

Vergaderjaar 2011–2012

32 707

Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2011

In uw brief van 5 oktober 2011 vraagt u mij om een reactie op de hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer dat «de Kamer zich op basis van uw informatie geen duidelijk en volledig beeld kan vormen van de besteding van de spoorbudgetten van heden tot en met 2012». Ik stel het op prijs dat u mij in de gelegenheid stelt om hierop te reageren. Naar mijn mening heeft uw brief betrekking op twee passages in het rapport. Ik zal die onderstaand citeren en vervolgens mijn reactie geven. Overigens bevat het rapport van de Rekenkamer nog meer conclusies en aanbevelingen. Ik zal met uw Kamer hierover het gesprek aangaan in het vervolgproces van de Tijdelijke commissie «Onderhoud en innovatie spoor», en na het verschijnen van het rapport van deze commissie.

Op pagina 9 van haar rapport schrijft de Rekenkamer:
«De Tweede Kamer kan zich op basis van informatie van de minister geen duidelijk beeld vormen van de opgetreden veranderingen in budget, scope en planning van de projecten en activiteiten van ProRail. De informatie die zij ontvangt, is onduidelijk en onvolledig».

De Rekenkamer plaatst opmerkingen bij de volledigheid en duidelijkheid van de informatievoorziening. Onderstaand ga ik hier op in.

Volledigheid

In mijn bestuurlijke reactie heb ik aangegeven dat het ministerie van IenM de Kamer als volgt informeert over de begroting en besteding van middelen:

- In september (n-1) ontvangt de Kamer de ontwerpbegroting van het Infrastructuurfonds en het MIRT-projectenboek (miljoenennota);
- In het voorjaar (n) ontvangt de Kamer de bijstelling van de begroting via de voorjaarsnota;

- In november (n) ontvangt de Kamer de bijstelling van de begroting via de najaarsnota;
- In mei (n+1) wordt de Kamer geïnformeerd over de realisatie via het jaarverslag.

Deze wijze van informeren van de Kamer geldt niet alleen voor spoorbudgetten maar voor alle modaliteiten die bekostigd worden vanuit het Infrastructuurfonds zoals wegen en vaarwegen.

Voor de invulling van de begrotingsdocumenten heeft lenM informatie nodig van ProRail. ProRail informeert lenM jaarlijks via het beheerplan, de kwartaalrapportages (beheer en instandhouding én aanlegprojecten) en de jaarrekening. Hierin staat informatie over scope, tijd en budget en de mutaties daarop. Deze informatie wordt telkens verwerkt in de hierboven genoemde begrotingsdocumenten. Het zijn deze begrotingsdocumenten, waar de Tweede Kamer zich vervolgens een oordeel over moet kunnen vormen. Het beheerplan van ProRail dat de Kamer jaarlijks ontvangt, is niet bedoeld als toelichting op de begrotingscijfers, maar stelt de Kamer in staat om in een vroeg stadium kennis te nemen van de voornemens van ProRail. Als zodanig heeft ze dus geen functie in de begrotingscyclus. De begrotingscyclus is een gesloten cyclus waarin ook alle vastgestelde plannen van ProRail hun plek hebben. Ik ben dan ook van mening volledig in de informatievoorziening aan de Kamer te zijn.

Wel is het van belang op te merken dat er in de begrotingsdocumenten verschillen zitten in de wijze van rapportage over de spoorbudgetten. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in aanlegprojecten enerzijds en beheer en instandhouden (BenI) anderzijds. Voor politiek prioritaire investeringsprojecten (aanlegprojecten) informeer ik de Kamer in de Miljoenennota en bij jaarverslag tot op het niveau van de individuele projecten. Vanaf 2009 doe ik dat ook bij het overzicht van mutaties in de Najaars- en de Voorjaarsnota. Voor de subsidie ten behoeve van beheer en instandhouding (BenI) informeer ik de Kamer op een andere wijze. Dit is het gevolg van de keuze die in 2005 is gemaakt, namelijk om ProRail voor BenI via de beheerconcessie op *output* te laten rapporteren. Dit betekent dat ik u hierover – uitgezonderd de geormerkte projecten¹ – op hoofdlijnen informeer en niet op het niveau van individuele beheer- en instandhoudingsprojecten.

Duidelijkheid

De conclusie van de Rekenkamer dat de informatie die de Kamer ontvangt onduidelijk is, herken ik wel. Zoals de Rekenkamer aangeeft is dit deels terug te voeren op het verschil in cijfers die ProRail aan lenM verstrekt en de cijfers die staan opgenomen in de begrotingsdocumenten. Hieraan ligt een aantal externe factoren ten grondslag. De Rekenkamer noemt daarbij zelf ondermeer:

- de verschillen tussen het kasstelsel (lenM) en het baten/lasten-stelsel (ProRail);
- de wijze waarop ProRail en lenM conform geldende regels dienen om te gaan met BTW.

