Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport 2012 Infrastructuurfonds (A)

Samenvattend auditrapport 2012
Infrastructuurfonds (A)

15 maart 2013

Auteur

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1

Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het Infrastructuurfonds
Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds (A). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Omdat eind 2012 nog niet duidelijk was of al dan niet gebruik kon worden gemaakt van de SiSa verantwoordingsinformatie 2011 zijn er weinig voorschotten bij IenM vastgesteld. In 2013 kan alsnog worden overgegaan tot vaststelling (paragraaf 3.3).

1.2 Onderzoek financieel beheer

Het goede niveau van 2011 is vastgehouden
Het ministerie is ondanks de doorgaande veranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht over het algemeen in staat geweest om het financieel beheer op het goede niveau van 2011 te houden.
De contractbeheersing bij Rijkswaterstaat (RWS) is in control, maar vergt blijvende aandacht. Bij SCB heeft dit met name betrekking op mate waarin medewerkers en management in staat zijn invulling te geven aan de diepgang van de toetsen op het kwaliteitsysteem van de opdrachtnemer en de expliciete evaluatie van dit kwaliteitsysteem (paragraaf 4.1.1). Bij DBFM contracten is aandacht voor de eenduidigheid van de beheersystematiek nodig (paragraaf 4.1.2).

1.3 Overige onderwerpen

Een aantal aandachtpunten voor de (nabij) toekomst
In het hoofdstuk Overige onderwerpen gaan wij in op een aantal onderwerpen die wij voor de (nabije) toekomst van belang vinden. Zo vragen wij ons af of de beleidsdruk bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor in verhouding staat tot de beschikbare capaciteit gezien de inspanning die discussies met de Tweede Kamer vragen naast de beheerswerkzaamheden met betrekking tot de concessies en de specifieke programma's (paragraaf 5.1). De transparantie van de begroting heeft een goede impuls gekregen, maar de ambities gaan nog verder, namelijk om de navolgbaarheid en documentatie te vergroten van de mutaties die in het interne begrotingssysteem zijn doorgevoerd (paragraaf 5.2).

2

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2012 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het Infrastructuurfonds. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van Infrastructuur en Milieu en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, de hoofddirecteur Financiën, Management en Controle (FMC), de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van Infrastructuur en Milieu in de verantwoordelijkheid voor het opmaken van het jaarverslag.

2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel beheer (hoofdstuk 4);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

De beleidsprioriteiten zijn in de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) geformuleerd. De beleidsartikelen bieden inzicht in doelstellingen en de producten waarmee die zijn gerealiseerd. Het gedeelte van de uitvoering dat betrekking heeft op infrastructuur wordt gerealiseerd binnen het Infrastructuurfonds.
Voor onze bevindingen met betrekking tot de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering verwijzen wij naar ons samenvattend auditrapport 2012 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

Een belangrijk gedeelte van de activiteiten met betrekking tot de uitvoering van de begroting wordt gerealiseerd door de baten-lasten dienst RWS en door ProRail.
Voor zover de uitvoering betrekking heeft op nieuwe aanleg en groot variabel onderhoud aan de infrastructuur wordt deze door RWS rechtstreeks verantwoord op de programmabudgetten ten laste van de begroting van het Infrastructuurfonds.
De uitvoering die betrekking heeft op het Beheer en Onderhoud van de infrastructuur wordt verantwoord via de agentschapsbijdragen aan RWS.
De verantwoording van de baten-lasten dienst RWS is in de departementale verantwoording Infrastructuur en Milieu (XII) opgenomen. Voor onze bevindingen met betrekking tot de baten-lasten dienst RWS verwijzen wij naar ons samenvattend auditrapport 2012 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

In dit rapport wordt niet inhoudelijk ingegaan op opmerkingen met betrekking tot de projecten die door de Tweede Kamer in het kader van de Regeling grote projecten zijn aangewezen. Over deze projecten wordt periodiek separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

3

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.
Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben de volgende in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten gecontroleerd:
- de verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

Wij zijn er bij de controle van deze financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds (A). Deze verklaring is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden en onder de naam '55. IF-IenM Jaarverslag 2012 versie 15 maart' op de samenwerkingsruimte Rijksbegroting[1] wordt geplaatst.

