
Vergaderjaar 2008–2009

31 924 A

Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2008

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET
INFRASTRUCTUURFONDS (A)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 6 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds (A)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Over het Infrastructuurfonds	5
1.2	Over dit onderzoek	5
2	Oordelen over het jaarverslag	7
2.1	Financiële informatie	7
2.2	Saldibalans en toelichting	9
2.3	Informatie over de bedrijfsvoering	9
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	11
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds	12

1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Infrastructuurfonds. Hieronder geven we eerst een beschrijving van het Infrastructuurfonds. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds.

1.1 Over het Infrastructuurfonds

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het Infrastructuurfonds (A). De minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) is verantwoordelijk voor het Infrastructuurfonds.

Het Ministerie van VenW beschrijft in zijn begroting de beleidsdoelstellingen voor VenW. Een deel van dit beleid heeft betrekking op infrastructuur. Investerings op dat gebied worden betaald uit het Infrastructuurfonds.

Het fonds draagt het karakter van een productbegroting. De producten zijn zichtbaar gemaakt per sector. Daarbij kan het gaan om rijkswegen, railwegen, lokale en regionale infrastructuur, waterkeren, waterbeheer en vaarwegen, en megaprojecten.

De uitgaven van het Infrastructuurfonds in 2008 bedroegen € 7,074 miljard. De verplichtingen bedroegen € 7,948 miljard, en de ontvangsten € 7,323 miljard. De ontvangsten bestaan onder andere uit een bijdrage van € 4,748 miljard uit de begroting van het Ministerie van VenW (Hoofdstuk XII) en een bijdrage van € 1,478 miljard uit het Fonds economische structuurversterking (D).

1.2 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. De bedrijfsvoering van het Infrastructuurfonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenW, waarover wij rapporteren in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VenW*. In dat rapport staat ook de reactie van de minister van VenW op onze onderzoeken naar het jaarverslag van het Infrastructuurfonds en van VenW. Daarnaast bevat dit rapport ook ons nawoord bij de reactie van de minister.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet

deugdelijk is weergegeven (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden», bijvoorbeeld wanneer we, door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten. Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid* deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deeloordelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 1,279 miljard, respectievelijk € 333 miljoen aan overschrijdingen op alle productartikelen, met uitzondering van artikel 11 Hoofdwatersystemen.

Bij de verplichtingen zijn de drie grootste overschrijdingen op de volgende artikelen:

- artikel 12 Hoofdwegennet (€ 492 miljoen);
- artikel 13 Spoorwegen (€ 252 miljoen);
- artikel 15 Hoofdvaarwegennet (€ 269 miljoen).

Bij de uitgaven zijn er overschrijdingen op drie productartikelen:

- artikel 14 Regionale lokale infrastructuur (€ 50 miljoen);
- artikel 15 Hoofdvaarwegennet (€ 27 miljoen);
- artikel 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer (€ 256 miljoen).

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat bij het Infrastructuurfonds in één geval voor een bedrag van € 167 671 deze regels niet zijn nageleefd. Dit geval heeft betrekking op artikel 13 Spoorwegen en betreft een onderzoeksrapportage.

Terugbetaling erfpacht aanleg Tweede Maasvlakte

De Europese Commissie heeft bij beschikking van 24 april 2007 besloten geen bezwaar te maken tegen de bijdrage van de Nederlandse staat in het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Onder andere vanwege de omstandigheid dat het Havenbedrijf Rotterdam een marktconforme prijs zal betalen voor de pacht van de gronden waarop de haven zal worden uitgebreid en het Havenbedrijf Rotterdam meer dan tweederde van de totale investeringen in Maasvlakte II zal financieren, is de Europese Commissie tot de conclusie gekomen dat geen sprake is van staatssteun.

In ons onderzoek is geconstateerd dat het Havenbedrijf Rotterdam een marktconforme afkoop van erfpacht ad circa € 16 miljoen heeft betaald. Dit bedrag heeft het Havenbedrijf als onderpachter van de zeebodem en daarop uit te voeren landaanwinning betaald aan de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft als pachter van de zeebodem dit bedrag vervolgens doorbetaald aan het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën heeft dit bedrag vervolgens doorbetaald aan het Ministerie van VenW. De Algemene Rekenkamer concludeert in het rapport bij de jaarrekening Financiën (IXB) dat dit daar tot een onrechtmatigheid heeft geleid. Het Ministerie van VenW heeft de betaling ad circa € 16 miljoen als ontvangst verantwoord op artikel 16 «Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer» van het Infrastructuurfonds.

In ons onderzoek is ook geconstateerd dat ter compensatie van de erfpacht overeenkomstig artikel 4.7 van de uitwerkingsovereenkomst voor de landaanwinning een bedrag van circa € 16 miljoen door het Ministerie van VenW is betaald aan het Havenbedrijf Rotterdam. Deze betaling is als uitgaaf verantwoord op artikel 16 «Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer» van het Infrastructuurfonds.

Ter zake van de compensatiebetaling van erfpacht is mogelijk sprake van staatssteun. Wij hebben geconstateerd dat ambtelijk bij nota van 29 september 2008 is geadviseerd over de casus erfpacht Tweede Maasvlakte. In deze nota hebben wij een expliciete afweging en conclusie aangetroffen over het al dan niet melden aan de Europese Commissie. Het ministerie heeft overwogen dat melding achterwege kon blijven vanwege de volgende redenen:

- De uitwerkingsovereenkomst landaanwinning met daarin de mogelijke compensatie inzake artikel 4.7 is al bij de aanvraag aan de Europese Commissie aangeboden;

- Het bedrag van circa € 16 miljoen is toegevoegd aan de door de Europese Commissie goedgekeurde rijksbijdrage voor openbare infrastructuur ad € 571 miljoen. Het ministerie is van mening dat de extra betaling van circa € 16 miljoen slechts een marginale verhoging is van de rijksbijdrage en het meer dan tweederde aandeel in de financiering door het Havenbedrijf niet in gevaar brengt en derhalve niet in strijd is met de beschikking van de Europese Commissie.

Mede naar aanleiding van deze casus neemt de Algemene Rekenkamer zich voor in 2009 opnieuw aandacht te schenken aan de werking van de «interdepartementale afspraken inzake staatssteun», laatstelijk vastgelegd in februari 2006, die terug te voeren zijn op rijksbreed onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit najaar 2001.

2.2 Saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

In 2008 is bij het Infrastructuurfonds voor een bedrag van € 2,291 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van het rapport staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

2.3 Informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven).

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betreffen wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Infrastructuurfonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf van het fonds is onderdeel van ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VenW*, hoofdstuk 3.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van VenW heeft op 29 april 2009 gereageerd op ons rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van VenW (XII) en van het Infrastructuurfonds (A). De minister gaat niet in op specifieke bevindingen over het Infrastructuurfonds. Zijn reactie gaf ons daarom geen aanleiding tot een nawoord.

De volledige tekst van de brief van de minister staat op onze website www.rekenkamer.nl.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
11	Hoofdwatersystemen	853 645	-	1 595	-	-	-	-	1 595	nee	-
12	Hoofdwegennet	3 959 152	-	2 862	-	-	-	-	2 862	nee	-
13	Spoorwegen	1 765 610	168	1 325	-	-	-	-	1 493	nee	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	122 439	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Hoofdvaarwegennet	838 121	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	249 389	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	116 126	-	502	-	-	2 030	-	2 532	nee	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	43 159	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rijk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	7 947 641	168	6 285	-	-	2 030	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	7 947 641
	Procentuele fout	0,08%
	Procentuele onzekerheid	0,03%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
11	Hoofdwatersystemen	686 291	23	-	-	308	nee	-
12	Hoofdwegennet	3 199 809	78	-	-	12 153	nee	-
13	Spoorwegen	1 860 333	7 522	-	-	7 528	nee	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	314 713	1	-	-	13	nee	-
15	Hoofdwegenennet	713 313	-	-	-	-	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	212 592	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	321 199	-	-	-	-	-	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	862 722	10	-	-	4 538	nee	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen	6 226 227	-	-	-	-	-	-
	Totaal	14 397 199	7 633	-	-	16 907		

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	14 397 199	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	14 397 199	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,12%	Tolerantiegrens niet overschreden

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
11	Hoofdwatersystemen	682 900	23	-	285	-	308	nee
12	Hoofdwegennet	3 058 410	78	-	12 075	-	12 153	nee
13	Spoorwegen	1 835 464	7 522	-	6	-	7 528	nee
14	Regionaal, lokale infrastructuur	285 713	1	-	12	-	13	nee
15	Hoofdvaanwegennet	705 820	-	-	-	-	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	186 390	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	275 348	-	-	-	-	-	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	44 193	10	-	4 528	-	4 538	nee
19	Bijdragen aan andere begrotingen	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal	7 074 238	7 633	-	16 907	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	7 074 238
	Procentuele fout	0,11%
	Procentuele onzekerheid	0,24%

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
11	Hoofdwatersystemen	3 391	-	-	-	-	-	-
12	Hoofdwegennet	141 399	-	-	-	-	-	-
13	Spoorwegen	24 869	-	-	-	-	-	-
14	Regionaal, lokale infrastructuur	29 000	-	-	-	-	-	-
15	Hoofdvaanwegennet	7 493	-	-	-	-	-	-
16	Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	26 202	-	-	-	-	-	-
17	Megaprojecten Verkeer en Vervoer	45 851	-	-	-	-	-	-
18	Overige uitgaven en ontvangsten	818 529	-	-	-	-	-	-
19	Bijdragen aan andere begrotingen	6 226 227	-	-	-	-	-	-
	Totaal	7 322 961	-	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Fout	0
	Fout Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	7 322 961
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-compabele vorderingen	17 996	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	2 283 222	-	15 646	-	-	15 646	-	15 646	-
11	Garantieplichtingen	1 104 753	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	17 548 063	-	19 360	-	-	19 360	10 000	29 360	-
13	Deelhemingen	159 875	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen u/g	709 000	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen o/g	709 000	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Sluitrekening met VenW	248 723	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	22 780 633	-	35 005	-	-	35 005	10 000	-	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	22 780 633	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,04%	Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2008	2 291 299	-	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	2 291 299	-	-	-	-	-	-