

Vergaderjaar 2002–2003

28 724

Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 juli 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat² hebben een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Risico-reservering HSL-Zuid en Betuweroute» (28 724, nrs. 7–8).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 juli 2003.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier voor deze lijst,
Noordsij

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature (CDA), Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijkzema (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Meijer (CDA), Van Lith (CDA), Timmermans (PvdA), Van

Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Koopmans (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA) voorzitter, Depla (PvdA), Van As (LPF), Van den Brand (GL), Duyvendak (GL), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van der Ham (D66), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Tichelaar

(PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Eurlings (CDA), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Huizinga-Heringa (CU), Buijs (CDA), De Grave (VVD), Szabó (VVD), Van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Haverkamp (CDA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GL), Halsema (GL), Vergeer-Mudde (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Giskes (D66), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF) en Luchtenveld (VVD).

1

Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat openbare informatieverstrekking over gereserveerde gelden tot hogere aanbestedingskosten kan leiden?

Indien sprake is van meerwerk of van opdrachten waarvoor nog geen contracten gesloten zijn, sluit de Algemene Rekenkamer niet uit dat openbare informatieverstrekking over gereserveerde gelden tot een opwaartse druk op de kosten leidt.

Echter, openbaarmaking van ramingen of (deel)budgetten heeft ook als voordeel dat het duidelijkheid verschaft over het mandaat dat de minister van de Tweede Kamer heeft gekregen om een (deel)project uit te voeren. Het budget dat de Tweede Kamer beschikbaar stelt moet gebaseerd zijn op betrouwbare ramingen inclusief risicoanalyse. Dit biedt de minister een adequaat referentiepunt bij de beoordeling van offertes uit de markt. Indien de offertes van marktpartijen het beschikbaar gestelde budget aanzienlijk overschrijden, betekent dit dat het mandaat vervalt en het (deel)project heroverwogen moet worden. De winst van openbaarmaking, in combinatie met het strikt hanteren van het verleende mandaat, zou moeten zijn dat het beschikbare budget niet overschreden wordt.

2

Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat openbare informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de bedragen die met deze projecten gemoeid zijn, zwaarder zou moeten wegen dan de overweging dat een dergelijke wijze van openbare informatieverstrekking tot hogere kosten kan leiden?

Het algemene uitgangspunt zou volgens de Algemene Rekenkamer moeten zijn dat de Tweede Kamer in de openbaarheid wordt geïnformeerd. Als er belangen zijn die zich tegen dit uitgangspunt verzetten, zullen deze belangen tegen het algemeen belang van openbare informatievoorziening moeten worden afgewogen. Deze afweging wordt in eerste instantie door de minister gemaakt. Op basis van de argumentatie van de minister kan de Tweede Kamer vervolgens een eigen afweging maken voor openbare dan wel vertrouwelijke informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer meent dat de minister de vertrouwelijkheid onvoldoende onderbouwt door in zijn algemeenheid te stellen dat de onderhandelingspositie van de Staat geschaad zou kunnen worden. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport aanbevolen dat de minister *per risicocategorie* de noodzaak van vertrouwelijke behandeling beargumenteert.

3

Acht de Algemene Rekenkamer het verstandig dat de minister onzekere risico's vermeldt gelet op de media-aandacht voor dergelijke informatie?

Volgens de Algemene Rekenkamer zou de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten niet afhankelijk moeten zijn van mogelijke effecten in de media.

De Algemene Rekenkamer acht het verstandig dat de Tweede Kamer ook wordt ingelicht over onzekere risico's indien bekend is dat deze een potentieel grote impact op de aspecten tijd, geld en reikwijdte van het project hebben. Dit stelt de Tweede Kamer beter in staat om haar controlerende taak te vervullen op het moment dat risico's nog beïnvloedbaar zijn.

Ter illustratie: in 1999 wees een externe auditor de projectorganisatie HSL-Zuid op de ernst van raakvlakrisico's. De exacte aard en omvang van deze risico's waren op dat moment niet bekend. Als de Kamer toen reeds was ingelicht over de oorzaak en mogelijke gevolgen van deze risico's, had deze de kans gehad om de minister in een eerder stadium te

bevragen over beheersmaatregelen. Ook had de Kamer dan tijdig kunnen anticiperen op eventuele kostenoverschrijdingen en herprioriteringen binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

4

Hoe verhoudt zich het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer niet tijdig en onvolledig is geïnformeerd (met name over de risico's bij de HSL-Zuid vanaf medio 2002), met de constatering in haar brief van 29 januari 2003 dat zij terughoudendheid in de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer in acht neemt en dat er een grens is aan de procedures voor het informeren en betrekken van de Tweede Kamer (28 724 nr. 5, pagina 2)? Acht de Algemene Rekenkamer deze constatering van niet tijdige en onvolledige informatievoorziening een feitelijke of politieke/kwalitatieve beoordeling?

De Algemene Rekenkamer heeft in haar brief van 29 januari 2003 erop gewezen dat zij door de beperktheid van het onderzoek over het fenomeen risicoreservering geen algemeen-geldende uitspraken kan doen. Verder heeft zij benadrukt dat het verder verfijnen en uitbouwen van regelingen een grens heeft en dat het op zeker moment aankomt op een zo goed mogelijk gebruik van de bestaande procedures. De genoemde terughoudendheid betrof niet een oordeel over de wijze waarop de minister de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de risicoreservering. In het onderzoek naar de risicoreservering heeft de Algemene Rekenkamer de informatievoorziening aan de Tweede Kamer onder meer getoetst aan de aanwijzingen in de Procedureregeling grote projecten. Zoals blijkt uit het rapport heeft de informatievoorziening over de financiële risico's bij beide projecten op een aantal punten niet aan de in deze regeling opgenomen aanwijzingen voldaan (verschil tussen budget en raming, scopemutaties tunneltechnische installaties, kwalitatieve vermelding van relevante risico's). De conclusie dat de Tweede Kamer niet tijdig en onvolledig is geïnformeerd berust dan ook op feitelijke constatering.

5

Hoe heeft de forse kostenoverschrijding van 985 miljoen euro kunnen ontstaan bij de projecten Betuweroute en de HSL Zuid? Kan voor beide projecten aangegeven worden hoe de projectkosten zich hebben ontwikkeld vanaf het vaststellen van de PKB's door de Tweede Kamer? Kan hierbij per project aangegeven worden hoe groot de door de Tweede Kamer geaccordeerde scopewijzigingen zijn, hoe groot de kosten-indexering is en hoe groot de daadwerkelijke overschrijding is?

De Algemene Rekenkamer heeft de risico's onderzocht waarvoor de risicoreservering de budgettaire dekking vormt, maar niet de kostenontwikkeling van de beide projecten vanaf de planologische kernbeslissing. Voor dat uitgavenoverzicht kan verwezen worden naar de voortgangsrapportages, hoofdstuk Financiën. In het rapport van de Algemene Rekenkamer is beschreven hoe de risicoprofielen medio 2002 waren samengesteld en wanneer welke informatie over de risico's bij het ministerie bekend was.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat bij de € 985 miljoen nog geen sprake is van een gerealiseerde kostenoverschrijding: het betreft een raming van uitgaven voor de acht jaren vanaf 2003 voor risico's met grote verschillen in realisatiekans. Onder deelvraag 8 spreekt de Algemene Rekenkamer, *op basis van de maart 2003 beschikbare informatie* en in het geval de bekende risico's zich gunstig ontwikkelen, de verwachting uit dat minimaal € 800 miljoen ten laste van de risicoreservering zal komen.

6

Is de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek, of in eerdere onderzoeken, nagegaan of de aanbesteding van het regiecontract aan Railinfrabeheer in 1995 volgens de Europese aanbestedingregels heeft plaatsgevonden? Zo ja, wat was hiervan de uitkomst?

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoeken naar Railinfrabeheer of de projecten, waarbij zij betrokken was en is, geen aandacht besteed aan een regiecontract uit 1995. De contracten die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht voor het rapport *Aanleg Betuweroute uit 2001 betroffen vijf grote contracten uit het project. De Europese aanbestedingsregels bleken daarbij correct nageleefd. Dit geldt tevens voor de onderzochte contracten in het onderzoek Aanbesteden door NS Railinfrabeheer.*

7

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer, in het licht van het beroep op de vertrouwelijkheid bij de informatievoorziening over de risico-reservering, de vertrouwelijke informatievoorziening door de minister over de meerjarenkostenraming van projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)?