1 Samenwerkruimte > Rijksbegroting > 2012 Verantwoording - Jaarverslag > 04. MR1-versie Jaarverslag en Slotwet 2012 versie 15 mrt.

3.3 Single information Single audit (SiSa)

Onzekerheden SiSa 2010 van IenM in belangrijke mate opgelost, SiSa 2011 geschikt voor vaststelling
Begin 2012 is op basis van door ons uitgevoerde single reviews gebleken dat niet zondermeer gesteund kon worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. Voor zover deze specifieke uitkeringen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2010 in 2011 nog niet waren vastgesteld, is afgesproken dat ministeries de hieruit voortvloeiende onzekerheid zoveel mogelijk met aanvullende maatregelen zouden reduceren.
De ADR heeft voor het ministerie van IenM per regeling geanalyseerd of voldoende maatregelen zijn of worden getroffen om de onzekerheden in voldoende mate op te heffen. Hierbij is gebleken dat voor één regeling onzekerheden niet ongedaan konden worden gemaakt (de regeling Externe Veiligheid). Voor een viertal andere regelingen worden de onzekerheden opgelost door de uitgaven over 2010 opnieuw op te laten nemen in de SiSa-verantwoording over 2012.

Naar aanleiding van onze bevindingen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2011 zijn er door de accountantskantoren en -diensten aanvullende werkzaamheden verricht. De ADR heeft deze werkzaamheden gereviewd en op 30 november 2012 aan BZK gerapporteerd dat, met inachtneming van een aantal specifieke bevindingen, de SiSa-bijlagen 2011 gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van specifieke uitkeringen. Medio februari 2013 heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven onze conclusie te ondersteunen.
Omdat eind 2012 nog niet duidelijk was of al dan niet gebruik kon worden gemaakt van de SiSa verantwoordingsinformatie 2011 zijn er in 2012 weinig voorschotten bij IenM vastgesteld. In 2013 kan alsnog worden overgegaan tot vaststelling.

4

4 Onderzoek financieel beheer

In 2012 is evenals voorgaand jaar binnen het ministerie over het algemeen voldoende aandacht geweest voor de kwaliteit van het financieel beheer, ondanks de veranderingen en taakstellingen waar de organisatie mee te maken heeft gehad.
Het contractbeheer met SCB bij RWS is verder verbeterd. De beheerssystematiek bij DBFM contracten zal echter eenduidiger moeten worden.

4.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel beheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving.
Op het hoogste niveau geldt dat het financieel beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek voor zover deze van belang zijn voor het Infrastructuurfonds. Voor het totaaloverzicht van de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek verwijzen wij naar het samenvattend auditrapport 2012 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

4.1.1 *Contractbeheer RWS verbeterd; aandacht HRM blijft noodzakelijk*

In het samenvattend auditrapport over 2011 hebben wij aangegeven dat een verhoogd risico voor het contractbeheer bestaat als gevolg van de combinatie van organisatieverandering en het doorvoeren van de werkwijze van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Dit risico is ook onderkend door het bestuur van RWS. Het bestuur van RWS heeft in 2012 maatregelen getroffen die hebben geleid tot een grote inspanning van opdrachtgevers en projectteams om de werkwijze van SCB verder te verbeteren. Voorts zijn – in aanvulling op de werkwijze SCB – extra maatregelen getroffen op de onderbouwing van de rechtmatigheid van de betalingen. Deze extra maatregelen hebben ertoe geleid dat het contractbeheer in 2012 verder is verbeterd en dat de rechtmatigheid van de uitgaven alsnog is geborgd.

SCB functioneert nog niet toereikend. Belangrijke verbeterpunten in het functioneren van SCB zijn de diepgang van de uitgevoerde toetsen op het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer en de expliciete evaluatie van dit kwaliteitssysteem. In tegenstelling tot de aanlegprojecten is bij de onderhoudsprojecten het risicogestuurd toetsen van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer een belangrijk aandachtspunt.
Hierdoor blijft het niveau van het contractbeheer afhankelijk van de extra maatregelen.
Er lijkt sprake te zijn van een afnemende meeropbrengst van de inspanningen door RWS in relatie tot de geboekte vooruitgang in het functioneren van SCB. Het toepassen van SCB vraagt een veranderingstraject waarin medewerkers bereid en in staat zijn een andere houding en gedrag aan te nemen en waarbij medewerkers andere competenties en vaardigheden nodig hebben. Het bestuur van RWS heeft in het najaar 2011 besloten de HRM aspecten nadrukkelijk aandacht te geven door het opstellen en uitvoeren van een HRM paragraaf als onderdeel van het verankeringsplan SCB. De HRM-paragraaf is nog niet opgesteld. RWS geeft aan dat deze paragraaf zal worden opgesteld en uitgevoerd bij de in 2013 te vormen nieuwe realisatiediensten Grote Projecten en Onderhoud (GPO) en Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO).

