



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Infrastructuurfonds (A)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Infrastructuurfonds (A)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds, dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Infrastructuur en Milieu.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	6
3	Financiële informatie	7
3.1	Oordeel rechtmatigheid financiële informatie	7
3.2	Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie	8
3.3	Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau	8
4	Bedrijfsvoering	9
5	Beleidsresultaten	10
5.1	Informatie over infrastructuurprojecten	10
5.2	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	12
6	Reactie minister	13
	Bijlage	
	Over het verantwoordingsonderzoek	14

1 Onze conclusies

Het Infrastructuurfonds is op orde

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in haar jaarverslag over het Infrastructuurfonds verantwoording afgelegd over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de bekostiging van infrastructuur. Onze oordelen over de beleidsinformatie, de bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële informatie in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds zijn positief.

Informatie over infrastructuur steeds uitgebreider

De minister van IenM heeft, in nauw overleg met de Kamercommissie voor IenM, gewerkt aan een betere informatievoorziening over infrastructuurprojecten. Dit naar aanleiding van opmerkingen van onder meer de Tweede Kamer over de informatievoorziening in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dit verbeterproces beslaat meerdere jaren en is nog niet afgerond. Volgens ons zijn verdere verbeteringen mogelijk in de informatievoorziening over de voortgang van infrastructurele werken. Ook zijn nog niet al onze aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2015 en uit onze onderzoeken naar de instandhouding van infrastructurele netwerken van Rijkswaterstaat opgevolgd. In hoofdstuk 5 bespreken we de reeds doorgevoerde verbeteringen.

Wij vinden het van belang dat het ministerie met de Tweede Kamer het verbeterproces voortzet, om zo de informatievoorziening verder te verbeteren.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij een toelichting op ons oordeel dat de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij een toelichting op ons oordeel dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij welke verbeteringen er zijn doorgevoerd in de informatievoorziening over infrastructurele projecten. Ook geven wij een toelichting op ons oordeel dat de informatie over het gevoerde beleid, in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds deugdelijk tot stand is gekomen.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister': hierin geven wij de reactie weer die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van IenM.

2 Feiten en cijfers

Het Infrastructuurfonds heeft de bekostiging van infrastructuur tot doel. Daarbij gaat het om zowel aanleg als beheer, onderhoud, vervanging en renovatie van hoofdwegen, hoofdvaarwegen en spoorwegen en de daarmee samenhangende basisinformatie. De minister van IenM beheert het Infrastructuurfonds. Het beheer van het Infrastructuurfonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

De looptijd van het Infrastructuurfonds is bij ontwerpbegroting 2017 met twee jaar verlengd, van 2028 naar 2030. Door de verlenging komen extra middelen beschikbaar, die vooral zullen worden ingezet voor het beheer en onderhoud en de vervanging en renovatie van de bestaande infrastructuur.

De minister van IenM heeft in 2016 voor € 5.237,6 miljoen aan uitgaven gedaan ten laste van het Infrastructuurfonds en is verplichtingen aangegaan voor € 6.421,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.580,8 miljoen. De uitgaven ten laste van het Infrastructuurfonds beslaan 2,34% van de totale rijksuitgaven over 2016.

Infrastructuurfonds in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	5.977,8	6.894,2	6.421,1
Uitgaven	6.108,2	5.718,5	5.237,6
Ontvangsten	6.144,6	5.901,9	5.580,8

In 2016 zijn evenals in 2014 en 2015 in het Infrastructuurfonds minder uitgaven gerealiseerd dan ontvangsten. Verder is in 2016 minder uitgegeven dan in 2015. Die afname betreft vooral de uitgaven aan het hoofdwegenet (artikel 12). De afname wordt vooral veroorzaakt door de lagere uitgaven in 2016 op het project A15 Maasvlakte-Vaanplein en op het project A4 Delft-Schiedam. Beide projecten zijn in 2015 opgeleverd.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds.

Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Bovenstaand oordeel is gebaseerd op onze oordelen over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Infrastructuurfonds in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds is opgenomen, omvat in totaal € 57,3 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 15 (Hoofdvaarwegennet). Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 19,9 miljoen aan overschrijdingen, op de begrotingsartikelen 13 Spoorwegen (€ 19,5 miljoen) en 14 Regionaal, lokale infrastructuur (€ 0,4 miljoen). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds.

4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van IenM in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds heeft opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de informatievoorziening over infrastructuurprojecten. Verder geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds.

5.1 Informatie over infrastructuurprojecten

De minister van IenM heeft, in nauw overleg met de Kamercommissie voor IenM, gewerkt aan een betere informatievoorziening over infrastructuurprojecten. Dit naar aanleiding van opmerkingen van onder meer de Tweede Kamer over de informatievoorziening in de begrotings- en verantwoordingsstukken. In deze paragraaf bespreken wij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer en de verbeteringen die inmiddels zijn doorgevoerd. Daarbij betrekken we ook het zogenoemde MIRT-overzicht waarin de projecten worden beschreven die deel uitmaken van het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*.

5.1.1 Informatiebehoefte Tweede Kamer

Bij de behandeling van de Slotwetten en de jaarverslagen 2015 van IenM, het Infrastructuurfonds en het Deltafonds zijn de leden van de Vaste commissie voor IenM in algemene zin ingegaan op hun informatiebehoefte. Hieruit blijkt dat zij het onder meer van belang vinden meer inzicht te verkrijgen in:

- de budgetflexibiliteit van de begroting;
- de (financiële en fysieke) voortgang van de projecten;
- de ontwikkeling van taakstellende projectbudgetten;
- de mate waarin de projecten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie.

Ook willen de leden van de commissie in een zo vroeg mogelijk stadium invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming over het wel of niet doorgaan van projecten en meer informatie ontvangen over de zogenoemde DBFM-contracten. Bij een *Design, Build, Finance and Maintain*-contract (DBFM) is de opdrachtnemer zowel verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project, als voor de financiering en het totale onderhoud.

5.1.2 Doorgevoerde verbeteringen

Het ministerie heeft in het MIRT-overzicht 2017 en in de begrotingen over dat jaar verschillende tabellen toegevoegd en bestaande overzichten aangevuld met gegevens die voorzien in de wensen van het parlement. In onderstaande kaders hebben we hier een aantal voorbeelden van opgenomen.

Voorbeeld doorgevoerde verbetering budgetflexibiliteit

Voorafgaand aan de besluitvorming in de Tweede Kamer over infrastructurele projecten worden er in de verkenningsfase of in de fase van planuitwerking door het ministerie vaak al afspraken gemaakt met derden. Hoewel niet juridisch van aard brengen die afspraken wel een verplichting voor het ministerie met zich mee. Bij de programma's in het MIRT overzicht 2017 die zich in de verkenningsfase of in de fase van planuitwerking bevinden is thans in de tabellen die daarop betrekking hebben aangegeven in hoeverre en op welke wijze (wel of niet 'gebonden' of 'bestuurlijk verplicht') het ministerie zich ten opzichte van derden reeds heeft vastgelegd.

Voorbeeld (deels) doorgevoerde verbetering voortgangsinformatie over projecten

In de projectbladen van het MIRT-overzicht 2016 was een overzicht opgenomen waarin de mutaties in het projectbudget zijn beschreven. Uit dat overzicht kon niet altijd worden opgemaakt of de mutaties gevolgen hadden voor de hoogte van het taakstellend budget zoals dat bij aanvang van het project in de standpuntbepaling door de minister aan de Tweede Kamer is medegedeeld. Er werden namelijk ook mutaties in toelichting die uitsluitend invloed hadden op het budget van het lopende begrotingsjaar. Bovendien was het lastig om het MIRT-overzicht aan te sluiten op de begrotingen van het Infrastructuurfonds en om een goed beeld te krijgen van de oorzaken van de toe- of afname van het taakstellend budget. Naar aanleiding van onze opmerkingen in ons verantwoordingsonderzoek 2015 hierover is in de projectbladen van het MIRT-overzicht 2017 een tabel toegevoegd waarin uitsluitend de mutaties in het taakstellend projectbudget zijn opgenomen. Daarnaast is aangegeven welk deel van het taakstellend projectbudget reeds is gerealiseerd.

Ook in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken zijn verbeteringen doorgevoerd. Bijvoorbeeld waar het gaat om het uitgestelde en achterstallige onderhoud.

Voorbeeld doorgevoerde verbetering uitgesteld en achterstallig onderhoud

In de jaarverslagen bij het Infrastructuurfonds en het Deltafonds 2016 wordt voor het eerst informatie verstrekt over het uitgestelde en het achterstallige onderhoud van de infrastructurele netwerken van Rijkswaterstaat. In totaal is er volgens de minister sprake van € 507 miljoen aan uitgesteld onderhoud waarvan € 39 miljoen als achterstallig wordt beschouwd. Volgens de definitie van het ministerie is er sprake van achterstallig onderhoud wanneer, als gevolg van het uitstel van onderhoud, veiligheidsnormen worden overschreden of prestatieafspraken die Rijkswaterstaat met het Ministerie van IenM heeft gemaakt, niet kunnen worden gehaald.

Wij zijn positief over de reeds gerealiseerde wijzigingen in het MIRT-overzicht en de begroting- en verantwoordingsstukken. Dat geldt eveneens voor het verdere groeitraject. Omdat dit traject ook de informatiebehoefte van de Tweede Kamer raakt, vinden wij het belangrijk dat het verbeterproces wordt voortgezet in overleg met de Tweede Kamer.

5.1.3 Mogelijkheden voor verdere verbetering

Wij zien mogelijkheden voor verdere verbetering van de informatievoorziening. Ze betreffen zowel de hiervoor beschreven wensen van de commissie van lenM in de Tweede Kamer, als de aanbevelingen die wij hebben gedaan in ons verantwoordingsonderzoek 2015 en in onze onderzoeken naar de instandhouding van infrastructurele werken. Het betreft:

- het verder aanvullen van de informatie over de financiële voortgang van projecten;
- het verder onderbouwen van de informatie over uitgesteld en achterstallig onderhoud van de infrastructuur;
- het beschrijven van het totaal van de voor MIRT-projecten beschikbare middelen;
- het toelichten van de benutting van reserveringen na 2020 voor de financiering van het in 2011 gesignaleerde tekort op instandhouding van infrastructurele netwerken.

Over de nadere uitwerking van deze punten wisselen wij graag van gedachten met het ministerie.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Infrastructuurfonds is niet geheel deugdelijk tot stand gekomen.

Het ministerie heeft het controlesysteem op de niet-financiële informatie verbeterd. Daardoor is er in opzet en bestaan sprake van een vrijwel sluitend controlesysteem op de niet-financiële informatie. Wel zijn er gebreken in de dossiervorming die tot gevolg hebben dat niet goed kan worden vastgesteld of deze beleidsinformatie aansluit op de in het jaarverslag opgenomen waarden. Het ministerie loopt daardoor het risico dat de beleidsinformatie in het jaarverslag niet klopt. Wij vragen hiervoor aandacht.

6 Reactie minister

De reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) op ons conceptrapport hebben wij op 25 april 2017 ontvangen. Hieronder geven we haar reactie weer.

De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

De reactie van de minister van IenM geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

Reactie minister van IenM

De minister schrijft:

“Ik heb uw Rapport bij het jaarverslag Infrastructuurfonds 2016 in goede orde ontvangen. In uw rapport doet u verslag van uw resultaten verantwoordingsonderzoek. In deze brief reageer ik daarop.

In vervolg op vorig jaar doet u enkele voorstellen ter verbetering van de informatievoorziening aan het parlement over infrastructurele projecten.

Met u vind ik het van belang dat het ministerie met de Tweede Kamer het verbeterproces voortzet om zo de informatievoorziening verder te verbeteren.

Graag ga ik in op uw aanbod om nader met het ministerie van gedachten te wisselen over de door u geschetste mogelijkheden voor verdere verbetering.

Tevreden constateer ik met u dat de financiële informatie van het Infrastructuurfonds op orde is, dat de bedrijfsvoeringsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen en dat de bedrijfsvoeringsinformatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.”

Bijlage

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ dan wel een ‘ernstige onvolkomenheid’. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico’s signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema’s. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder ‘Over dit onderzoek’.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

