijfsvoering van het Infrastructuurfonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu waarover wij rapporteren in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie Infrastructuur en Milieu (XII)*. In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Infrastructuurfonds opgenomen.

Infrastructuurfonds

	2010	2011
Verplichtingen (€ miljoen)	9.660,8	6.654,6
Uitgaven (€ miljoen)	8.782,7	8.372,5
Ontvangsten (€ miljoen)	8.765,2	8.475,7

In het hoofdstuk 2 gaan we nader in op de begrotingsinformatie in de bijlage van het jaarverslag van het Infrastructuurfonds, waarin nader in wordt gegaan op de mate van onderbesteding van spoorbudgetten ProRail. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de financiële informatie in het jaarverslag. De reactie van de minister en ons nawoord daarbij staan in hoofdstuk 4.



2 Beleidsinformatie

2

2.1 Onderbesteding spoorbudgetten nader onderzocht

In 2011 is een parlementair onderzoek uitgevoerd naar het onderhoud en innovatie van het spoor. Op verzoek van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek gedaan naar de besteding van de spoorbudgetten door ProRail.¹ Een van de conclusies uit het onderzoek was dat ProRail in de periode 2005 – 2010 in totaal maximaal € 1,1 miljard (exclusief btw) minder heeft uitgegeven aan beheer en onderhoud en aanleg van het spoor dan het Ministerie van IenM hiervoor had begroot in het Infrastructuurfonds. We hebben daarbij rekening gehouden met mogelijke dubbeltellingen die kunnen ontstaan doordat de wijze van begroten in het Infrastructuurfonds het mogelijk maakt om bedragen, door middel van door het parlement goed gekeurde suppletore wetten, door te schuiven naar volgende jaren.

In reactie op ons rapport heeft de minister aangegeven dat de onderbesteding € 373 miljoen (inclusief btw) was en later bijgesteld naar € 364 miljoen (inclusief btw). Deze omvang is gebaseerd op de berekening van de departementale auditdienst in hun rapportage van 27 oktober 2011. Op basis van de door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde review op de berekening van het ministerie heeft de Algemene Rekenkamer de onderbesteding vastgesteld op maximaal € 1.438 miljoen (inclusief btw). Het verschil tussen de cijfers van de Algemene Rekenkamer wordt voor het grootste deel verklaard door de btw.

In onze brief aan de Tweede Kamer van 13 december 2011 concluderen wij dat de wederzijdse berekeningen van de onderbesteding verklaard worden door verschillende grondslagen.² De Algemene Rekenkamer hanteert als vertrekpunt de stand ontwerpbegrotingen. Het ministerie koos voor een berekening op basis van de zogeheten 'vermoedelijke

¹ Algemene Rekenkamer (2011). *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr. 4.

² Algemene Rekenkamer, *Besteding spoorbudgetten ProRail; review op de cijfers van het ministerie*, brief d.d. 13 december 2011.



uitkomsten' die in de Miljoenennota staan.³ Om beter inzicht en meer zekerheid te krijgen over de gehanteerde cijfers hebben wij de volgende aanbeveling aan de minister van IenM geformuleerd:

3

"Geef inzicht in de wijze waarop de oorspronkelijke begrotingen voor de jaren 2005 tot en met 2010, en de realisaties daarop, aansluiten op de door IenM gerapporteerde onderbesteding in die periode. Op basis van de beschikbare dossiers moet het verschil tussen beide grondslagen worden verklaard en worden toegelicht in een eenmalige bijlage bij het jaarverslag IF 2011. Daarbij moeten de dubbeltellingen en bij supplettoire wetten door de Staten-Generaal geautoriseerde mutaties worden verdisconteerd. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de aard van de mutaties. Door opname in het jaarverslag IF 2011 is deze bijlage onderdeel van de controleverklaring van de departementale auditdienst."

Een dergelijke analyse dient uitsluitend te geven over het verschil van inzicht in de mate van onderbesteding.

2.2 Eenmalige bijlage verschillenanalyse onderbesteding ProRail 2005-2010

In de eenmalige bijlage bij het jaarverslag 2011 Infrastructuurfonds wordt de aansluiting tussen het verschil volgens de Algemene Rekenkamer (€ 1.438 miljoen) en IenM (€ 364 miljoen) toegelicht. De verschillende uitkomsten worden verklaard door zogenoemde 'correcties' en 'interpretatieverschillen'.

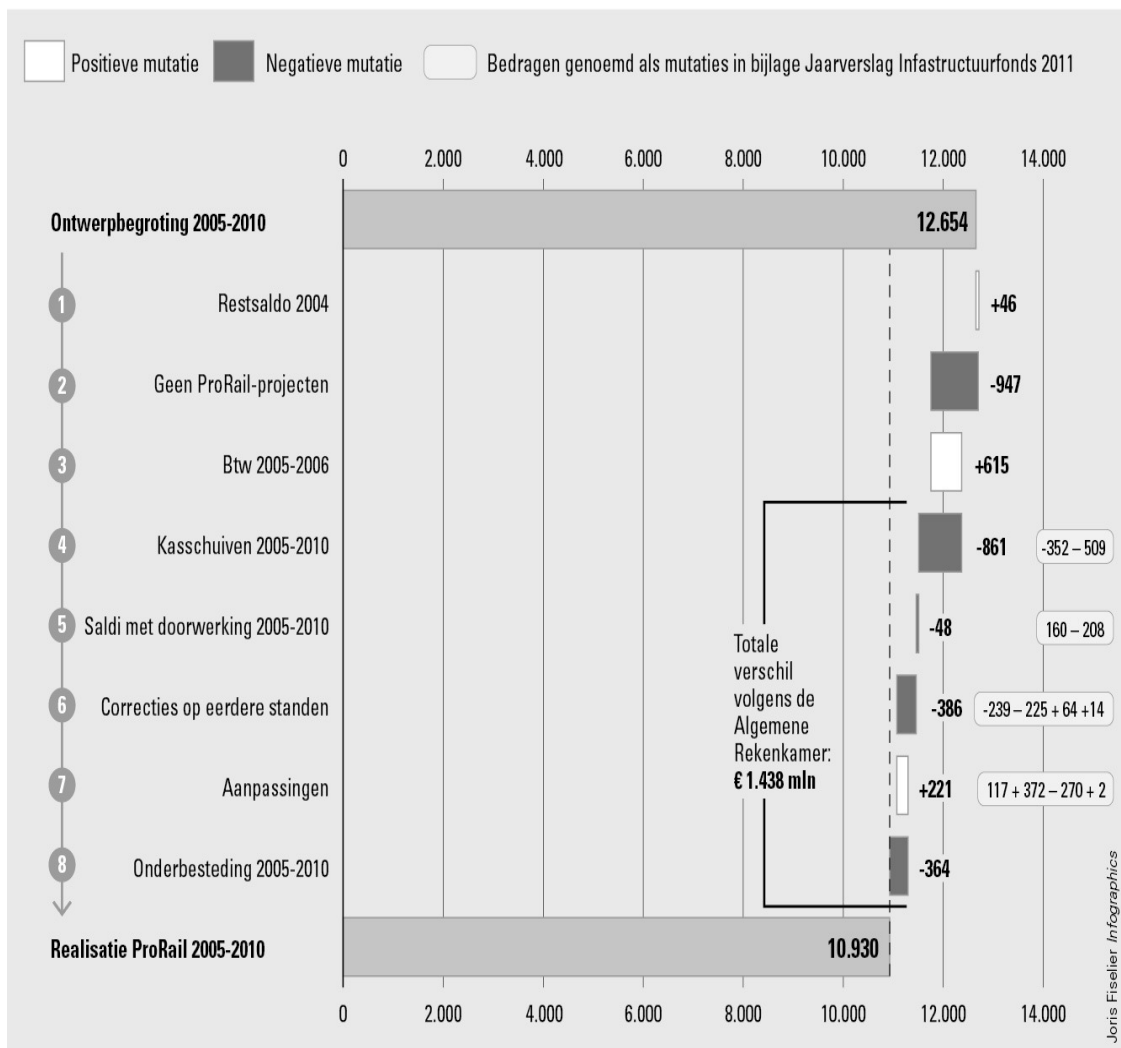
Wij hebben een review op de bijlage uitgevoerd. Er is sprake van een sluitende verschillenanalyse, die kan worden aangesloten met de onderliggende, extracomptabele begrotingsadministratie ('cijferboek'), waarmee met deze eenmalige bijlage is voldaan aan onze aanbeveling van 13 december 2011 met betrekking tot het gevraagde inzicht. De toelichting op deze financiële aansluiting is vooral toegankelijk voor ingewijden. De tekst heeft een relatief complex 'boekhoudkundig' karakter, vooral door het veelvuldig gebruik van jargon.

³ Op basis van de ontwerpbegroting voor het komende jaar autoriseert de Tweede Kamer de uitgaven voor dat jaar. Deze uitgaven kunnen bij eerste en tweede supplettoire begrotingen gedurende het uitvoeringsjaar worden bijgesteld. Bij de Miljoenennota die een jaar na het indienen van de ontwerpbegroting wordt gepubliceerd, staan ter informatie de 'vermoedelijke uitkomsten' voor het uitvoeringsjaar.



De Tweede Kamer is van mening dat bij de berekening van onderbesteding van spoorbudgetten de geautoriseerde ontwerpbegrotingen de grondslag moeten zijn.⁴ We vatten daarom de verschillenanalyse van de Ontwerpbegroting tot en met realisatie door ProRail samen in de onderstaande grafische opstelling voor de periode 2005-2010:

Figuur 1 Verklaring van verschil tussen ontwerpbegrotingen en realisaties ProRail (2005-2010)
 In miljoenen euro's



In bovenstaande figuur wordt een aansluiting gemaakt tussen de standen van de ontwerpbegrotingen 2005 – 2010 en de realisatie over dezelfde periode. In totaal hebben in deze periode meer dan 4.000 mutaties plaatsgevonden. Wij hebben voor een zevental categorieën de saldi van de mutaties in kaart gebracht.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr 9.



De eerste drie mutaties hebben betrekking op:

5

1. het 'restsaldo 2004' (verhoging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 46 miljoen);
2. de begrotingsmutaties die geen betrekking hadden op ProRail-projecten (verlaging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 947 miljoen); en
3. de toegevoegde btw-begrotingsbedragen voor 2005 en 2006 (verhoging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 615 miljoen).

Na deze stappen resteert een verschil van € 1.438 miljoen. Deze eerste drie mutaties zijn voor zowel de grondslag stand Ontwerpbegroting als voor de grondslag stand Miljoenennota op dezelfde wijze in de berekening meegenomen. Ze zijn daarom geen onderdeel van de verschillenanalyse.

De volgende mutaties zijn dat wel en verklaren het verschil van onderbesteding:

4. Kasschuiven 2005-2010 (verlaging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 861 miljoen): deze kasschuiven betreffen geld dat vanwege onderbesteding bij 'het spoor' tijdelijk elders binnen het Infrastructuurfonds wordt ingezet. Deze budgetten zijn voor een bedrag van € 352 miljoen binnen de periode 2005-2010 voor spoor tot besteding gekomen. Voor een bedrag van € 509 miljoen is het geld naar 2011 en later geschoven (eveneens bestemd voor spoor).
5. Saldi met doorwerking 2005-2010; dit betreft saldi die gecorrigeerd zijn voor dubbeltellingen of boekingen van een voor- of nadelig saldo waarvan de doorwerking is opgenomen in de Voorjaarsnota/Miljoenennota van het volgende jaar (verlaging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met – netto – € 48 miljoen).
6. Correcties op eerdere standen (verlaging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 386 miljoen): hierbij is sprake van budgetten die, bij nader inzien ten onrechte, waren meegenomen in de berekening. Bijvoorbeeld: doordat een begrotingsadministratie in een bepaald jaar nog niet op projectniveau is ingericht, kan geen geld voor niet-spoorprojecten worden onderscheiden.
7. Aanpassingen (verhoging ten opzichte van de stand Ontwerpbegroting met € 221 miljoen): deze mutaties hebben met name betrekking op loon- en prijsbijstellingen en overboekingen van planstudiefase naar realisatiefase van projecten.

Na deze stappen resteert in de verschillenanalyse de post 'onderbesteding 2005-2010' van € 364 miljoen ten opzichte van de stand Miljoenennota.



Uit de toelichting van de verschillenanalyse blijkt daar eerder een verkeerde correctie te zijn doorgevoerd, waardoor het bedrag met € 179 miljoen moet worden verhoogd naar € 543 miljoen.⁵

6

Concluderend: in de bijlage is een aansluiting gemaakt tussen de standen van de ontwerpbegrotingen 2005-2010 en de realisatie over dezelfde periode. Het opstellen van de bijlage ging zoals hierboven beschreven gepaard met een opschoning voor correcties en dubbeltellingen. Wellicht ten overvloede stellen wij vast dat – rekening houdend met correcties en dubbeltellingen – in de periode 2005 tot en met 2010 in totaal voor € 1.052 miljoen aan middelen die bij ontwerpbegroting door de Tweede Kamer als uitgaven aan het spoor zijn geautoriseerd, niet aan het spoor zijn besteed.