Aangezien het veranderingstraject een langere doorlooptijd vergt, **adviseren wij** op korte termijn een kwaliteitsimpuls van de projectteams te realiseren. Daarbij kan als voorbeeld dienen de projecten waar SCB inmiddels toereikend functioneert. Door kruisbestuiving kan de kennis en vaardigheden van projectteams worden vergroot. Het management dient hierbij wel de keuze te maken dat de ervaren projectmedewerkers niet alleen werkzaamheden verrichtten bij complexe/risicovolle projecten maar ook een deel van hun tijd besteden aan coaching van minder ervaren projectmedewerkers.
Verder **is het van belang** de managementaandacht onverminderd vast te houden en de extra maatregelen op de onderbouwing van de rechtmatigheid van de betalingen te handhaven.

4.1.2 *Eenduidigheid in de beheerssystematiek rond DBFM contracten is noodzakelijk*

De Publiek Private Samenwerking (PPS) tussen de overheid en de markt krijgt binnen RWS vorm door Design Build Finance Maintain (DBFM) contracten.

Bij DBFM contracten is sprake van zowel periodieke betalingen van beschikbaarheidvergoedingen voor het in stand houden van de bestaande infrastructuur alsmede eenmalige betalingen na het gereedkomen van de nieuwe infrastructuur die zijn gekoppeld aan een beschikbaarheidcertificaat. Voordat het beschikbaarheidcertificaat kan worden afgegeven dient de opdrachtnemer aan te tonen dat voldaan is aan de gestelde contractuele eisen. RWS stelt de betrouwbaarheid van deze informatie vast door middel van SCB. Aangezien achteraf niet altijd kan worden vastgesteld dat aan deze eisen is voldaan, is het noodzakelijk dat het toezicht met SCB tijdens het bouwproces al plaatsvindt. De onderbouwing van deze betalingen heeft betrekking op de gehele periode vanaf de start van de werkzaamheden tot de openstelling van de nieuwe infrastructuur.
Indien de onderbouwing ontoereikend is, kan dit, naast risico's voor de beschikbaarheid, tot risico's voor de rechtmatigheid van de betaling leiden.
Een eenduidige beheerssystematiek voor deze contracten is binnen RWS beperkt vormgegeven en is beperkt ingebed in de werkwijze van RWS. Naar onze mening wordt dit ondermeer veroorzaakt door het ontbreken van centrale regie op de inbedding in de werkwijze van RWS.
Uit de praktijk blijkt dat de contracten complex zijn en relatief veel gedetailleerde eisen bevatten. De projectteams hebben moeite met het bepalen van de gevolgen van deze nieuwe contractvorm voor de wijze van beheersing en leiden tot teamafhankelijke oplossingen.
Wij hebben geconstateerd dat de periodieke betalingen bij deze contracten niet voldoende zijn beheerst.
Bij één project heeft een eenmalige betaling van € 70 mln (exclusief BTW) plaatsgevonden met betrekking tot het afgeven van het beschikbaarheidcertificaat. Bij de start van het bouwproces in 2010 van dit project is geconstateerd dat zowel SCB als het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer nog niet toereikend functioneerden. RWS heeft de gevolgen hiervan niet voldoende onderkend waardoor niet tijdig toereikende maatregelen zijn getroffen om deze omissies te ondervangen.
In 2012 heeft het projectteam, bij het afgeven van het beschikbaarheidcertificaat, achteraf maatregelen getroffen om de omissies uit voorafgaande jaren te compenseren. Het projectteam heeft voor een groot deel van de contractuele eisen alsnog kunnen vaststellen dat hieraan is voldaan. Bij een beperkt aantal eisen met een langere levensduur dan de looptijd van het contract was het echter niet meer mogelijk aan te tonen dat aan de eisen van het contract is voldaan.
Het aantal DBFM contracten en eenmalige betalingen neemt toe en daarmee de vorenvermelde risico's.

Wij adviseren de consequenties van de gewijzigde contractvorm voor de werkwijze van RWS centraal binnen RWS uit te werken. Daarnaast is het van belang voor reeds in uitvoering zijnde projecten tijdig te analyseren welke omissies in de contractbeheersing bestaan en wat hiervan de gevolgen zijn voor het afgeven van de beschikbaarheidcertificaten.

5

5 Overige onderwerpen

Evenals in voorgaande jaren hebben wij ook in 2012 aandacht besteed aan een aantal zaken die voor de (nabije) toekomst van belang zijn. In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal onderwerpen waar wij de aandacht voor willen vragen.

5.1 Structurele capaciteit directie OVS niet ruim gezien de beleidsdruk

Binnen de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) zijn, naast de reguliere werkzaamheden met betrekking tot beleidsvorming en sturing en toezicht in het kader van de beheer- en vervoersconcessie, in 2012 een tweetal grote programma's gestart. Daarnaast lopen nog een aantal specifieke programma's en vergt de communicatie met de Tweede kamer en burgers naar aanleiding van problemen op en discussies over het spoor veel inspanning.
Met de vorming van IenM en de taakstellingen heeft de verantwoordelijke directie een groter werkpakket gekregen. Dit lijkt tot agendadruk te leiden waardoor reguliere overleggen met uitvoeringsorganisaties minder frequent plaats vinden dan onzes inziens voor een goede sturing en beheersing gewenst is.
Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ten aanzien van scopewijzigingen in aanlegprojecten het departement door ProRail soms te laat geïnformeerd wordt om hierop feitelijk nog te kunnen (bij-)sturen. Er lijkt te weinig ruimte te zijn op de periodieke overlegagenda om dit probleem op het juiste managementniveau bij ProRail onder de aandacht te brengen.
Verder moet voor het uitvoeren van beleidswerkzaamheden binnen de beleidsdirectie regelmatig een beroep worden gedaan op externe inzet en deskundigheid.
Bij uitval van sleutelfunctionarissen kunnen direct continuïteitsproblemen ontstaan. Door gebrek aan capaciteit kunnen ad-hoc oplossingen voorrang krijgen boven structurele oplossingen. Werkdruk kan tot gevolg hebben dat er eerder fouten gemaakt worden of suboptimale beslissingen genomen worden, en kan er toe leiden dat de regie op de uitvoering door bijvoorbeeld ProRail of NS verslapt.
Wij adviseren ook in de toekomst een zodanige personele capaciteit voor de betreffende directie te waarborgen dat de daaraan toebedeelde werkzaamheden op een gestructureerde wijze kunnen worden opgepakt en uitgevoerd en daarbij op essentiële kennisintensieve onderwerpen in huis kennis op te bouwen en beleid te ontwikkelen.

5.2 Transparantie begroting toegenomen, navolgbaarheid mutaties volgt nog

Discussies met de Tweede Kamer over de Spoorbudgetten hebben in 2012 geleid tot het opnemen van extra overzichten in (suppletoire) begrotingen en jaarverantwoording. Hiermee wordt richting Tweede Kamer meer inzicht gegeven in de aard van begrotingsmutaties.
Eind 2012 is binnen FMC een project gestart om ook de navolgbaarheid en documentatie te verbeteren van mutaties die in de Interne BegrotingsAdministratie (IBA) zijn doorgevoerd.
Wij onderschrijven het belang van het lopende programma ter verbetering van de transparantie van IBA en **adviseren** zo spoedig mogelijk concreet invulling te geven aan de hieruit voortvloeiende acties.

5.3 Grote projecten worden separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd

In 2012 zijn rapporten uitgebracht bij de voortgangsrapportages van de projecten Zandmaas en Grensmaas, Ruimte voor de Rivier, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Rijk-Regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM), het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2) en HSL-Zuid.

Bijlage

Bijlage

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan: de minister van Infrastructuur en Milieu

Verklaring betreffende de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2012 van het Infrastructuurfonds (A) gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Oordeel

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het Infrastructuurfonds over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen

Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 15 maart 2013

Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00