In haar antwoord op vraag 2 heeft de Algemene Rekenkamer een procedure geschetst waarmee de Tweede Kamer zich een oordeel kan vormen over het vertrouwelijk gehalte van de informatie van de minister. Deze procedure is in beginsel ook toepasbaar op de vertrouwelijke informatievoorziening over de meerjarenkostenraming van projecten uit het MIT. De Algemene Rekenkamer echter heeft deze informatievoorziening niet onderzocht en heeft hier dus ook geen oordeel over.

8

Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de maatregelen die zijn toegezegd door de minister naar aanleiding van de door de Algemene Rekenkamer in 2001 geconstateerde tekortschietende risicobeheersing bij de Betuweroute, adequaat en toereikend zijn geïmplementeerd en uitgevoerd? Zo nee, had een betere uitvoering wellicht kunnen leiden tot lagere risico's?

In haar reactie op het rapport *Aanleg Betuweroute* heeft de minister geen nieuwe maatregelen toegezegd voor risicobeheersing. Derhalve valt de uitvoering niet na te gaan. Wel heeft de Algemene Rekenkamer in het rapport *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute* onderzocht of de overdracht van de projecten naar Rijkswaterstaat geleid heeft tot veranderingen in de risicobenadering.

Voor de HSL-Zuid bleek dat de overdracht positief uitwerkte op de risicobenadering. Het ministerie bleek de raakvlakrisico's echter te laat in kaart te hebben gebracht. Voor de Betuweroute bleek met de overdracht niet veel veranderd te zijn. Wel was onder meer expliciet vastgelegd dat Rijkswaterstaat zo spoedig mogelijk over de nieuwe risico's zou worden geïnformeerd. Rijkswaterstaat constateerde echter dat zij voorjaar 2002 te laat is geïnformeerd over de dreigende kostenstijging bij de tunneltechnische installaties.

De Algemene Rekenkamer kan dus niet constateren of de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport *Aanleg Betuweroute* tot lagere risico's had geleid. Wel constateert zij dat in de besluitvorming die voorafging aan de risicoreservering verbeteringen in het risicobeheer mogelijk zijn.

9

Heeft de Algemene Rekenkamer inzicht in de hoogte van de kostenstijging als gevolg van het niet kiezen voor de soberste oplossing die mogelijk was voor de uitwerking van de veiligheidseisen ten aanzien van de tunneltechnische installaties?

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat voor de tunneltechnische installaties nog geen sprake is van kostenoverschrijding maar van ramingen die hoger liggen dan het beschikbare budget van € 110 miljoen.

In het rapport wordt geschetst dat de geschatte kostenoverschrijding voortvloeide uit een hogere raming (€ 345 miljoen) afkomstig van de projectorganisatie Betuweroute en een nog hogere raming (€ 605 miljoen) van de externe auditor van het project Betuweroute. Deze laatste twee ramingen hangen samen met de eisen die lokale overheden stellen aan het veiligheids- en beschikbaarheidsniveau van tunnels.

Het basisniveau van veiligheid en beschikbaarheid van tunnels zou volgens de auditor realiseerbaar zijn voor een extra budget van € 60 tot 100 miljoen, dus met een totale raming van € 170 tot 210 miljoen. Bij deze raming is al wel rekening gehouden met een hoger en duurder eisen-niveau voor de tunneltechnische installaties in de overkapping bij Barendrecht.

10

Had de Algemene Rekenkamer het verstandig gevonden indien de Tweede Kamer eerder dan het moment van de afgeronde integrale, kwantitatieve risicoanalyse voor de HSL-Zuid op de hoogte was gesteld van tot dan toe slechts onnauwkeurig te omschrijven risico's?