Ik heb zelf in mijn bestuurlijke reactie aan de Rekenkamer daarnaast ook nog genoemd het verschillende ritme van de begrotings- en verantwoordingscyclus van lenM en ProRail en het feit dat op de relevante begrotingsposten van lenM meer dan alleen uitgaven aan ProRail staan en dat ProRail meer inkomsten heeft dan alleen de rijksbijdragen. Zoals de Rekenkamer terecht constateert zijn hierdoor de bedragen in de stukken van ProRail moeilijk aan te sluiten op de begrotingsdocumenten die de Kamer ontvangt. Het is wel zo dat de departementale auditdienst dit jaarlijks controleert.

¹ Er zijn in 2011 15 geormerkte projecten, waaronder onder meer HP2F, Pro gamma Toegankelijkheid en Ruimte voor de Fiets.

Naast bovenstaande heeft uw Kamer zelf bij tijd en wijle aangegeven moeite te hebben met de leesbaarheid en navolgbaarheid van de begrotingsdocumenten. Ik kan me voorstellen dat ook dit bijdraagt aan het beeld van onduidelijkheid. Ik ben van mening dat de begrotingsdocumenten op zichzelf leesbare documenten moeten zijn en informatie moeten bevatten op basis waarvan de Tweede Kamer zich een juist beeld kan vormen en mij ter verantwoording kan roepen.

Na verschijning van het rapport van de Tijdelijke commissie wil ik graag met u het gesprek aangaan om de informatievoorziening aan de Kamer over de spoorbudgetten te verbeteren. Voorafgaand daaraan zal ik u hiervoor een uitgewerkt voorstel doen toekomen. Bij het verbeteren van de informatievoorziening hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- Transparantere rapportage over voortgang, scope en financiële uitputting voor zowel beheer en onderhoud als aanlegprojecten. Ik denk bijvoorbeeld aan een separate halfjaarlijkse rapportage aan de Kamer;
- Beter herkenbare aansluiting tussen de cijfers van ProRail en IenM;
- Verbeteren van de leesbaarheid en navolgbaarheid van de informatie in de begrotingsdocumenten, voor zover mogelijk binnen de begrotingskaders.

Op pagina 26 schrijft de Rekenkamer:

«Uit het ontstaan van steeds nieuwe inzichten constateren wij ook dat de cijfermatige weergaven in de begroting en de realisatie van de activiteiten van ProRail dermate instabiel zijn dat de Tweede Kamer geen overzicht heeft van de bestedingen van de spoorbudgetten».

Mijn beeld is dat mijn departement consistent is geweest in de aangeleverde informatie, namelijk de gegevens zoals ook verwerkt in de opeenvolgende begrotingsdocumenten voor het Infrastructuurfonds en de jaarrekeningen van ProRail. Op basis van die stabiele gegevens zijn vervolgens door de Rekenkamer berekeningen gemaakt van de totale onderbesteding in de periode 2005–2010.

Op ambtelijk niveau is vroegtijdig gedeeld dat deze berekeningswijze niet correct was. Dit heeft evenwel niet geleid tot aanpassingen door de Rekenkamer. In mijn bestuurlijke reactie heb ik dit nogmaals aangegeven en met cijfermateriaal tot de € 373 mln onderbouwd.

Het verschil tussen de 1,1 mld waar de Rekenkamer op uitkomt en de 373 mln, zoals genoemd in mijn bestuurlijke reactie, heeft als belangrijkste verklaringen:

- De Rekenkamer heeft in de periode 2005–2010 de verschillen tussen beschikbare middelen uit de begrotingen en gerealiseerde uitgaven uit de verantwoordingen van de verschillende jaren bij elkaar opgeteld om tot het cumulatieve bedrag over de gehele periode te komen. Echter, de beschikbare middelen voor een bepaald jaar zijn altijd inclusief het eventuele overschot op het beschikbare budget uit het voorgaande jaar. In de methode van de Rekenkamer worden dergelijke overschotten meervoudig meegeteld bij de berekening van de onderbesteding.
- Bijdragen die niet tot besteding bij ProRail komen (BenI) worden teruggestort in het Infrastructuurfonds, zodat ze beschikbaar blijven voor latere jaren. In de berekening van de Rekenkamer telt een terugbetaalde bijdrage tweemaal mee: zowel in de onderbesteding bij ProRail als in de onderbesteding op het Infrastructuurfonds. In dit geval is dus sprake van een dubbel telling in de beschikbare middelen.
- De Rekenkamer heeft bij het berekenen van de bestedingen geen rekening gehouden met nog te verrekenen bestedingen: door ProRail

reeds uitgevoerde werkzaamheden waarvoor nog betaald moet worden.

Overigens wil ik benadrukken dat de bedragen voor de spoorsector behouden blijven.

Ik betreur de onduidelijkheid die door de verschillen in berekeningswijze is ontstaan. 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. Dit sluit aan bij de aanbeveling die de Rekenkamer in paragraaf 3.3.3 doet om in overleg met ProRail een financieel overzicht te maken van de stand van zaken per 31 december 2010 en dit te voorzien van een rapport van de eigen auditdienst en de controlerend accountant.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus