

Vergaderjaar 2011–2012

32 707

Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor

Nr. 7

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2011

Op 3 oktober 2011 publiceerden wij op uw verzoek ons onderzoeksrapport *Besteding van spoorbudgetten door ProRail* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 4). Dit onderzoek richtte zich op de besteding van de subsidie die ProRail ontvangt van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Onze hoofdconclusie luidde dat ProRail in de periode 2005–2010 in totaal maximaal € 1,1 miljard minder heeft uitgegeven aan beheer en onderhoud en aan aanleg van het spoor dan het Ministerie van IenM hiervoor had begroot in het Infrastructuurfonds. In reactie op onze hoofdconclusie kwam de minister van IenM op 22 september 2011 met andere cijfers: er zou € 373 miljoen minder zijn besteed. Op 28 oktober 2011 zond de minister een brief aan uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 6) met een bijstelling van dit bedrag: het onderbestede bedrag bedroeg volgens een berekening van de departementale auditdienst van het ministerie € 364 miljoen.

Wij hebben een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de auditdienst. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten daarvan.

1. Besteding van spoorbudgetten door ProRail

In ons onderzoek hebben wij ons gericht op besteding door ProRail van de gelden die door IenM waren begroot in de periode 2005 tot en met 2010. Onze hoofdconclusie was dat ProRail in de periode 2005–2010 in totaal maximaal € 1,1 miljard minder had uitgegeven aan beheer, onderhoud en aanleg van het spoor dan het Ministerie van IenM hiervoor had begroot in het Infrastructuurfonds. Als grondslag voor onze berekening hebben we de oorspronkelijk door uw Kamer goedgekeurde begrotingen genomen.

Wij merkten in ons rapport op dat de wijze van begroten in het Infrastructuurfonds het mogelijk maakt om bedragen, door middel van door het parlement goedgekeurde suppletore wetten, door te schuiven naar

volgende jaren. Hierdoor kan er sprake zijn van doorgeschoven tranches uit eerdere jaren. Deze bedragen blijven dan in een later jaar beschikbaar om bijvoorbeeld te worden besteed aan infrastructuurprojecten die vertraging hebben opgelopen. Dat betekent dat er dubbeltellingen aan de orde kunnen zijn zodra verscheidene jaren in de analyse worden betrokken.

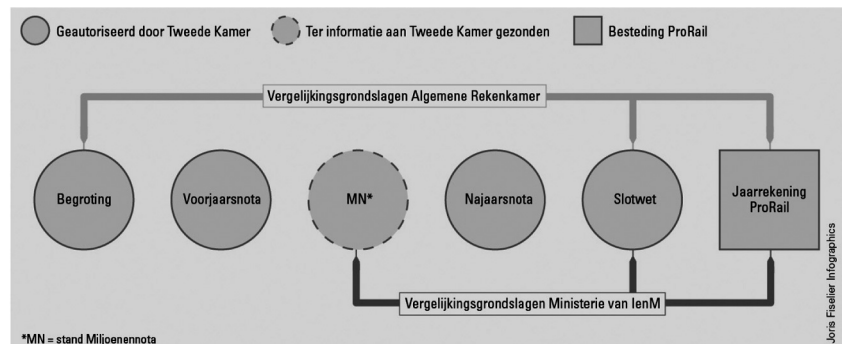
In haar reactie op ons rapport stelde de minister van lenM dat het bedrag dat minder was besteed dan begroot geringer was dan de door ons genoemde € 1,1 miljard, namelijk – in eerste instantie – € 373 miljoen. In reactie hierop hebben wij de minister aanbevolen om in overleg met ProRail nog dit kalenderjaar te zorgen voor een ordelijk en controleerbaar financieel overzicht van de uitgaven voor het spoor per 31 december 2010, voorzien van een rapport van de departementale auditdienst en de controlerend accountant van ProRail.

2. Uitkomsten review op berekening van het ministerie

Op 28 oktober jl. heeft de minister van lenM uw Kamer een brief gestuurd waarin zij op basis van een berekening van de departementale auditdienst stelt dat het bedrag dat minder is besteed dan begroot bij ProRail € 364 miljoen bedraagt. Om dit cijfer goed te kunnen beoordelen, hebben wij een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van lenM. Deze review geeft ons aanleiding tot het maken van twee opmerkingen.

In de eerste plaats constateren we dat er verschillende grondslagen gebruikt zijn voor het berekenen van de onderbesteding. Het verschil tussen het cijfer van de minister en de berekening uit ons rapport is hier op terug te voeren (zie figuur 1). Om de besteding door ProRail vast te stellen, is eerst nagegaan hoeveel lenM heeft begroot en hoeveel daarvan is gerealiseerd en vervolgens is de bevoorschotting van en de afrekening met ProRail in kaart gebracht.

Figuur 1 Uitgangspunten vergelijking begroting en realisatie Algemene Rekenkamer en Ministerie van lenM



De departementale auditdienst kiest voor een berekening op basis van de zogeheten «vermoedelijke uitkomsten» die in de Miljoenennota staan en komt daarmee uit op € 364 miljoen. Uit onze review blijkt dat – uitgaande van de stand van de Miljoenennota – dit bedrag klopt.

Wij menen dat de door uw Kamer oorspronkelijk aangenomen begroting, zoals die wordt ingediend op Prinsjesdag, het uitgangspunt zou moeten zijn voor het berekenen van de afwijking van de begroting. Het is de begroting die wordt vastgesteld door de Staten-Generaal en daarmee de principiële vastlegging voor het toekennen van budget aan een minister. Wanneer niet de oorspronkelijke begrotingswet maar de Miljoenennota

als uitgangspunt van de berekening wordt genomen, wordt het verschil tussen plan (begrotingswet) en uitvoering niet duidelijk: informatie over wijzigingen in besteding van budgetten in de periode van bijna een jaar gaat dan immers verloren.

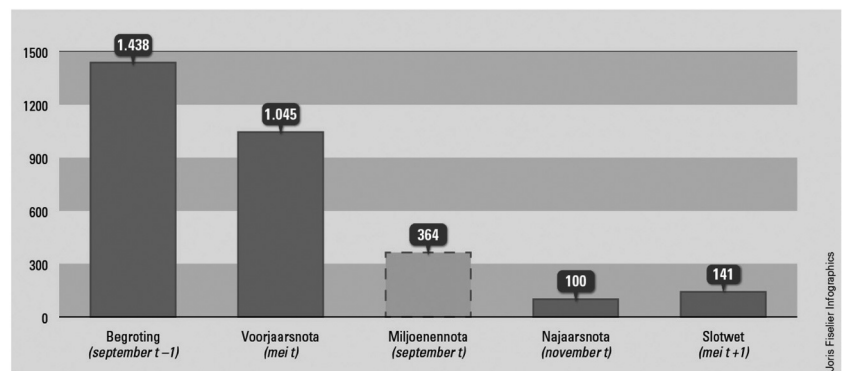
In ons onderzoek van 3 oktober 2011 hebben wij gekozen voor de door u goedgekeurde begroting als grondslag om de afwijking van de begroting te berekenen.

De stand Miljoenennota is de weerslag van suppletoire begrotingen – die door het parlement worden goedgekeurd – waaronder uitvoeringsmutaties. Het ministerie van IenM gebruikt deze stand onder andere omdat het ministerie op deze manier de eerder genoemde dubbeltellingen kan vermijden.

Ons op verzoek van de Tweede Kamer uitgevoerde onderzoek betrof een over meerdere begrotingsjaren opgebouwd saldo. De inrichting van de rijksbegroting en begrotingsvoorschriften voorzien niet standaard in deze informatiebehoefte. Om die reden is het aan te bevelen dat de minister in voorkomende gevallen met de Tweede Kamer een informatiearrangement overeenkomt, waarin wordt vastgelegd ten opzichte van welke (suppletoire)begrotingswet de Kamer wenst te worden geïnformeerd als het om een afwijking van de begroting gaat.

Het verschil tussen ons cijfer en dat van de minister is, zoals gezegd, terug te voeren op het verschil in grondslag. Teneinde de uitkomsten van beide grondslagen met elkaar te laten corresponderen – mede met het oog op de hierna genoemde tweede aanbeveling – moet het door ons gerapporteerde bedrag van 1,1 miljard worden aangepast conform de opstelling door de departementale auditdienst (inclusief BTW en enkele andere posten). Het bedrag wordt dan 1,4 miljard.

Figuur 2 Onderbesteding budgetten voor ProRail in periode 2005–2010 op verschillende peilmomenten (bedragen in miljoenen euro's, inclusief btw)



In de tweede plaats merken wij op dat de minister in haar brief van 28 oktober schrijft: «Om alle onzekerheid uit te sluiten heb ik de departementale auditdienst gevraagd om de berekening van de onderbesteding, zoals in het kader van de bestuurlijke reactie door IenM is gemaakt, te controleren.» Wij constateren dat de auditdienst een samenstellingsverklaring heeft afgegeven bij zijn werkzaamheden: in deze verklaring staat dat de auditdienst de cijfers (zelf) heeft opgesteld, maar deze niet heeft gecontroleerd. Het oordeel van de auditdienst gaat dan ook vergezeld van de volgende beperking: «De aard en de omvang van deze werkzaamheden hebben tot gevolg dat deze niet kunnen resulteren in die zekerheid omtrent de getrouwheid die aan een accountantsverklaring of aan een beoordelingsverklaring kan worden ontleend.» Het voorbehoud van de

auditdienst, dat in de bijlage bij de brief van de minister van 28 oktober is opgenomen, lijkt ons voor de Kamer relevante informatie.

3. Conclusie

Op grond van onze review concluderen we dat het verschil tussen de cijfers van de minister en onze cijfers verklaard wordt door een verschil in grondslag. Ondanks de door de Algemene Rekenkamer en lenM geleverde inspanningen is er nog geen volledig zicht op de cijfers over 2005–2010. Wij vinden het belangrijk dat er zekerheid kan worden verschaft over de cijfers en dat ook dubbeltellingen worden geëlimineerd.

Dit is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de minister. In aansluiting op ons rapport van 3 oktober 2011 doen wij de volgende aanbevelingen aan de minister van lenM:

1. Bezie hoe begrotingsmutaties die zich uitstrekken tot jaren na de meerjarenramingen (4 jaar) voor het parlement inzichtelijk kunnen worden gemaakt;
2. 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 lenM 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 dubbeltellingen en bij suppletore wetten door het 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.

De minister heeft ons in goed bestuurlijk overleg aangegeven deze aanbevelingen te zullen opvolgen.

In het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2011 zullen wij bijzondere aandacht besteden aan het jaarverslag van het Infrastructuurfonds 2011, inclusief bovengenoemde bijlage, alsmede de daarvoor relevante controleverklaringen van de accountant van ProRail.

Een afschrift van deze brief hebben wij ter informatie aan de minister van lenM gezonden.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris