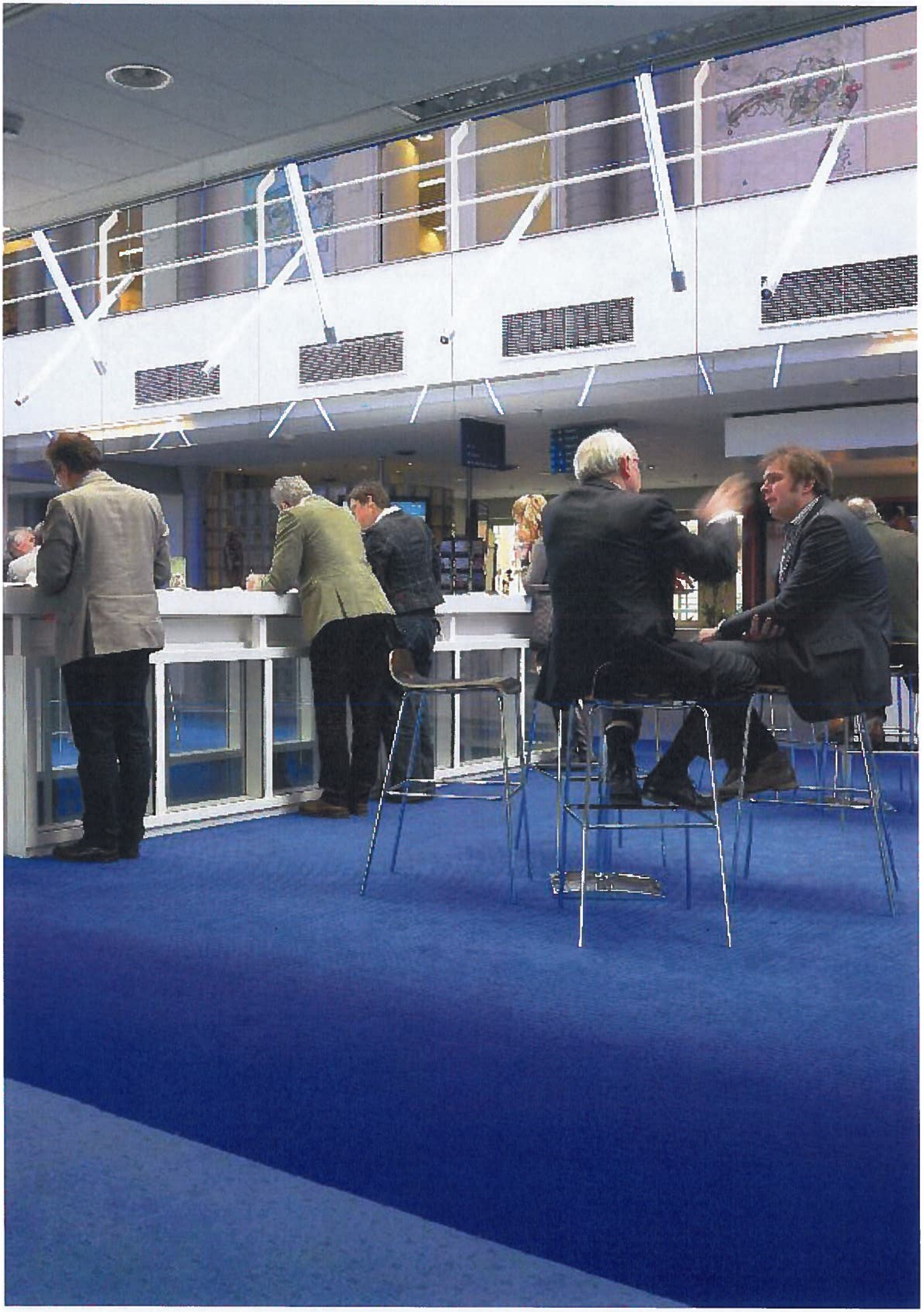
Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Samenvattend auditrapport 2013 Infrastructuurfonds (A)



Samenvattend auditrapport 2013
Infrastructuurfonds (A)

14 maart 2014

Kenmerk
ADR/2014/245

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1

1 Samenvatting

1.1 Controle financiële overzichten

Goedkeurende controleverklaring voor het Infrastructuurfonds
Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 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.

1.2 Onderzoek financieel beheer

Goede niveau van voorgaande jaren vastgehouden
Het ministerie is ondanks ingrijpende organisatieveranderingen, taakstellingen en de nodige politieke aandacht in staat geweest om het financieel beheer nagenoeg op het goede niveau van voorgaande jaren te houden.
Op de bevindingen die wij over 2012 hebben gerapporteerd zijn vele acties in gang gezet of doorgezet. Deze acties hebben voor een deel ook al tot verbeteringen geleid.

Ondanks de grote organisatieveranderingen, waarbij ook in het primaire proces veel personele wijzigingen zijn doorgevoerd, is Rijkswaterstaat (RWS) er in geslaagd om het contractbeheer op voldoende niveau te houden. De contractbeheersing is in control, maar vergt blijvende aandacht. Dit betreft bij de GWW[1] contracten onder systeemgerichte contractbeheersing (SCB) de ontwikkeling van de competenties van de toetsers. Daarnaast verdient het verbeteren van de rol van de manager projectbeheersing binnen projecten aandacht gezien het belang van deze rol voor de monitoring op de contractbeheersing (zie paragraaf 4.1.1).
Ook DBFM-contracten krijgen permanente aandacht van het management, mede gezien de complexiteit van deze contractvorm (paragraaf 4.1.2).

1 Grond, Weg en Waterbouw

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 2013 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);
- 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 2013 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

Een belangrijk gedeelte van de activiteiten met betrekking tot de uitvoering van de begroting wordt gerealiseerd door het baten-lastenagentschap 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 het baten-lastenagentschap RWS is in de departementale verantwoording Infrastructuur en Milieu (XII) opgenomen. Voor onze bevindingen met betrekking tot het baten-lastenagentschap RWS verwijzen wij naar ons samenvattend auditrapport 2013 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.

2.3 Object van controle

De in 2013 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 6.249 mln. (2012: € 7.599 mln.), aangegane verplichtingen € 6.138 mln. (2012: € 8.582 mln.) en ontvangsten € 6.236 mln. (2012: € 7.747 mln.).
Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.

3

3 Controle financiële overzichten

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 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 2014. In onze controleverklaring, die is opgenomen in de bijlage van dit rapport, worden de door ons gecontroleerde financiële overzichten nader gespecificeerd.

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. 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.

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.

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

3.2 Goedkeurende controleverklaring voor het Infrastructuurfonds

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 van het Infrastructuurfonds (A). Deze verklaring is opgenomen in bijlage 1 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.

4

4 Onderzoek financieel beheer

Ondanks organisatieveranderingen en taakstellingen is het financieel beheer nagenoeg op hetzelfde niveau als in 2012 gebleven.
Het contractbeheer GWW is inmiddels toereikend, maar verdere sturing op HRM blijft noodzakelijk. De beheerssystematiek rond DBFM contracten is verbeterd, centrale regie is nog wel noodzakelijk.

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 2013 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

4.1.1 *Contractbeheer GWW toereikend, verdere sturing op HRM noodzakelijk*

Met Systeemgerichte contractbeheersing (SCB) werkt RWS toe naar een efficiënte contractbeheersing. De doelmatigheid van de contractbeheersing zou nog verder kunnen toenemen als de omvang van de aanvullende maatregelen, die onderdeel zijn van het kader SCB, op termijn verder worden afgebouwd. Voorwaardelijk daarvoor is dat de inrichting en kwaliteit van het samenstel van beheersmaatregelen onder het SCB-kader dat rechtvaardigt en dat onderwerp is van expliciete afweging. Daarom handhaven wij onze lichte bevinding ten aanzien van het contractbeheer GWW[2], aangezien de werking van SCB nog niet geheel op orde is.

In 2013 is door RWS gestuurd op het verder verinnerlijken van de werkwijze SCB, waarbij de HRM aspecten een belangrijke plaats hebben ingenomen.
Zo hebben de contractmanagers en lead auditors een leertraject doorlopen en zijn coachingstrajecten gestart. Het contractbeheer is mede hierdoor verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

Naar onze mening is een belangrijke succesfactor voor het op orde krijgen van SCB, het verhogen van de kwaliteit van de uitgevoerde toetsen door de RWS toetsers. RWS heeft aangegeven dat in 2014 geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van de competenties van de RWS toetsers.

Wij adviseren de managementaandacht onverminderd op deze aspecten te continueren om de doelmatigheidswinst die SCB intrinsiek in zich heeft te effectueren.

2 Grond, Weg en Waterbouw

Monitoring op werking contractbeheer GWW dient geüniformeerd en gestandaardiseerd te worden
Binnen de projectteams is de manager projectbeheersing verantwoordelijk voor een adequate inrichting van de interne kwaliteitsborging van het contractbeheer. Daarnaast worden binnen RWS verschillende instrumenten ingezet als onderdeel van de PDCA-cyclus (selfassesments, audits etc.) om de werking van het contractbeheer GWW te monitoren.
Wij merken op dat monitoring nog niet automatisch een versterking van de interne kwaliteitsborging betekent. Daarnaast is de effectiviteit beperkt omdat de monitoring slechts een momentopname is c.q. slechts een beperkt gedeelte van het jaar omvat. Naar onze mening moeten de monitoringsactiviteiten nog meer worden gericht op het verbeteren van de rol van de manager projectbeheersing binnen het project.

Wij adviseren om de monitoring op de werking van het contractbeheer GWW te standaardiseren en daarbij met name aandacht te besteden aan de effectiviteit van de werking van de ingebouwde beheersmaatregelen door de manager projectbeheersing.

4.1.2 *Beheerssystematiek rond DBFM contracten is verbeterd, centrale regie nog wel noodzakelijk*
In ons samenvattende rapport over 2012 hebben wij over de beheerssystematiek rond DBFM contracten van RWS het volgende opgemerkt:

1 Bij eventuele omissies in de contractbeheersing wordt onvoldoende nagegaan wat hiervan de gevolgen zijn voor het afgeven van de beschikbaarheidcertificaten en
2 een eenduidige beheerssystematiek is beperkt vormgegeven en is nog niet voldoende ingebed in de werkwijze.

Op basis daarvan hebben wij het beheer van DBFM contracten over 2012 als een gemiddelde bevinding aangemerkt. De ontwikkelingen in 2013 geven nog geen aanleiding om ons oordeel aan te passen.

De stand van zaken met betrekking tot voorgenoemde punten in 2013 kan als volgt worden weergegeven:

Ad 1
In 2013 zijn bij in uitvoering zijnde DBFM contracten beschikbaarheids- en/of voltooiingcertificaten afgeven voor het gereedkomen van de nieuwe infrastructuur. Deze certificaten kunnen worden afgegeven nadat de opdrachtnemer heeft aangetoond dat hij aan omvangrijke en (soms zeer veel) gedetailleerde eisen uit de vraagspecificaties van het contract heeft voldaan. Met het tijdig afgeven van deze certificaten (van ca. €100 mln. tot enkele honderden miljoenen euro's per certificaat) staan er zowel voor de opdrachtnemer als voor RWS forse belangen op het spel.
Gebleken is dat RWS tijdig maatregelen heeft getroffen om eventuele omissies in de contractbeheersing te analyseren en dat compenserende maatregelen zijn genomen om deze omissies weg te nemen.

Daarnaast is gebleken dat bij dit type contracten de opdrachtnemer niet altijd in staat is om (tijdig) aan te tonen dat hij aan alle eisen van een certificaat heeft voldaan. In deze situaties zijn, in overleg tussen de opdrachtnemer en RWS, de eisen in het contract zodanig aangepast dat toch tot afgifte van het certificaten en de daarbij behorende betalingen kon worden overgegaan.

Mede gezien deze werkwijze **adviseren wij** om de DBFM contractvorm sterk te vereenvoudigen door meer functioneel te specificeren en de gedetailleerde technische eisen sterk te beperken. Hierdoor kan het mogelijk worden dat minder inspanningen noodzakelijk zijn door zowel de opdrachtnemer als door RWS om aan te tonen dat aan de eisen van een certificaat is voldaan.

Ad 2
De centrale regie op de inbedding bij DBFM (het standaardiseren van werkwijze en hulpmiddelen) was in 2012 nog niet voldoende vormgegeven binnen de bedrijfsvoering van RWS, waardoor een eenduidige beheerssystematiek voor deze contractvorm ontbrak. In de loop van 2013 is de taak tot het standaardiseren van uitvraag, werkwijze en hulpmiddelen eenduidig belegd binnen RWS bij de Directeur Inkoop en Contract Management.
Verder worden acties ondernomen welke onder meer betrekking hebben op het vereenvoudigen van de DBFM-standaard voor contractering om de beheerslast te verminderen.
Uit de praktijk blijkt echter dat de projectteams nog moeite hebben met het bepalen van de gevolgen van deze nieuwe contractvorm voor de wijze van beheersing en dat dit leidt tot projectteamafhankelijke oplossingen.

Wij adviseren daarom de in gang gezette acties met kracht door te zetten.

4.2 Grote projecten worden separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd

In 2013 zijn rapporten uitgebracht bij de voortgangsrapportages van de projecten Project Mainportontwikkeling Rotterdam en HSL-Zuid die ten laste van het Infrastructuurfonds worden verantwoord.

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 2013 van het Infrastructuurfonds (A) gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de saldibalans per 31 december 2013 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 2013.

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 2013 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, 14 maart 2014

Auditdienst Rijk

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