Deze onderbesteding bestaat enerzijds uit de gecorrigeerde onderbesteding van € 543 miljoen en anderzijds een bedrag van € 509 miljoen aan kasschuiven: geld bestemd voor spoor dat is doorgeschoven naar 2011 en latere jaren.

2.3 Bevindingen departementale auditdienst

De departementale auditdienst (DAD) heeft onderzoek gedaan naar de verschillenanalyse. Dat heeft geresulteerd in een *rapport van bevindingen*: in het samenvattend auditrapport 2011 over het Infrastructuurfonds heeft de DAD een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de bevindingen inzake de verschillenanalyse spoorbudgetten ProRail (de 'bijlage'). De belangrijkste bevindingen zijn:

- De verschillenanalyse sluit cijfermatig aan op de eerdere rapportages van de Algemene Rekenkamer en het ministerie.
- De posten in de cijfermatige opstelling zijn ordelijk en controleerbaar ontleend aan de verschillende (supplettoire) begrotingswetten en toelichtingen daarbij voor de onderzochte periode.
- Het meerjarige effect van de kasschuiven en saldimutaties is volgens het cijferboek budgetneutraal (i.e. het bedrag dat er in het ene jaar afgaat, komt er in een later jaar weer bij).
- De bij de posten omschreven toelichting is daarmee in overeenstemming en toereikend voor lezers met veel kennis van de betreffende materie.

⁵ De € 179 miljoen betreft het zogenoemde 'mandje spoor' van € 225 miljoen minus andere correcties van in totaal € 46 miljoen (-/- € 32 Thalys correctie, -/- € 14 miljoen btw 2005).



Voor de kasschuiven en saldimumutaties heeft de DAD de afzonderlijke en/of 7
totale begrotingsmutaties overigens niet direct kunnen aansluiten met de
afzonderlijke begrotingswetten. Deze aansluiting is namelijk niet op deze
wijze te controleren. Volstaan is met een totaalaansluiting tussen standen
volgens Ontwerpbegroting, Voorjaarsnota en Miljoenennota volgens het
cijferboek met de betreffende begrotingswetten.

2.4 Aanvullend onderzoek Algemene Rekenkamer naar mutaties

Voor een deugdelijke (detail)controle is het cijferboek, aangevuld met
brondocumenten, noodzakelijk. Voor een nader onderzoek naar de
onderbouwing met brondocumenten hebben we een aantal grote
begrotingsmutaties geselecteerd, waarmee een substantieel deel van de
totale verschillen wordt verklaard. De begrotingsmutaties zijn:

- de inhouding van het overschot van ProRail via de beschikking 2008 (€ 270 miljoen);
- de aanpassing van het kasritme in de begroting 2009 samenhangend met de financiering van het Programma Hoogfrequent Spoor (€ 166 miljoen);
- een kasschuif samenhangend met de FES-bijdrage voor het programma Bereikbaarheid (€ 402 miljoen), en;
- een aanvullende kasschuif in 2009 tussen het wegprogramma en het spoorprogramma (€ 250 miljoen).

Uit de geraadpleegde interne brondocumenten blijkt dat deze begrotingsmutaties vooral het gevolg zijn van een tijdelijke onderuitputting van de spoorbudgetten. Het Ministerie van IenM heeft deze middelen deels ingezet voor de aanleg of beheer en onderhoud van wegen en deels doorgeschoven naar latere jaren. Zowel uit het cijferboek als uit onderliggende documentatie blijkt voor de onderzochte mutaties dat de middelen beschikbaar blijven voor het spoor. Dat betekent dat er – boekhoudkundig – per saldo geen geld van 'spoor' naar 'wegen' verdwijnt.⁶

2.5 Bevindingen Jaarverslag 2011

In het jaarverslag van het Infrastructuurfonds 2011 heeft de minister van IenM op verzoek van de Tweede Kamer een gespecificeerd overzicht opgenomen van alle in het verslagjaar aangebrachte mutaties op

⁶ Overigens geldt daarbij dat het Kabinet c.q. de Tweede Kamer in latere jaren over een andere inzet van middelen kunnen beslissen.



begrotingsartikel 13 Spoorwegen. Deze mutaties zijn voorzien van een korte toelichting.

8

We hebben de cijfers uit dit overzicht vergeleken met cijfers in de Begroting 2011, de Voorjaarsnota 2011, de Begroting 2012, de Najaarsnota 2011 en de Slotwet 2011 en geconstateerd dat de *totaalbedragen* van de artikelonderdelen en het totale artikel in het overzicht aansluiten op de overeenkomstige totaalcijfers in de genoemde begrotingsdocumenten. Verder zijn in de begrotingsdocumenten de mutaties per *artikelonderdeel* toegelicht. Deze toelichting is vooral gekoppeld aan de verschillende projecten. Een beperkt aantal mutaties uit het overzicht is op basis van de omschrijving aan te sluiten op de mutaties in de begrotingsdocumenten.

Ten slotte constateren we dat de slotwetmutaties in de uitgaven op artikel 13 (€ 151 miljoen), artikel 18 (€ 109 miljoen) en artikel 12 (€ 39 miljoen) rijksbreed gezien tot de grootste behoren die bij slotwet worden opgevoerd. De mutaties op artikel 13 en 18 hebben grotendeels betrekking op 'spoor'.

2.6 Conclusies en aanbevelingen

Analyse geeft verklaring voor verschillen

Met de verschillenanalyse in de eenmalige bijlage bij het Jaarverslag 2011 over het Infrastructuurfonds geeft de minister een verklaring voor de verschillende uitkomsten die voortvloeien uit de grondslagen die door de minister en de Algemene Rekenkamer zijn gehanteerd bij de berekening van de onderbestedingen 2005-2010 bij ProRail. Daarmee is voldaan aan onze aanbeveling van 13 december 2011. We stellen vast dat het verschil tussen onze cijfers en die van de minister is te herleiden tot een verschil in grondslag, te weten respectievelijk stand ontwerpbegroting en stand Miljoenennota.

Uit analyse blijken correcties noodzakelijk

De verschillenanalyse leidde tot aantal correcties in de berekeningen. De minister meldt deze correcties in de bijlage. Dit houdt enerzijds in dat daar waar eerder door de minister een onderbesteding van € 364 miljoen werd gerapporteerd, dit bedrag naar € 543 miljoen moet worden bijgesteld. Anderzijds geldt voor het bedrag dat uitgaande van de stand ontwerpbegroting door de Algemene Rekenkamer op maximaal € 1.439 miljoen werd becijferd, een bijstelling naar € 1.052 op zijn plaats is. Het verschil tussen beide bedragen na correctie wordt volledig verklaard door



de € 509 miljoen aan kasschuiven naar uitgaven voor spoor in 2011 en latere jaren. Hier is geen sprake van verschil in inzicht. De Algemene Rekenkamer telt deze post mee omdat dit budget, bij begroting bestemd voor spoor, niet tot besteding is gekomen in de periode 2005-2010 (maar wel beschikbaar blijft voor spoor vanaf 2011 en latere jaren). Daarmee kan een eenduidig antwoord op de vraag van de Kamer worden gegeven. Tezamen met de onderbesteding van € 543 miljoen is per saldo € 1.052 miljoen, bij begroting bestemd voor spooruitgaven door ProRail, in de periode 2005-2010 niet aangewend voor dit doel.

9

Verschillenanalyse sluit aan op de onderliggende begrotingsadministratie: er verdwijnt via kasschuiven geen geld van 'spoor' naar 'wegen'

We hebben geconstateerd dat de verschillenanalyse die de minister in de bijlage van het jaarverslag heeft opgenomen, aansluit op de onderliggende begrotingsadministratie van IenM.

Voor de *kasschuiven* geldt dat deze in de administratie behouden blijven voor het spoor: afboekingen op 'spoor' gaan in de onderliggende begrotingsadministratie gepaard met bijboekingen in een later jaar of in latere jaren. Voor een bedrag van € 352 miljoen is reeds binnen de periode 2005-2010 op deze wijze teruggeboekt en besteed aan het spoor. Kasschuiven naar 2011 en latere jaren – in totaal € 509 miljoen – komen eveneens volgens de boekhouding weer beschikbaar voor het spoor. Boekhoudkundig verdwijnt er dus geen geld van 'spoor' naar 'wegen'. Dat blijkt uit de achterliggende documentatie, waar de Tweede Kamer geen zicht of slechts een beperkt zicht op heeft. Voor de onderbesteding van € 543 miljoen hebben wij niet kunnen vaststellen of en wanneer de middelen weer beschikbaar komen voor het spoor. De minister heeft de Kamer toegezegd dat de in de periode 2005-2010 niet bestede middelen aan spoor voor dit doel behouden blijven.⁷ Wij komen tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

In het najaar 2011 rapporteerden wij dat de Tweede Kamer zich op basis van informatie van de minister geen duidelijk beeld kon vormen van de opgetreden veranderingen in budget, scope en planning van de projecten en activiteiten van ProRail. Wij sluiten ons aan daarom aan bij het advies van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor dat van kasschuiven en begrotingsmutaties altijd de herkomst en bestemming inzichtelijk en traceerbaar moeten zijn. Belangrijke kasschuiven vragen om een financiële én een inhoudelijke toelichting.