In het algemeen acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de Tweede Kamer tijdig geïnformeerd wordt over risico's die grote gevolgen kunnen hebben voor de aspecten tijd, geld en reikwijdte van een project, ook als deze risico's slechts onnauwkeurig te omschrijven zijn. Dit stelt de Tweede Kamer in de gelegenheid (a) de minister om een toelichting te vragen over de beheersmaatregelen voor deze risico's en (b) te anticiperen op eventuele kostenoverschrijdingen en herprioriteringen. In haar rapport constateerde de Algemene Rekenkamer, dat de Tweede Kamer met name over plannings- en raakvlakrisico's al vóór de integrale, kwantitatieve risicoanalyse beter geïnformeerd had kunnen – en in het licht van de Procedureregeling grote projecten ook had moeten – worden. Immers, ruim voor het moment van de integrale risicoanalyse beschikte het ministerie over indicaties van de ernst en mogelijke consequenties van de genoemde risico's.

11

Kan de Algemene Rekenkamer aangeven of de overschrijdingen op het budget van de HSL-Zuid door de gekozen contracteringswijze hoger zijn uitgevallen dan de winst die is behaald door op deze manier voor een lager bedrag aan te besteden (en de risico's voor eigen rekening te houden)? Kan de Algemene Rekenkamer in dit verband aangeven waarom zij de gekozen contracteringswijze achteraf gezien ongelukkig acht?

De Algemene Rekenkamer acht het vooralsnog niet goed mogelijk de huidige overschrijdingen bij de HSL-Zuid af te zetten tegen de besparingen die de Staat in de onderhandelingen zou hebben bereikt door bepaalde risico's terug te nemen. Dit vereist een financiële *ex-post* evaluatie van de huidige risico's. Zo'n evaluatie is nu nog niet mogelijk, omdat de financiële gevolgen van alle risico's nog niet bekend zijn. Bovendien geldt dat de verwachte kostenoverschrijdingen alleen kunnen worden vergeleken met de destijds gerealiseerde besparingen voor zover het gaat om dezelfde risicoposten.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de contracteringswijze is gebaseerd op een analyse van de huidige risico's bij de HSL-Zuid. De risico's worden in het rapport verklaard door onder meer *het moeizame verloop van het aanbestedingsproces* en een te groot optimisme over de *voordelen van ontwerpvrijheid in de contracten*. Daarnaast blijken de risico's deels *inherent te zijn aan de contracteringswijze*, zoals de raakvlak-

risico's. Bij de aanbesteding van de HSL-contracten heeft het Ministerie van V&W echter geen betrouwbare kwantitatieve analyse van de risico's verricht. Het ministerie kon hierdoor geen goede afweging maken tussen de opties om risico's bij de aannemers te leggen, dan wel deze voor eigen rekening te nemen. Het ontbreken van een risicoanalyse heeft zich ook vertaald in ontoereikende financiële voorzieningen voor deze risico's binnen het projectbudget (post onvoorzien). Dit heeft zich vanaf eind 2001 geopenbaard in de vorm van de huidige kostenoverschrijdingen.

12

Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de Tweede Kamer vanaf 2001 ingelicht had moeten worden over de risico's van de HSL-Zuid? Zo ja, had dit in kwalitatieve of in kwantitatieve zin moeten gebeuren en wat waren de mogelijkheden voor de minister met betrekking tot deze twee verschillende rapportagemogelijkheden? Wat had de Tweede Kamer naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer met de op dat moment verkregen informatie kunnen doen zonder op de stoel van het projectmanagement te gaan zitten?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Tweede Kamer over plannings- en raakvlakrisico's uitgebreider geïnformeerd had kunnen en moeten worden. De minister heeft deze risico's vanaf 2001 weliswaar gemeld, maar de informatie aan de Tweede Kamer over de ernst en mogelijke financiële omvang was summier, ondanks het feit dat het ministerie wel over dit soort informatie beschikte. Op basis van informatie over de ernst en omvang van de risico's had de Tweede Kamer zich kunnen buigen over de wijze van risicobeheersing. Overigens heeft de departementale accountantsdienst medio 2002 aan de Tweede Kamer signalen gegeven van een gebrekkige informatievoorziening over financiële risico's bij de HSL-Zuid.

In het rapport wordt aanbevolen om de Tweede Kamer in een vroeg stadium over risico's te informeren. Als risico's nog niet gekwantificeerd kunnen worden volstaat een kwalitatieve beschrijving met een toelichting op de oorzaak, aard en geraamde omvang in tijd en geld. Wanneer geen exacte kwantificering gegeven kan worden, zijn risico's aan te duiden met categorieën van ernst en financiële bandbreedtes.

De minister van V&W is het eens met de Algemene Rekenkamer om al vroeg – in casu bij het tracébesluit – een risicoanalyse uit te laten voeren. De Algemene Rekenkamer heeft er op gewezen dat een risicoanalyse volgens de Procedureregeling grote projecten al in de fase van voorbereiding en besluitvorming, en dus vóór het tracébesluit, uitgevoerd dient te worden.

13

Wat is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de verklaring van het zo snel oplopen van het financieel risico van de tunneltechnische installaties van 32 mln. euro in mei 2001, naar 235 mln. euro in mei 2002, naar uiteindelijk 495 mln. euro in september 2002?

In het rapport wordt geschetst dat het risico van de tunneltechnische installaties mede is ontstaan door het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader en opwaartse druk op de veiligheidseisen door de lokale overheden en brandweer. Volgens Rijkswaterstaat heeft ProRail in het voorjaar 2002 te laat informatie doorgegeven over een dreigende kostenstijging bij de tunneltechnische installaties. Het ministerie had, wanneer zij vroeger was geïnformeerd, eerder beheersmaatregelen kunnen nemen om dreigende budgetoverschrijdingen te voorkomen.

14

Hoe verhoudt de constatering van de Algemene Rekenkamer dat nut en noodzaak van het principe van een risicoreservering onvoldoende zijn aangetoond, zo lang er nog ruimte is om de projectbeheersing te verbeteren, zich tot de constatering dat de Algemene Rekenkamer zich in de behoedzame risicoreservering kan vinden en dat de Algemene Rekenkamer de kostenoverschrijding van 600mln. euro een verdedigbare inschatting acht?

De Algemene Rekenkamer constateert dat aan de risicoreservering reële tegenvallers, onzekerheden en risico's ten grondslag liggen. In die zin lijkt de claim voldoende onderbouwd. Verder kan de Algemene Rekenkamer zich vinden in het uitgangspunt van de minister om de onderkant van de beide risicoprofielen gezamenlijk te kiezen en zo een budgettair drukkende werking daarvan uit te laten gaan. Dit alles laat onverlet dat de constructie wellicht niet nodig geweest zou zijn. De bestaande risico's en tegenvallers zouden volgens het voorstel van de Algemene Rekenkamer beter binnen de systematiek van de rijksbegroting gebudgetteerd kunnen zijn. Daarenboven zou de constructie ook niet nodig geweest zijn, wanneer het projectbeheer beter uitgevoerd zou zijn; in het rapport wordt het voorbeeld van de contracteringswijze van de HSL-Zuid genoemd als gevolg waarvan de Staat nu opdraait voor de risico's die daaruit voortvloeien. De Algemene Rekenkamer wil deze ervaringen niet als onvermijdelijk beschouwen.

15

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het structurele probleem van een gebrekkige marktwerking in sectoren die bij de uitvoering van infrastructuur een rol spelen ten opzichte van de vertrouwelijkheid van informatieverstrekking? Acht de Algemene Rekenkamer dit structurele probleem een reden om toch meer informatie vertrouwelijk tussen de minister en Tweede Kamer te wisselen?

De spanning tussen openbare informatievoorziening en de onderhandelingspositie van de Staat hangt (ook) samen met het probleem van een gebrekkige marktwerking in de bouwsector, zoals bleek uit het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid. Niettemin acht de Algemene Rekenkamer dit structurele probleem geen reden om informatie over kostenramingen, budgetten of financiële risico's *a priori* vertrouwelijk tussen minister en Tweede Kamer te wisselen. Juist in een situatie van gebrekkige marktwerking kan openbaarmaking van een duidelijk mandaat, mits gebaseerd op betrouwbare ramingen inclusief risicoanalyse, helpen overschrijdingen te voorkomen. Zie ook de antwoorden op vragen 1 en 2.