⁷ Brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer d.d. 10 oktober 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr. 5. Den Haag: Sdu.



Daartoe is een goede administratieve organisatie van belang, zoals we in ons onderzoek *Besteding van spoorbudgetten door ProRail* ook stelden. Het belang hiervan is gebleken bij de verschillenanalyse, waarvoor ruim 4.000 mutaties in kaart moesten worden gebracht. Deze werkzaamheden lieten zien, dat verbeteringen in het administratie- en registratieproces voor de begroting nodig zijn. We vinden het daarom belangrijk dat er een koppeling kan worden gelegd met relevante brondocumenten, zodat er een sluitende 'trail' van de begrotingsmutaties ontstaat.

10

Voor een goed zicht van de Tweede Kamer op de besteding van niet-uitgegeven spoorbudgetten bevelen wij de minister aan om bij de Ontwerpbegroting 2013 en het MIRT-projectenboek in beeld te brengen wanneer en aan welke projecten het geld dat bedoeld was voor spoor, alsnog besteed zal worden. Dat betekent dat de minister duidelijk maakt hoe de onderbesteding van € 543 miljoen vanaf 2011 en latere jaren voor de spoorsector behouden blijft. Hetzelfde vragen wij voor de € 509 miljoen aan kasschuiven. We zullen in 2012 en in de jaren daarna volgen op welke wijze de minister deze aanbevelingen vorm gaat geven.



3 Financiële informatie

11

In dit hoofdstuk staat ons oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 van het Infrastructuurfonds (§ 4.1). Vervolgens geven we een overzicht van de financiële informatie per artikel (§ 4.2).

De uitgaven van het Infrastructuurfonds bedroegen in 2011 € 8.372,5 miljoen, de verplichtingen € 6.654,6 miljoen en de ontvangsten € 8.475,7 miljoen.

3.1 Oordeel over financiële informatie

Oordeel over de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten⁸ in deze financiële overzichten

Inleiding

We hebben de financiële informatie in de volgende financiële overzichten van het jaarverslag 2011 van het Infrastructuurfonds gecontroleerd:

- a. de verantwoordingsstaat met toelichting;
- b. de saldibalans met toelichting;
- c. de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Verantwoordelijkheid van de minister van IenM

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dient de minister een jaarverslag en een saldibalans op te stellen, die voldoen aan de in de CW 2001 en in daarop gebaseerde lagere regelgeving opgenomen eisen. Op grond van de CW 2001 dient de financiële informatie deugdelijk te zijn weergegeven en overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften te zijn opgesteld.

De minister is ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in de financiële overzichten. Deze verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten

⁸ Tot 'verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten' worden in dit verband ook gerekend de afrekeningen van voorschotten; baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van baten-lastendiensten.



zijn rechtmatig als zij zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. Voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik dient de minister een toereikend beleid te voeren.

12

Verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer

Op grond van de CW 2001 is het de verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans te controleren en haar oordeel vast te leggen in een rapport.

Wij hebben onze controle uitgevoerd in overeenstemming met de INTOSAI Fundamental Auditing Principles and Guidelines. Deze Standaarden vereisen dat wij ethische voorschriften naleven en dat wij onze controle plannen en uitvoeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden gericht op het verkrijgen van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen die in de financiële overzichten zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van onze oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten die het gevolg zijn van fraude en corruptie of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing die relevant is voor het opmaken van de financiële overzichten in aanmerking. Wij richten ons op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden, maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van die interne beheersing.

In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal richt de Algemene Rekenkamer haar controle zo in dat zij in staat is fouten en onzekerheden van materieel belang op artikelniveau te rapporteren.

De controle van de Algemene Rekenkamer richt zich op:

- de deugdelijke weergave van de financiële informatie en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.



Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn voorts van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 329,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12, 13, 14, 16, 17 en 18. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

3.2 Overzicht per begrotingsartikel

Het volgende overzicht toont per begrotingsartikel waar fouten of onzekerheden zijn geconstateerd in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave van de inning en besteding van de middelen die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Financiële informatie per begrotingsartikel, Infrastructuurfonds (A)

Zie AAL punt:				
Beleidsartikelen	Bedrijfsvoering	Financiële info	Onvolkomenheid bij:	Tolerantiegrenzen overschreden?
Art. nr.	Omschrijving	Gerealiseerde uitgaven 2011 (x1000)		Artikelniveau
11	Hoofdwatersystemen	834.733		nee
12	Hoofdwegennet	2.577.371		nee
13	Spoorwegen	2.670.403		nee
14	Regionaal, lokale infrastructuur	338.572		nee
15	Hoofdvaarwegennet	829.016		nee
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	643.633		nee
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	72.348		nee
18	Overige uitgaven en ontvangsten	406.395		nee
19	Bijdragen andere begrotingen Rijk	0		nee



4 Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer

14

De minister van IenM heeft op 24 april 2012 gereageerd op dit achtergronddocument. Hieronder volgt de integrale tekst uit die bijlage (§ 4.1). De complete reactie staat op www.rekenkamer.nl. De reactie heeft ons aanleiding gegeven tot het opnemen van een kort nawoord (§ 4.2).

4.1 Reactie minister van IenM

De minister schrijft over de *beleidsinformatie* het volgende:

"U heeft niet kunnen vaststellen of de onderuitputting in de jaren 2005-2010 gerelateerd aan ProRail, voor spoor behouden is gebleven. Op basis van de geleverde informatie had kunnen worden vastgesteld dat de onderbesteding behouden is voor het spoor. Ik ben bereid voor u deze cijferopstelling te maken.

U adviseert verbeteringen door te voeren in het administratie- en registratieproces voor de begroting om kasschuiven financieel en inhoudelijk toe te kunnen lichten.

In lijn met uw aanbevelingen en naar aanleiding van de commissie Kuiken zal ik – vooruitlopend op het kabinetsbesluit naar aanleiding van het rapport Kuiken – onder andere de volgende maatregelen treffen:

In de verschillende documenten in de begrotingscyclus worden significante kasschuiven en begrotingsmutaties beter inzichtelijk en traceerbaar gemaakt. Daarbij wordt aangegeven welke artikelen betrokken zijn bij mutaties en worden de effecten in de tijd weergegeven. In geval van kasschuiven betekent dit dat wordt opgenomen in welke periode de middelen weer terugkomen respectievelijk naar welke jaren middelen worden verschoven. Als er middelen worden verschoven vanuit of naar jaren buiten de begrotingsperiode, wordt dat zichtbaar gemaakt door ook de jaren na de begrotingsperiode te laten zien. Dit zal niet alleen voor spoor worden gedaan maar voor alle begrotingsartikelen van het Infrastructuurfonds. Naast de financiële toelichting wordt ook een



inhoudelijke toelichting gegeven op de significante kasschuiven en begrotingsmutaties.

15

In de ontwerpbegroting 2013 wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre en in welke periode de genoemde onderbesteding 2005 – 2010 alsnog ten gunste van het spoor komen.”

Over de *financiële informatie* schrijft de minister:

“U stelt vast dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. U bent van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig zijn. Ik neem hier met genoeg kennis van.”

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het positief dat de minister de kasschuiven en begrotingsmutaties beter inzichtelijk en traceerbaar zal maken. Ook zullen we in dat verband met belangstelling kijken naar de ontwerpbegroting 2013, waarin de minister inzichtelijk maakt hoe de kasschuiven en onderbesteding ter waarde van per saldo € 1.052 miljoen in de periode 2005-2010 alsnog ten gunste van het spoor komen. Daarbij willen we benadrukken dat, zoals de minister ook in haar reactie constateert, verbeteringen in het administratieve begrotingsproces bij het ministerie nodig zijn. Voor een goed zicht van de Tweede Kamer op de besteding van spoorbudgetten zijn deze verbeteringen nodig.



Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Infrastructuurfonds

16

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

A Verplichtingen

B/C Uitgaven + ontvangsten

B Uitgaven

C Ontvangsten

D Baten-lastendiensten

E Saldibalans

F Afgerekende voorschotten

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

BIJLAGE 1 OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS (A)											
A. Verplichtingen (€ x 1000)											
Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
11	Hoofdwatersystemen	552.419	119	-	-	-	119	-	-	nee	-
12	Hoofdwegenet	2.274.880	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Railwegen	2.017.923	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	164.588	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Hoofdwegenet	918.852	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	365.431	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	61.057	655	-	-	-	655	-	-	nee	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	299.446	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen Rijk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		6.654.596	774	-	-	-	774	-	-	-	-
Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden											
Art. nr.	Post	Fout									
	Totaal individuele fouten	-									
	Totaal verplichtingen	6.654.596									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									



B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag *	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
11	Hoofdwatersystemen	874.495	54	-	6.920	-	6.974	-	nee	-
12	Hoofdwegenet	2.675.751	14.437	-	41.118	-	55.555	-	nee	-
13	Railwegen	2.815.184	15	-	-	-	15	-	nee	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	338.572	76	-	5.069	-	5.145	-	nee	-
15	Hoofdvaaarwegenet	858.472	25	-	5.713	-	5.738	-	nee	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	644.697	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	76.438	-	-	37	-	37	-	nee	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	881.684	-	-	37	-	37	-	nee	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen Rijk	7.682.832	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		16.848.125	14.607	--	58.894	--	73.501	--	--	--
* Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C										
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	16.848.125	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten							
	Deugdelijke weergave									
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Rechtmatigheid									
	Procentuele fout	0,00%								
	Procentuele onzekerheid	0,00%								
(2)	Totaal		Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten							
	Deugdelijke weergave									
	Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens							
	Rechtmatigheid									
	Procentuele fout	0,00%								
	Procentuele onzekerheid	0,00%								



B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
11	Hoofdwatersystemen	834.733	54	-	6.763	-	6.817	-	nee	-	-
12	Hoofdwegen	2.577.371	14.437	-	40.543	-	54.980	-	nee	-	-
13	Railwegen	2.670.403	15	-	-	-	15	-	nee	-	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	338.572	76	-	5.069	-	5.145	-	nee	-	-
15	Hoofdwegen	829.016	25	-	5.399	-	5.424	-	nee	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	643.633	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	72.348	-	-	37	-	37	-	nee	-	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	406.395	-	-	37	-	37	-	nee	-	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen Rijk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		8.372.471	14.607	-	57.848	-	72.455	-	-	-	-
Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden											
Art. nr.	Post										
	Totaal individuele fouten										
	Totaal uitgaven	8.372.471					0				
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	< 0,01%							Tolerantiegrens niet overschreden		
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%							Tolerantiegrens niet overschreden		
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									



C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
11	Hoofdwatersystemen	39.762	-	-	157	-	157	-	-	nee	-
12	Hoofdwegen	98.380	-	-	575	-	575	-	-	nee	-
13	Railwegen	144.781	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Hoofdwegen	29.456	-	-	314	-	314	-	-	nee	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	1.064	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	4.090	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	475.289	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen Rijk	7.682.832	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	8.475.654	-	-	1.046	-	1.046	-	1.046	-	-
Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden											
Art. nr.	Post										
				Fout							
	Totaal individuele fouten										
	Totaal ontvangsten	8.475.654					0				
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%									
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-compabele vorderingen	271.775	-	1.500	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	2.061.107	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	435.369	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	14.596.673	-	3.430	-	-	-	-	-	-
13	Deelnemingen	1.714.476	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen u/g	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen o/g	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Sluitrekening met VenW	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal beoordeeld		19.079.400	-	4.930	-	-	-	-	-	-
(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)										
Totaal saldbalans		19.079.400								
Rechtmatigheid										
Procentuele fout		0,00%								
Procentuele onzekerheid		0,00%								
Deugdelijke weergave										
Procentuele fout		< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden							
Procentuele onzekerheid		0,00%								



F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2011	3.511.015	-	-	20.695	-	20.695	-	-	nee	-
	Totaal afgerekende voorschotten	3.511.015	-	-	20.695	-	20.695	-	-	-	-



Afkortingen

23

CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FES	Fonds Economische Structuurversterking
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions, het wereldwijde samenwerkingsverband van nationale rekenkamers
Sisa	Single information, single audit

Op www.rekenkamer.nl, onder dossier Verantwoordingsdag, staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in de rapporten over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.



Literatuur

24

Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van IenM (hoofdstuk XII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Besteding spoorbudgetten ProRail; review op de cijfers van het ministerie*. Brief d.d. 13 december 2011.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer d.d. 10 oktober 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 707, nr. 5. Den Haag: Sdu.