

Vergaderjaar 2002–2003

28 724

Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

Nr. 8

RAPPORT

Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute

Inhoud

Samenvatting	2	5	De controlerende taak van de Tweede Kamer bij grote projecten	38
1 Inleiding	5	5.1	Deelvraag 13	38
1.1 Aanleiding	5	5.2	Deelvraag 14	39
1.2 Vragen Tweede Kamer	5	5.3	Deelvragen 15 en 18	40
1.3 Projectbeschrijvingen	6	5.4	Deelvraag 16	41
1.4 De organisatie van de projecten	9	5.5	Deelvraag 17	42
1.5 Normenkader	11	5.6	Hoofdvraag 4	43
1.6 Opzet rapport	12			
		6	Conclusies en aanbevelingen	45
2 Nut en noodzaak van een risicoreservering	13	6.1	Overwegingen bij een risicoreservering als zodanig	45
2.1 Deelvraag 1	13			
2.2 Deelvraag 2	14	6.2	De risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid in de begroting	46
2.3 Hoofdvraag 1	14	6.3	Nut en noodzaak van een risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid	46
		6.4	Hoogte en spreiding van de risicoreservering	46
3 De aard en de omvang van de risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid	16	6.5	De samenstelling van de risicoreservering	47
3.1 Deelvraag 3	16	6.6	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	48
3.2 Deelvraag 4	17	6.7	Het openbare karakter van de informatievoorziening	48
3.3 Deelvraag 5	18			
3.4 Deelvraag 6	20	6.8	De beheersing van de risicoreservering	49
3.5 Deelvraag 7	26	6.9	Slotopmerkingen	50
3.6 Deelvragen 8 en 9	27			
3.7 Deelvraag 10	28			
3.8 Hoofdvraag 2	29	7	Reactie en nawoord	51
		7.1	Reactie van de ministers van V&W en Financiën	51
4 Informatievoorziening	32	7.2	Reactie van ProRail	52
4.1 Deelvraag 11	32	7.3	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	54
4.2 Deelvraag 12	34			
4.3 Hoofdvraag 3	36	Bijlage 1	Lijst van begrippen en afkortingen	57
		Bijlage 2	Overzicht van conclusies en aanbevelingen	58

SAMENVATTING

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de risicoreservering van € 985 miljoen die in de ontwerpbegroting 2003 van het Infrastructuurfonds is opgenomen. Volgens de ontwerpbegroting is deze reservering bestemd voor het afdekken van de financiële risico's van «spoorprogramma's» in de periode 2003 tot en met 2010. Later heeft de verantwoordelijke minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) de Tweede Kamer per brief laten weten dat met deze spoorprogramma's de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) worden bedoeld.

De Tweede Kamer heeft een aantal vragen over deze risicoreservering, die zij graag door de Algemene Rekenkamer beantwoord wil zien. De vragen hebben betrekking op vier onderwerpen: (1) nut en noodzaak van een risicoreservering in het algemeen, (2) de aard en omvang van de risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid, (3) de informatievoorziening over de risicoreservering aan de Tweede Kamer en (4) mogelijke aanbevelingen voor (toekomstige) beheersing van de risico's voor grote projecten.

Bij elk van deze vier onderwerpen heeft de Tweede Kamer een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. Deze hoofd- en deelvragen zijn leidend geweest voor het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd.

Nut en noodzaak risicoreservering

In het algemeen vindt de Algemene Rekenkamer dat een risicoreservering zich slecht verhoudt tot de huidige systematiek van de rijksbegroting. Zij meent dat maatregelen tegen mogelijke financiële gevolgen van risico's van projecten binnen de bestaande begrotingssystematiek behoren te passen. Het begroten op het (project)artikel in kwestie ziet zij daarbij als de koninklijke weg. Zwaarwegend argument hiervoor is dat de Tweede Kamer zo het beste in staat wordt gesteld van zijn budgetrecht gebruik te maken en zijn controlerende taak uit te oefenen.

Zowel bij de Betuweroute als de HSL-Zuid is het projectbeheer in het verleden te kort geschoten. De Algemene Rekenkamer betwijfelt of met een goede project- c.q. risicobeheersing voor de Betuweroute en de HSL-Zuid de noodzaak was ontstaan een risicoreservering voor deze projecten in te stellen.

Al met al vindt de Algemene Rekenkamer dat het nut en de noodzaak van een risicoreservering als zodanig vooralsnog niet zijn aangetoond.

Aard en omvang risicoreservering HSL-Zuid/Betuweroute

De risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute is in principe niet in strijd met de wet- en regelgeving op dit terrein. De presentatiewijze in de begroting van het Infrastructuurfonds 2003 keurt de Algemene Rekenkamer echter af, omdat nergens is aangegeven dat de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute bedoeld is. Ook omdat deze projecten elk een eigen begrotingsartikel hebben, was een toelichting op deze constructie op zijn plaats geweest.

De Algemene Rekenkamer kan geen uitspraak doen over de vraag of het bedrag van € 985 miljoen het juiste bedrag is om de thans bekende risico's bij de beide projecten te dekken. Wel meent zij dat de risicoreservering lager zou zijn uitgevallen indien tegenvallers en scopewijzigingen er geen deel van hadden uitgemaakt.

Het gereserveerde bedrag komt qua orde van grootte overeen met de onderkant van de twee risicoprofielen tezamen. Het Ministerie van V&W stelt met opzet voor een lage reservering te hebben gekozen, om zo de

kostenontwikkeling bij de beide projecten onder druk te houden. Hoewel de Algemene Rekenkamer zich kan vinden in dit uitgangspunt, is zij van oordeel dat de hoogte van de risicoreservering en de spreiding in de tijd onvoldoende zijn onderbouwd.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

In zijn algemeenheid vindt de Algemene Rekenkamer dat het Beheersmodel grote projecten (van kracht binnen het Ministerie van V&W) en de Procedureregeling grote projecten samen een goede basis vormen voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, met name in de uitvoeringsfase van projecten. Zij vindt echter dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de risico's die aan de risicoreservering voor HSL-Zuid en Betuweroute ten grondslag liggen, tekort is geschoten.

De Tweede Kamer is in de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de financiële risico's bij het project Betuweroute. Wat de HSL-Zuid betreft vindt de Algemene Rekenkamer dat de minister van V&W de mogelijke gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie te laat in kaart heeft gebracht. Daarnaast is zij van oordeel dat in 2002 de informatie over risico's bij de HSL-Zuid in de voortgangsrapportages onvolledig was.

Aanbevelingen voor (toekomstige) beheersing van de risico's voor grote projecten

Aan het Beheersmodel grote projecten zou volgens de Algemene Rekenkamer nog een afwegingskader kunnen worden toegevoegd waarmee systematisch kan worden bepaald welke informatie over risico's of dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer gemeld moet worden.

De Tweede Kamer wordt in beginsel openbaar geïnformeerd. Een beroep op vertrouwelijkheid zou afgewogen moeten worden tegen het belang van openbaarmaking. De minister dient dat beroep te beargumenteren, zodat de Tweede Kamer haar eigen afweging kan maken. De Tweede Kamer en de minister zouden hiertoe een procedure overeen kunnen komen die het vertrouwelijke dan wel openbare karakter regelt van informatie aan de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer is er geen voorstander van dat risicoreservering op grotere schaal toegepast gaat worden. Specifiek bij grote infrastructurele projecten geldt dat nut en noodzaak van een risicoreservering nog niet voldoende aangetoond zijn, zo lang er nog ruimte is om het projectbeheer te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer geeft er de voorkeur aan dat de omgang met risico's in de begroting zo veel mogelijk in overeenstemming met de bestaande wettelijke kaders geschiedt. Dit biedt de Tweede Kamer de beste mogelijkheid zijn controlerende taak te vervullen en grip te houden op de kostenontwikkeling van de projecten. Een risicoreservering daarentegen verzwakt het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van V&W heeft op 27 mei 2003 mede namens zijn collega van Financiën op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd. De minister van Verkeer en Waterstaat zegt in overleg met de minister van Financiën de mogelijkheden te bestuderen om binnen het Infrastructuurfonds met behulp van een zogeheten flexibiliteitsruimte financiële risico's bij de uitvoering van infrastructurele projecten op te vangen. De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over een risicoreservering zullen daarbij betrokken worden. Niettemin blijft de minister van V&W in zijn

reactie van mening dat de keuze voor een risicoreservering bij de HSL-Zuid en Betuweroute verdedigbaar is, onder meer op grond van de unieke kenmerken van dit soort projecten. In zijn algemeenheid stelt de minister dat zo'n keuze projectafhankelijk moet zijn. De Algemene Rekenkamer ziet in het feit dat het Ministerie van V&W zich genoodzaakt zag voor de HSL-Zuid en de Betuweroute een risicoreservering in te stellen, nog geen aanbeveling om deze constructie op ruimere schaal toe te passen.

De minister en de Algemene Rekenkamer zijn het eens over de definitie van een scopewijziging als een bewuste keuze voor een andere functionaliteit. De Algemene Rekenkamer verschilt echter met de minister van mening over de vraag of een scopewijziging thuishoort in een risicoreservering. In overeenstemming met de richtlijnen van het Ministerie van V&W zelf, hoort een scopewijziging daarin niet thuis.

De minister stelt in zijn reactie dat de toelichting bij de risicoreservering in het Infrastructuurfonds 2003 zo summier is geweest, omdat er sprake was informatie met een vertrouwelijk karakter. Door vertrouwelijk overleg is de Tweede Kamer volgens de minister tijdig geïnformeerd. De Algemene Rekenkamer bestrijdt de veronderstelling dat dit soort informatie zonder meer vertrouwelijk van aard is en pleit ervoor dat de minister de vertrouwelijkheid tegenover de Tweede Kamer per risico(categorie) beargumenteert.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor het voornemen van de minister om bij toekomstige projecten bij het tracébesluit een kwantitatieve risicoanalyse te verrichten en deze met de Tweede Kamer te communiceren. Wel wil de Algemene Rekenkamer erop wijzen dat volgens de Procedureregeling grote projecten, een risicoanalyse reeds in de fase van voorbereiding en besluitvorming over grote projecten onderdeel behoort te zijn van de financiële informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat een risicoanalyse kan leiden tot een hoger initieel projectbudget. Het politieke besluitvormingsproces wordt er evenwel zuiverder door. Bovendien draagt risicoanalyse bij aan een beter projectbeheer en een lagere kans op tegenvallers.

Reactie ProRail en nawoord Algemene Rekenkamer

In zijn reactie stelt de Raad van Bestuur van ProRail dat een separate risicovoorziening (buiten het projectbudget) niet nodig was geweest wanneer in het budget voor de Betuweroute een adequate risicovoorziening zou zijn opgenomen. Dit is echter nooit het geval geweest. Volgens ProRail had de 20% onzekerheidsmarge op het projectbudget als zodanig beschouwd kunnen worden, maar de marge is nooit gebudgetteerd.

De Algemene Rekenkamer ziet in de reactie van ProRail een bevestiging van haar stelling dat bij toekomstige projecten een adequate risicovoorziening binnen het projectbudget moet worden opgenomen. Het verdient daarbij wel de voorkeur de hoogte van zo'n post te onderbouwen door middel van risicoanalyse.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de ontwerpbegroting 2003 van het Infrastructuurfonds heeft de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) een risicoreservering opgenomen van € 985 miljoen ter afdekking van de financiële risico's van «spoorprogramma's» voor de periode 2003 tot en met 2010. Per brief heeft de minister de Tweede Kamer laten weten dat het bij deze spoorprogramma's gaat om de Betuweroute en de HSL-Zuid.

Op 18 december 2002 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer het verzoek gedaan een onderzoek uit te voeren naar de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Op 20 december 2002 heeft de Algemene Rekenkamer per brief instemmend gereageerd op dit verzoek.

1.2 Vragen Tweede Kamer

In haar verzoek tot onderzoek¹ heeft de Tweede Kamer de volgende onderwerpen en (deel)vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd:

I. Nut en noodzaak van een risicoreservering

Wat is het nut en de noodzaak van het hanteren van een risicoreservering bij de grote projecten zoals Betuweroute en HSL-Zuid?

1. Wat is in zijn algemeenheid de functie van een risicoreservering in relatie tot risico's en onzekerheden in de ramingen van infrastructuurprojecten?
2. Is een risicoreservering in overeenstemming met de vigerende comptabele wet- en regelgeving en het beleid terzake?

II. Aard en omvang van de risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid

Geef een second opinion over de oorzaak, de samenstelling en de hoogte van de risicoreservering van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid, die in de zomer van 2002 in een serie extern uitgevoerde audits is vastgesteld.

3. Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de keuze voor een risicoreservering voor de risico's bij HSL-Zuid en Betuweroute?
4. Is de gekozen constructie in overeenstemming met de vigerende comptabele wet- en regelgeving en het beleid terzake?
5. In hoeverre liggen aan de risicoreservering beleidskeuzen ten grondslag, die niet rechtstreeks voortvloeien uit eerder door de Kamer geaccordeerde beleidskeuzen of wettelijke eisen?
6. Welk deel van de risicoreservering van € 985 miljoen is toe te schrijven aan de HSL-Zuid en welk deel aan de Betuweroute en hoe zijn deze twee bedragen opgebouwd?
7. In hoeverre heeft de overdracht van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid van Railinfrabeheer naar Rijkswaterstaat geleid tot veranderingen in de risicobenadering van Betuweroute en HSL-Zuid?
8. Met welke mate van zekerheid zal welk deel van de gereserveerde € 985 miljoen leiden tot uitgaven?
9. Wat is daarbij de kans dat extra uitgaven voor de Betuweroute en de HSL-Zuid als gevolg van de risico's bij deze projecten het bedrag van € 985 miljoen zullen overstijgen?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 724, nr. 1.

10. Zijn ingrepen mogelijk om de feitelijke overschrijdingen lager te maken en zo ja, welke?

III. Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Wanneer is bekend geworden dat er sprake is van een risico ter grootte van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid en hoe is de Kamer hierover geïnformeerd?

11. Wanneer en op welke wijze zijn de diverse onderdelen van het bedrag van € 985 miljoen als risico voor de Betuweroute en de HSL-Zuid aan het licht gekomen en wanneer was de «hardheid» van dit bedrag voor het eerst duidelijk?
12. Wanneer en op welke wijze is de Kamer geïnformeerd over het risico van € 985 miljoen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid?
13. Hoe kan de Kamer in de komende jaren adequaat worden geïnformeerd over de uitgaven die verbonden zijn aan de genoemde risico's van de Betuweroute en de HSL-Zuid?
14. Welke procedure moet hiervoor worden afgesproken, zodanig dat de Kamer zich in de komende jaren in de openbaarheid over de beide projecten kan buigen?

IV. Aanbevelingen voor (toekomstige) beheersing van de risico's voor grote projecten en met name Betuweroute en HSL-Zuid

Op welke wijze kan de Kamer in de toekomst grip houden op de beheersing van de risico's van grote projecten en met name de Betuweroute en de HSL-Zuid?

15. Hoe kan voorkomen worden dat de risicoreservering een «self fulfilling prophecy» wordt en al bij voorbaat leidt tot uitgaven van minimaal € 985 miljoen?
16. In hoeverre brengt het instellen van een risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid consequenties met zich mee voor andere projecten van het Ministerie van V&W?
17. Zijn er argumenten om het systeem van de risicoreservering departementsbreed of zelfs rijksbreed in te voeren?
18. Op welke wijze dient de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid te worden beheerd, zodanig dat de Kamer invloed kan uitoefenen voor het moment dat een reservering tot een bepaalde concrete uitgave leidt?

Bovenstaande vragen en deelvragen zijn leidend geweest voor het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd.

1.3 Projectbeschrijvingen

1.3.1 HSL-Zuid

Besluitvormingsproces

In 1997 stemde de Tweede Kamer in met de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de HSL-Zuid.¹ Daarmee werd formeel besloten tot de daadwerkelijke aanleg van de hogesnelheidslijn. De investeringskosten waren begroot op f 7,52 miljard (€ 3,41 miljard), exclusief de bijdrage van f 802 miljoen (€ 364 miljoen) voor het Belgische deel van de HSL-Zuid (prijspeil 1995). Het actuele investeringsbudget voor de HSL-Zuid bedraagt € 4,55 miljard (prijspeil 2002)². Het beoogde eindresultaat van het project was «een per 1 juni 2005 voor volledig gebruik gereed zijnde hogesnelheidsspoorlijn tegen de laagst

¹ Deel 3 Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid: Kabinetsstandpunt en Nota van Toelichting, d.d. 23 mei 1996.

² Dit bedrag is inclusief de bijdrage aan België, maar exclusief de vergoeding aan de Infraprovider.

mogelijke integrale (*life cycle*) kosten.»¹ Verder was het de bedoeling om te komen tot een gedeeltelijke private financiering van de lijn.² In 1998 werd het Tracébesluit vastgesteld.

Tracé

De HSL-Zuid volgt het volgende tracé:

- van Amsterdam (Centraal Station of Zuid/WTC) via Schiphol (over bestaand spoor);
- door het «groene hart» (via nieuw spoor en boortunnel);
- via Rotterdam Centraal Station (over bestaand spoor);
- via Moerdijk en Breda (over nieuw spoor);
- tot de Belgische grens, richting Antwerpen (over nieuw spoor).

Projectonderdelen

De Tweede Kamer werd begin 1999 geïnformeerd over het privatiseringsmodel voor de HSL-Zuid³ en in december 1999 over de te sluiten deelcontracten⁴. In het privatiseringsmodel werden de hoofdonderdelen van het project, de financiering, het tijdpad en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer nader uitgewerkt.

Voor de contractering van het vervoersconcept HSL-Zuid werden drie functies onderscheiden:

1. De civiele onderbouw: de civieltechnische «fundering» voor de bovenbouw van de HSL, alsmede te realiseren kunstwerken op het HSL-tracé (onder andere bruggen en tunnels).
2. De bovenbouw: het spoorstelsel, de bovenleiding en de veiligheidssystemen. Deze onderdelen vormen het «beschikbaarheidsgevoelige» gedeelte van de HSL-infrastructuur (dat wil zeggen dat het het spoor niet altijd beschikbaar is voor het treinverkeer, bijvoorbeeld als gevolg van onderhoud).
3. Het vervoer: het gebruik van de infrastructuur door de exploitant.

De HSL-stations behoren niet tot de huidige projectscope en worden afzonderlijk gerealiseerd met behulp van het VROM-budget voor de «Nieuwe Sleutelprojecten».

Een geïntegreerd publiek-privaat samenwerkingscontract (PPS-contract) voor vervoer en infrastructuur van de HSL-Zuid bleek onwenselijk, omdat dit zeer lange, niet-flexibele vervoersconcessies zou vereisen, hetgeen niet in overeenstemming was met de Europese trends op het punt van marktwerking en liberalisering in de spoorsector. Ook zou zo'n contract niet haalbaar zijn binnen de beschikbare tijd. Het kabinet besloot daarom voor de drie onderscheiden functies aparte contractuele relaties aan te gaan met geïnteresseerde marktpartijen, waarbij de bovenbouw door middel van een PPS-contract zou worden aanbesteed.

Contractering

Binnen het HSL-project zijn de drie hiervoor genoemde onderdelen als volgt gecontracteerd:

- De contracten voor de *civiele onderbouw* zijn vormgegeven als «design & construct»-contract (D&C-contract). Dit gaat om vijf regionale contracten, het boortunnelcontract en het railaansluitingen contract (RAS-contract).
- De *bovenbouw* wordt gerealiseerd door de zogeheten infraprovider die medio 2001 is gecontracteerd. De infraprovider is gedurende de looptijd van het contract verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud en de financiering van deze systemen. Dit is geregeld in het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84, p. 4.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77, p. 1.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

«design, build, finance & maintain»-contract (DBFM-contract) met het consortium Infrasppeed. Met dit contract is een groot aantal projectrisico's overgedragen aan de markt; de risico's rondom de raakvlakken tussen enerzijds de bovenbouw en anderzijds de onderbouw en het vervoer, zijn echter bij de overheid gebleven¹.

In het onderzoek *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*² (juli 2002) heeft de Algemene Rekenkamer het PPS-contract voor de infraprovider kritisch beoordeeld. Daarbij werden onder meer vraagtekens geplaatst bij de berekende efficiencyvoordelen van het contract.

- Voor het vervoer is in 2001 is een concessie van vijftien jaar gegund aan het consortium High Speed Alliance (bestaande uit KLM en de Nederlandse Spoorwegen). Het consortium zal een jaarlijkse vergoeding aan de Staat betalen voor het gebruik van de infrastructuur, al naar gelang het beschikbaarheidsniveau van het spoor.³ Deze vergoeding bedraagt na een ingroEIFase van vier jaar (maximaal) € 148 miljoen per jaar. Opvallend is dat de vergoeding ver boven het indertijd door het Ministerie van V&W geraamde bedrag ligt.

Huidige planning

Volgens de actuele planningsinformatie zal de indienststelling van de HSL-Zuid plaatsvinden op de volgende data:

- noordelijk deel, van Amsterdam tot Rotterdam: 1 april 2007;
- zuidelijk deel, van Rotterdam tot de Belgische grens: 1 oktober 2006.

De planning loopt inmiddels bij beide delen vijftien maanden achter bij de oorspronkelijke planning.

1.3.2 Betuweroute

Besluitvormingsproces

In 1993 stemde de Tweede Kamer in met de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de Betuweroute. Begin 1994 volgde de Eerste Kamer. Hierna werd de Tracéwetprocedure opgestart. Oktober 1994 werd de Commissie-Betuweroute ingesteld voor de heroverweging van het besluit. Juni 1995 stemde de Tweede Kamer nogmaals in met de aanleg van de Betuweroute, door akkoord te gaan met het kabinetsstandpunt inzake de Betuweroute. In 1996 werd het Tracébesluit Betuweroute definitief vastgesteld.

De Tweede Kamer verklaarde hierbij de Procedureregeling grote projecten van kracht. In de Projectbeschrijving Betuweroute (november 1995), het startpunt voor de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, werden de totale kosten voor de realisatie van de Betuweroute geraamd op f 8,2 miljard (€ 3,7 miljard, prijspeil 1995, exclusief BTW en onzekerheidsmarge van 20%).⁴ Medio 2002 bedroeg het budget voor de Betuweroute in totaal € 4,7 miljard (prijspeil 2001)⁵.

Projectonderdelen

De Betuweroute is een spoorverbinding tussen de Rotterdamse haven (de Maasvlakte) en de Duitse grens (Zevenaar) van in totaal 160 kilometer, exclusief voor goederenvervoer. Het project Betuweroute is opgedeeld in twee deelprojecten: de Havenspoorlijn: het tracé Maasvlakte-Kijfhoek: 48 km; de A15-lijn: het tracé Kijfhoek-Duitse grens: 112 km.

Tot het project behoort tevens het realiseren van een nieuw emplacement op de Maasvlakte en de aanpassing van het rangeerterrein Kijfhoek.

¹ Het betreft hier risico's die kunnen optreden doordat bepaalde voorzieningen op de raakvlakken van de onderbouw, bovenbouw en exploitatie niet op elkaar aansluiten qua ontwerp, functionaliteit of beheerswijze.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 472, nr. 2.

³ Onder «beschikbaarheidsniveau» wordt hier verstaan de mate waarin het treinverkeer daadwerkelijk gebruik kan maken van het spoor, zonder gehinderd te worden door onderhoud en dergelijke.

⁴ Projectbeschrijving Betuweroute, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, november 1995.

⁵ Voortgangsrapportage Betuweroute nummer 12, uitgebracht aan de Tweede Kamer oktober 2002.

Inmiddels is afgezien van de realisatie van een oorspronkelijk gepland containeruitwisselpunt bij Valburg.

De Betuweroute wordt voorzien van vijf tunnels van in totaal achttien kilometer:

- de Botlekspoortunnel;
- de Sophiaspoortunnel;
- de tunnel onder de Giessen;
- de Boortunnel Pannerdensch Kanaal;
- de tunnel bij Zevenaar.

Bij Barendrecht wordt een overkapping aangelegd voor negen sporen, waarvan drie voor de Betuweroute, twee voor de HSL-Zuid en vier voor het reguliere reizigersverkeer.

Voor de veiligheid in de tunnels hebben in 1997 het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van V&W het *Beveiligingsconcept voor spoortunnels uitsluitend bestemd voor goederenvervoer* opgesteld (het zogenoemde «Groene boekje»). Dit concept zou volgens de zesde voortgangsrapportage geen budgettaire gevolgen hebben. Recente tunnelrampen hebben echter tot een opwaartse druk op de veiligheidseisen voor tunnels geleid. Besluitvorming hierover heeft nog niet plaatsgevonden.

Wat de energievoorziening betreft is bij de Betuweroute gekozen voor de toepassing van het 25 kV-tractie- en energievoorzieningssysteem. Dit met het oog op de ontwikkeling van een Europese standaard, en omdat de Betuweroute hiermee verzekerd zou zijn van voldoende energiecapaciteit.

Voor de beheersing en beveiliging is een systeem gekozen dat voldoet aan de eisen van het European Train Control System (ETCS). De ETCS-normen zijn in de loop van het project ontwikkeld, waardoor de keuze voor dit systeem lange tijd onzeker was. Ten tijde van de twaalfde voortgangsrapportage (oktober 2002) was de keuze voor «level 1» of «level 2» van het ETCS nog niet gemaakt.

Voor de bovenbouw van het A15-gedeelte van de Betuweroute is in 2000 de mogelijkheid overwogen van een «design, build and maintenance»-contract (DBM-contract): ontwerpen, bouwen en onderhouden. Deze contractvorm bleek echter te veel onzekerheden te omvatten. Daarom is ervoor gekozen het ontwerp en de bouw los van het onderhoud aan te besteden. In de twaalfde voortgangsrapportage is gemeld dat de aanbesteding van de bovenbouw nog verder zal worden uitgesplitst.

Huidige planning

In de twaalfde voortgangsrapportage heeft de minister van V&W aan de Tweede Kamer gemeld dat maart 2006 als geplande datum voor de indienststelling niet meer haalbaar is. De minister noemde als nieuwe verwachte indienststellingsdatum december 2006.

1.4 De organisatie van de projecten

1.4.1 Toezicht door DG Rijkswaterstaat

De projecten Betuweroute en HSL-Zuid worden uitgevoerd onder regie van respectievelijk de Projectorganisatie Betuweroute (een onderdeel van ProRail) en de directie HSL-Zuid van Rijkswaterstaat.

Verantwoordelijk voor het toezicht op deze organisaties is de directeur-generaal Rijkswaterstaat. Het toezicht wordt uitgevoerd door de Directie Uitvoering, afdeling grote projecten, van het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat. De uitgangspunten voor het toezicht zijn geformuleerd in het *Beheersmodel grote projecten*.¹ De toezichtsrelatie van (het Hoofdkantoor van) Rijkswaterstaat met de Projectorganisatie Betuweroute verschilt wezenlijk van de relatie met de directie HSL-Zuid. De Projectorganisatie Betuweroute is als onderdeel van ProRail, een instelling die op afstand van het Rijk functioneert, in de terminologie van de Algemene Rekenkamer een «rechtspersoon met een wettelijke taak»². Voor het toezicht op en de verantwoording door deze instellingen gelden (breed gedeelde) uitgangspunten en normen die de Algemene Rekenkamer in 2002 heeft beschreven in haar rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3*.³

De directie HSL-Zuid daarentegen is onderdeel van Rijkswaterstaat; de Hoofdingenieur-Directeur HSL-Zuid is hiërarchisch ondergeschikt aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat.

De sturing van het Hoofdkantoor is primair gericht op risico's die de functionaliteit, de tijdigheid en de kosten van een project kunnen beïnvloeden. Belangrijk sturingsmiddel voor het Hoofdkantoor is de informatie die door de beide projectorganisaties wordt aangeleverd. Deze informatie heeft betrekking op onder andere functionaliteit, tijd, geld, en risico's. Per project worden hierover nadere afspraken gemaakt (de «projectspecifieke bepalingen»). De projectorganisaties dienen een eigen beheersmodel op te stellen, dat expliciet moet worden goedgekeurd door het Hoofdkantoor. Het Beheersmodel grote projecten voorziet er expliciet in dat het Hoofdkantoor waar nodig gebruik kan (laten) maken van externe audits.

De afspraken over interne informatievoorziening vormen tevens de basis voor de externe informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek *Informatievoorziening grote projecten*⁴ de opzet van het Beheersmodel grote projecten voor de informatievoorziening in de uitvoeringsfase positief beoordeeld.

1.4.2 Project HSL-Zuid

In 2000 heeft de projectorganisatie HSL-Zuid, na enkele jaren van voorbereiding, de aanbesteding van de contracten van de onderbouw voltooid. De projectorganisatie was in deze periode onderdeel van het directoraat-generaal Personenvervoer van het Ministerie van V&W.

Op 1 januari 2001 werd de beheersing van het projectonderdeel onderbouw overgedragen van het DG Personenvervoer aan Rijkswaterstaat. Gedurende het jaar 2001 droegen dus twee organisaties het projectbeheer. Terwijl Rijkswaterstaat toezag op de uitvoering van de onderbouwcontracten, werkte de projectorganisatie HSL-Zuid (nog onder het DG Personenvervoer) aan het sluiten van het bovenbouwcontract met de infraprovider en het contract met de vervoerder (het consortium High Speed Alliance).

Op 1 januari 2002 werd ook de beheersing van de (inmiddels getekende) bovenbouw- en vervoerscontracten aan Rijkswaterstaat overgedragen. De reden voor de overdracht was de overweging dat Rijkswaterstaat de contracten, maar ook de risico's en raakvlakken tussen de drie projectonderdelen beter zou kunnen beheersen⁵. Daarnaast lag de door het Ministerie van V&W gewenste scheiding tussen beleid en uitvoering ten

¹ Versie 1.0, 15 mei 2001.

² Comptabiliteitswet 2001, artikel 91 lid 1d.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 654, nrs. 1–2.

⁵ Protocol van overdracht en samenwerking voor de implementatie van het vervoerssysteem HSL-Zuid, 4 maart 2002.

grondslag aan de overdracht. Met het afsluiten van de bovenbouw- en vervoerscontracten was het project immers volledig een uitvoeringsproject geworden. Sinds de overdracht is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het «turn-key» opleveren van een werkend vervoerssysteem met het beoogde kwaliteitsniveau. Daarmee is Rijkswaterstaat ook verantwoordelijk voor een goede integratie van de drie projectonderdelen.

1.4.3 Project Betuweroute

Eind 2000 werd de regie over de realisatie van de Betuweroute gevoerd door de Managementgroep Betuweroute, onderdeel van Railinfra-beheer. De Projectdirectie Betuweroute, onderdeel van het DG Goederenvervoer van het Ministerie van V&W, hield toezicht op de uitvoering.

Op 1 januari 2002 is het toezicht op het project Betuweroute overgedragen van DG Goederenvervoer aan Rijkswaterstaat¹. De Projectdirectie Betuweroute is opgeheven op 1 april 2002.

Juli 2002 is de nieuwe sturingsrelatie tussen Rijkswaterstaat en Railinfra-beheer vastgelegd in een overeenkomst². Hiermee werd het Beheersmodel grote projecten van toepassing verklaard. In het verlengde hiervan werden ook de afspraken over de informatievoorziening van Railinfra-beheer aan Rijkswaterstaat aangepast.

Met ingang van juli 2002 is de algemeen directeur Railinfra-beheer het enige aanspreekpunt geworden voor de directeur-generaal Rijkswaterstaat. De Managementgroep Betuweroute ging verder als de Projectorganisatie Betuweroute. Deze Projectorganisatie Betuweroute, onder leiding van de directeur Realisatie Betuweroute, legt sindsdien verantwoording af aan de algemeen directeur Railinfra-beheer – thans directeur ProRail (met ingang van 1 januari 2003 zijn de drie NS-taakorganisaties, waaronder Railinfra-beheer, opgegaan in de nieuwe organisatie ProRail).

1.5 Normenkader

De Algemene Rekenkamer heeft de vragen van de Tweede Kamer beantwoord aan de hand van normen voor informatievoorziening, beleidsinformatie, projectbeheer en rechtmatigheid. Daartoe zijn normen gebruikt die de Algemene Rekenkamer ook in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd, met name in de onderzoeken *Beleidsinformatie Betuweroute*³, *Aanleg Betuweroute*⁴, *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*⁵ en *Informatievoorziening grote projecten*⁶. In het kader van dit onderzoek is geen nieuwe normatiek ontwikkeld. Hieronder worden de hoofdnormen per thema beschreven.

Informatievoorziening

Het ministerie beschikt over een opzet voor de oplevering van sturings- en verantwoordingsinformatie voor de minister en de Tweede Kamer. Er bestaan waarborgen voor de kwaliteit van deze informatie. De werking van de informatievoorziening is conform de interne procedures.

Beleidsinformatie

Informatie is juist, tijdig, actueel, volledig, inzichtelijk en vergelijkbaar. Informatie wordt verantwoord (niet selectief) gebruikt. De informatie (in de voortgangsrapportages) aan de Tweede Kamer voldoet aan de aanwijzingen in de Procedureregeling grote projecten.

¹ Overdrachtsprotocol d.d. 20 december 2001.

² Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en Railinfra-beheer BV inzake de aanleg van de Betuweroute, definitieve versie 17 juli 2002.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 472, nrs. 1–2.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

Projectbeheer

De verantwoordelijkheidsverdeling en afspraken over de wijze van sturing en verantwoording tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn duidelijk vastgelegd. De opdrachtgever van het project wordt periodiek voorzien van informatie over de projectvoortgang in tijd, geld en kwaliteit. Hiertoe worden onder meer periodieke risicoanalyses uitgevoerd. De opdrachtgever benut deze informatie om het project te beheersen. Wijzigingen in het project worden getoetst aan de omschrijving van de scope, het beschikbaar budget en de actuele planning.

Rechtmatigheid

Voorzieningen in de begroting ter dekking van de eventuele gevolgen van risico's zijn in overeenstemming met de (comptabele) wet- en regelgeving (met name de Comptabiliteitswet 2001 en de Instellingswet infrastructuurfonds).

1.6 Opzet rapport

Dit rapport is gestructureerd rondom de vier hoofdvragen en achttien deelvragen van de Tweede Kamer:

- hoofdstuk 2 gaat over het nut en de noodzaak van risicoreserveringen voor grote projecten in algemene zin (deelvragen 1 en 2, hoofdvraag 1);
- hoofdstuk 3 gaat over de aard en de omvang van de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid (deelvragen 3 tot en met 10, hoofdvraag 2);
- hoofdstuk 4 gaat over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (deelvragen 11 en 12, hoofdvraag 3);
- in hoofdstuk 5 doet de Algemene Rekenkamer aanbevelingen voor de (toekomstige) beheersing van risico's bij grote projecten in het algemeen en bij de Betuweroute en de HSL-Zuid in het bijzonder (deelvragen 13 tot en met 18, hoofdvraag 4)¹;
- in hoofdstuk 6 resumeert de Algemene Rekenkamer de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 2 tot en met 5 worden steeds eerst de deelvragen beantwoord. In een afsluitende paragraaf volgt daarna de beantwoording van de hoofdvraag die in het betreffende hoofdstuk centraal staat.

In hoofdstuk 5 zijn ook twee deelvragen opgenomen die in de vragenlijst van de Tweede Kamer onder «Informatievoorziening aan de Tweede Kamer» waren opgenomen.

In bijlage 1 is een lijst met afkortingen en begrippen opgenomen. Bijlage 2 bevat een samenvattend overzicht met de belangrijkste conclusies, aanbevelingen, de reactie van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

¹ In hoofdstuk 5 zijn ook twee deelvragen opgenomen die in de vragenlijst van de Tweede Kamer onder «Informatievoorziening aan de Tweede Kamer» waren opgenomen.

2 NUT EN NOODZAAK VAN EEN RISICORESERVERING

2.1 Deelvraag 1

Wat is in zijn algemeenheid de functie van een risicoreservering in relatie tot risico's en onzekerheden in de ramingen van infrastructuurprojecten?

Bij het begrip risicoreservering kan moeilijk gesproken worden van een «functie in zijn algemeenheid», omdat de Algemene Rekenkamer geen vergelijkbaar voorbeeld in de rijksbegroting 2003 of eerder gevonden heeft. De risicoreservering voor de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is dus uniek.

Om toch iets te zeggen over de functie van een risicoreservering in zijn algemeenheid, moet men deze constructie vergelijken met de bestaande alternatieven om de financiële gevolgen van risico's op te vangen:

- reserves binnen het projectbudget;
- versoberingen binnen het project; of
- een verhoging van het projectbudget.

Reserves

Dreigende kostentoeenames als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen, meerwerk enzovoort behoren primair te worden opgevangen door reserves binnen het projectbudget zoals dat bij aanvang is vastgesteld. De omvang van deze reserves dient onderbouwd te worden met behulp van een deugdelijke ramingsmethodiek waarbij ook van risicoanalyse gebruikgemaakt wordt.

Een op voorhand ruim projectbudget met veel reserves is niet bevorderlijk voor een efficiënte projectuitvoering. Het is dan ook een verdedigbare keuze om binnen een projectbudget slechts in beperkte mate reserves in te bouwen. Dit stimuleert het projectmanagement om efficiënt te werken en binnen het budget naar oplossingen voor dreigende kostentoeenames te zoeken.

Versoberingen binnen het project

Er zijn twee soorten versoberingen denkbaar: goedkopere technische oplossingen die de afgesproken scope van een project ongemoeid laten, en versoberingen door de functionaliteit van een project terug te brengen. Het vinden van effectieve en haalbare versoberingen blijkt in de praktijk geen gemakkelijke opgave. In het algemeen geldt dat de mogelijkheid om versoberingen door te voeren afneemt naarmate de uitvoering van een project verder gevorderd is. Het zoeken naar technische versoberingen – feitelijk een continu proces – vraagt om deskundig opdrachtgeverschap, ondersteund door een effectieve externe auditfunctie. Functionele versoberingen moeten politiek haalbaar zijn.

Verhoging projectbudget

Wanneer het vastgestelde projectbudget niet toereikend blijkt voor de dreigende kostentoeename en versoberingen binnen het project niet mogelijk blijken, zal (met goedkeuring van de Tweede Kamer) het projectbudget verhoogd moeten worden. Volgens de geldende regels voor budgetdiscipline zal de tegenvaller moeten worden gedekt door compensatie binnen de departementale begroting. Dit komt neer op vertraging, uitstel of afstel van andere projecten of andere uitgaven.

Terugkerend naar de vraag naar de functie van een risicoreservering: vastgesteld kan worden dat het opnemen van een risicoreservering in de begroting betekent dat vooraf, nog voordat de kostentoeename bij een

project een feit is, voor dekking is gezorgd. Dit gaat uiteraard ten koste van andere projecten of andere uitgaven. Door een risicoreservering neemt de kans af dat herhaaldelijk inbreuken moeten worden gepleegd op de reguliere uitvoeringsprogramma. Dit effect weegt des te zwaarder bij grote projecten, waar ook relatief kleine tegenvallers al tot grote inbreuken leiden.

Met het bovenstaande is nog geen uitspraak gedaan over nut en noodzaak van een risicoreservering in het algemeen. De Algemene Rekenkamer geeft onder hoofdvraag 1 haar overwegingen hierover weer.

2.2 Deelvraag 2

Is een risicoreservering in overeenstemming met de vigerende comptabele wet- en regelgeving en het beleid terzake?

Het fenomeen risicoreservering bij het meerjarig ramen van uitgaven en/of verplichtingen in de begroting van een begrotingsfonds of een ministerie is in beginsel niet in strijd met de vigerende comptabele wet- en regelgeving.

Aangezien er tot op heden nog geen (rijksbreed) beleid ter zake van een risicoreservering bestaat, kan het bestaan van een risicoreservering hieraan niet worden getoetst.

2.3 Hoofdvraag 1

Wat is het nut en de noodzaak van het hanteren van een risicoreservering bij de grote projecten zoals Betuweroute en HSL-Zuid?

Nut en noodzaak van een risicoreservering kunnen alleen worden beoordeeld door de merites van deze constructie te vergelijken met de bestaande alternatieven om binnen het projectbudget en/of de begroting financiële gevolgen van risico's op te vangen.

Risico's zijn inherent aan de uitvoering van (grote) projecten en tegenvallers zijn waarschijnlijk nooit geheel te vermijden. Voor beide projecten meent de Algemene Rekenkamer evenwel dat een betere beheersing van de risico's mogelijk was geweest.

Naar de uitvoering van het project Betuweroute heeft de Algemene Rekenkamer eerder onderzoek verricht¹. Zij concludeerde toen onder meer dat het risicomanagement laat van de grond was gekomen, dat de kostenbeheersing lange tijd te wensen had overgelaten en dat de informatievoorziening aan het ministerie nog niet voldoende was. De huidige problemen bij de tunneltechnische installaties zijn weliswaar voor een belangrijk deel te wijten aan het ontbreken van een helder wettelijk kader, maar ook aan het weinig doeltreffend uitwerken van de eisen door de projectorganisatie.

Bij de HSL-Zuid wordt inmiddels door het ministerie zelf getwijfeld aan de juistheid van de gevolgde contracteringsstrategie; deze heeft tot een groot aantal risico's voor rekening van de overheid geleid. Een volledig en samenhangend inzicht in alle risico's (uitgangspunt voor een effectief risicomanagement) werd pas in een laat stadium verkregen. Zie verder hoofdstuk 3.

¹ *Aanleg Betuweroute; Projectbeheersing en financiering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2.

In het feit dat het Ministerie van V&W zich genooddaakt zag voor de risico's van de Betuweroute en de HSL-Zuid een reservering in te stellen,

ziet de Algemene Rekenkamer vooralsnog geen aanleiding om over te gaan tot risicoreservering op ruimere schaal, bijvoorbeeld voor andere infrastructurele projecten. De Algemene Rekenkamer betwijfelt of met een goede project- c.q. risicobeheersing voor de Betuweroute en de HSL-Zuid, de noodzaak was ontstaan een risicoreservering voor deze projecten in te stellen. De onderhavige casus biedt onvoldoende argumentatie om te stellen dat de bestaande alternatieven om de financiële gevolgen van risico's op te vangen, niet meer voldeden.

3 DE AARD EN DE OMVANG VAN DE RISICORESERVERING VOOR BETUWERROUTE EN HSL-ZUID

3.1 Deelvraag 3

Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de keuze voor een risicoreservering voor de risico's bij de HSL-Zuid en de Betuweroute ?

Het Ministerie van V&W heeft het opnemen van de risicoreservering in het Infrastructuurfonds 2003 gebaseerd op een drietal overwegingen:

1. de complexiteit van de risico's;
2. de beheersing van de kosten en uitgaven in verband met de risico's;
3. de bescherming van de onderhandelingspositie van de Staat.

De overwegingen van het Ministerie van V&W worden hieronder uitgebreid weergegeven.

Complexiteit van de risico's

De megaprojecten Betuweroute en HSL-Zuid zijn qua omvang en complexiteit nauwelijks vergelijkbaar met «reguliere» infrastructuurprojecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Volgens het ministerie zijn veel van de risico's bij deze projecten uniek, en niet te voorzien op het moment dat besloten wordt over de uitvoering of contractering. Anders dan bij reguliere MIT-projecten, zo meent het ministerie, kunnen de financiële tegenvallers bij het optreden van deze risico's niet worden «weggestreept» tegen de meevallers bij andere projecten. Die risico's moeten dus op een andere manier worden opgevangen. Een risicoreservering is daarvoor een geschikt instrument, zo meent het ministerie.

Beheersing van de kosten

Het gebruik van een risicoreservering maakt – in tegenstelling tot budgetverhoging – een gerichte beheersing van de kosten in verband met de geconstateerde risico's mogelijk. Hiervoor voert het Ministerie van V&W de volgende argumenten aan:

- Het ministerie acht verhoging van de projectbudgetten onwenselijk omdat daarmee een «self fulfilling prophecy» zou optreden: extra geld leidt onverbiddeijk tot extra kosten. Bovendien moet voor een budgetverhoging honderd procent zekerheid bestaan over het moment en de omvang van de afzonderlijke kostenoverschrijdingen. Juist omdat hiervan bij beide projecten (nog) geen sprake is, zou de minister – zonder risicoreservering – de Tweede Kamer de komende jaren keer op keer moeten confronteren met incidentele, omvangrijke kostenoverschrijdingen en de daarvoor noodzakelijke budgetverhogingen, respectievelijk compensatievoorstellen elders op de begroting.
- De risicoreservering mag alleen worden aangesproken op het moment dat risico's zich manifesteren en tot kosten leiden, echter pas *nadat* de post «onvoorzien» binnen de projectbudgetten is uitgeput. De reservering mag ook worden aangewend voor het nemen van beheersmaatregelen, waarbij geldt dat de afname van het financiële risico groter moet zijn dan de kosten van de beheersmaatregel. Scopewijzigingen mogen niet worden gefinancierd uit de reservering.
- De feitelijke aanwending van de reservering vindt plaats door overboeking van de benodigde middelen ten laste van artikel 01.02 naar artikel 03.02 (Betuweroute), dan wel naar artikel 03.03 (Hogesnelheidslijn) van het Infrastructuurfonds. Deze overboeking zal door middel van een suppletore begroting aan de Tweede Kamer worden

- voorgelegd, waardoor de risicoreservering op de gebruikelijke wijze aan de controle van de Tweede Kamer is onderworpen.
- Doordat de risicoreservering bewust lager is dan de totale financiële omvang van het risicoprofiel wordt volgens het ministerie een kostendrukkende spanning ingebouwd. Het achterwege blijven van bepaalde risicogebeurtenissen bij de HSL-Zuid en/of de Betuweroute zal daarom vooralsnog geen invloed hebben op de hoogte van de reservering. Er valt volgens het ministerie pas geld vrij uit de reservering op het moment dat het totale risicoprofiel lager is dan het op dat moment beschikbare bedrag van de risicoreservering.

Inmiddels heeft het Ministerie van Financiën de risicoreservering onder het regime van *voorafgaand toezicht* gesteld. Dit betekent dat voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven waarvoor de risicoreservering moet worden aangesproken, de instemming van Financiën nodig is. Het betreft hier een vorm van toezicht op grond van de *Comptabiliteitswet 2001*, die vanwege zijn aard op beperkte schaal wordt toegepast.

Bescherming onderhandelingspositie Staat

Volgens het Ministerie van V&W houdt een groot aantal risico's verband met een actuele of toekomstige onderhandelingspositie tussen de Staat en de contractpartijen. Dit betreft bijvoorbeeld de gevolgen van onvoorziene scopewijzigingen, de implementatie van bonus/malus-regelingen of de afwikkeling van juridische claims.

Tegen deze achtergrond wil het ministerie de contractpartijen niet in de kaart spelen door transparant te maken hoe hoog de Staat de afzonderlijke risico's per project inschat en hoe veel dat zal kosten. De onderhandelingspositie van de Staat kan dan ook het beste worden beschermd door middel van een gezamenlijke risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid, aldus het Ministerie van V&W.

3.2 Deelvraag 4

Is de gekozen risicoreservering in overeenstemming met de vigerende comptabele wet- en regelgeving en het beleid terzake?

Zoals eerder opgemerkt is een risicoreservering als zodanig niet in strijd met de comptabele wet- en regelgeving. Echter, de gekozen constructie van een risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute, zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting 2003 van het Infrastructuurfonds, is niet in overeenstemming met de vigerende (comptabele) wet- en regelgeving.

De risicoreservering ad € 985 miljoen aan geraamde uitgaven, bedoeld voor de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn, is in de ontwerpbegroting 2003 van het Infrastructuurfonds begroot op begrotingsartikel 01.02 «Railwegen», sub 01.02.02 «Aanleg railwegen: realisatie». In de verdiepingsbijlage is de risicoreservering opgenomen in de bij 01.02.02 behorende tabel Realisatieprogramma railwegen personenvervoer, onder de aanduiding «Afdekking risico's spoorprogramma's».

Het Infrastructuurfonds kent twee afzonderlijke begrotingsartikelen voor de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn (respectievelijk 03.02 en 03.03). In principe behoren de uitgaven voor de projecten Betuweroute en HSL-Zuid op deze artikelen begroot te worden. De Algemene Rekenkamer

baseert dit primair op de Comptabiliteitswet 2001 (specifiek artikel 4, eerste lid) en de memorie van toelichting. Voorts stelt de Wet infrastructuurfonds (artikel 4, lid 2) dat de verdeling van de middelen van het fonds over afzonderlijke projecten zo gedetailleerd als redelijkerwijze mogelijk is moet worden aangegeven. De *Procedureregeling grote projecten* stelt ten slotte (onderdeel B, artikel 4): «De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel [...] geboekt.» Tegelijkertijd geeft de procedureregeling ook aan, in de toelichting, dat (onder zekere voorwaarden) van dit beginsel zou kunnen worden afgeweken.

Het voornaamste bezwaar tegen de in het *Infrastructuurfonds 2003* toegepaste wijze van begroten is, dat noch uit subartikel 01.02.02 zelf, noch uit de begrotingstoelichting bij dit subartikel, noch uit de verdiepingsbijlage terzake, op enige manier blijkt dat de risicoreservering uitsluitend betrekking heeft op de Betuweroute en de HSL-Zuid. Juist omdat deze twee projecten elk een eigen artikel hebben, en juist omdat met de risicoreservering uitgaven voor deze projecten op een ander artikel worden begroot, was een heldere en juiste toelichting op deze gang van zaken in de begroting een eerste vereiste geweest. Door middel van brieven en in (vertrouwelijk) overleg is de Tweede Kamer pas in een later stadium geïnformeerd over de aard en bestemming van de risicoreservering.

Bij het bovenstaande moet worden opgemerkt dat het begrip «onrechtmatig» niet van toepassing is. Van onrechtmatigheid zou pas sprake zijn indien uitgaven voor het project Betuweroute dan wel het project HSL-Zuid niet op de desbetreffende artikelen verantwoord zouden worden, maar op artikel 01.02.

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2002 (22 026, nr. 201) zegt de minister dat elke aanwending van de risicoreservering ten gunste van begrotingsartikel 03.02 of 03.03, steeds bij ontwerpbegroting of suppletore begroting zal geschieden. Deze gang van zaken is op zichzelf niet in strijd met de Comptabiliteitswet 2001.

Zoals eerder opgemerkt bestaat er geen beleid voor het instellen van een risicoreservering. De risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute is uniek, en lijkt voorzover kon worden nagegaan ook zonder precedent te zijn.

3.3 Deelvraag 5

In hoeverre liggen aan de risicoreservering beleidskeuzen ten grondslag die niet rechtstreeks voortvloeien uit eerder door de Kamer geaccordeerde beleidskeuzen of wettelijke eisen?

3.3.1 HSL-Zuid

In het risicoprofiel van de HSL-Zuid wordt rekening gehouden met aanvullende eisen die vanuit de omgeving (met name door de lokale overheden) aan het project worden gesteld. Daaronder valt ten minste één post waarover nog politieke besluitvorming mogelijk is, te weten de hogere veiligheidseisen met het oog op ontsporingsgevaar¹. Afhankelijk van politieke wensen is mogelijk een betere ontsporingsgeleiding nodig, waarvan de directie HSL-Zuid de meerkosten medio 2002 inschatte op € 34 miljoen².

¹ Navraag bij de directie HSL-Zuid in maart 2003 leerde dat de ontsporingsgeleiding nog steeds onderwerp van bestuurlijke en politieke discussie kan worden.

² Bijlage 1 bij nota van de DG Rijkswaterstaat aan de minister van V&W, d.d. 24 juli 2002, kenmerk UP 2002/6653.

3.3.2 Betuweroute

Voor het risicoprofiel van het project Betuweroute geldt dat voor de definitieve vaststelling van de kosten voor de tunneltechnische installaties nog een politieke keuze nodig is.

In het budget voor de Betuweroute was oorspronkelijk een totaalbedrag van € 110 miljoen opgenomen voor de tunneltechnische installaties in de overkapping bij Barendrecht en de vijf tunnels van het project. Voor de raming van dit bedrag was uitgegaan van de veiligheids- en beschikbaarheidseisen voor de Rotterdamse Willemspoortunnel. Door een combinatie van oorzaken zijn later bij betrokken partijen (brandweer, lagere overheden en anderen) verwachtingen gewekt over hogere veiligheids- en beschikbaarheidseisen. Een van de oorzaken was het nog ontbreken van een wettelijk kader voor goederenvervoer door spoor-tunnels, waardoor onduidelijkheid heerste over het minimaal vereiste veiligheidsniveau. De consequentie van dit alles is dat de realisatie van tunneltechnische installaties voor een bedrag van € 110 miljoen niet meer haalbaar is.

De keuze die nu gemaakt moet worden, is die tussen een «basisniveau» van veiligheids- en beschikbaarheidseisen, en een dure tot nog duurdere variant die meer tegemoetkomt aan de lokale wensen. Volgens de externe auditor van het project Betuweroute is het «basisniveau» realiseerbaar voor een budget van € 70–210 miljoen (ergo meerkosten van € 60–100 miljoen)¹. Bij deze raming is al wel rekening gehouden met een hoger (duurder) eisenniveau voor de tunneltechnische installaties in de overkapping bij Barendrecht.

De keuze die nu nog voorligt, geldt de vijf tunnels. Wordt voor een dure tot nog duurdere variant gekozen, dan zal dat tot nog hogere meerkosten leiden. De minister heeft aangekondigd de definitieve keuze in mei 2003 te willen maken².

3.3.3 Oneigenlijke posten in de risicoreservering

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de twee onderwerpen waarover bij beide projecten nog politieke besluitvorming nodig is, mogelijke wijzigingen van de projectscope betreffen (i.e. wijzigingen in de oorspronkelijk afgesproken functionaliteit van de projecten). Hiervoor is de risicoreservering echter *niet* bedoeld³. De recente gunning van de tunneltechnische installaties voor de overkapping te Barendrecht betekent volgens de Algemene Rekenkamer dat bij de Betuweroute de scope-wijziging deels al een feit is.

Het Ministerie van V&W vindt dat er geen sprake is van een scope-wijziging zolang niet wordt afgeweken van de eisen uit het Functioneel Programma. De kosten voor tunneltechnische installaties zouden dus volgens het ministerie uit de risicoreservering gefinancierd mogen worden. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat in interne stukken wel degelijk van een scopewijziging gesproken wordt. In het risicoprofiel dat Rijkswaterstaat in september 2002 aan de minister heeft voorgelegd⁴ spreekt Rijkswaterstaat van de uitwerking van versoberingsvarianten «waarbij de uitgangspunten van het Groene boekje⁵ en het Functioneel Programma van eisen losgelaten mogen worden.» Ten aanzien van de overkapping van Barendrecht spreekt Rijkswaterstaat zelfs expliciet van «scopewijziging».

¹ Auditbureau Betuweroute, Audit tunneltechnische installaties Betuweroute – definitief – 24 december 2002.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 22 589 nr. 204 p. 5.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 22 589 en 22 026 nr. 201.

⁴ Brief van DGRWS aan de minister d.d. 12 september 2002 kenmerk UP 2002/7996.

⁵ *Beveiligingsconcept voor spoortunnels bestemd voor goederenvervoer (1997)*; dit boekje bevat de tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van V&W overeengekomen uitgangspunten inzake tunnelveiligheid.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het te nemen besluit over tunneltechnische installaties wel degelijk een scopewijziging betreft. Deze post (en de bijbehorende financiering voortkomend uit het regeerakkoord; zie deelvraag 6) had daarom niet in de risicoreservering mogen doorwerken.

3.4 Deelvraag 6

Welk deel van de risicoreservering van € 985 miljoen is toe te schrijven aan de HSL-Zuid en welk deel aan de Betuweroute en hoe zijn deze twee bedragen opgebouwd?

3.4.1 Verdeling HSL-Zuid en Betuweroute

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de risicoreservering ad € 985 miljoen niet het resultaat is geweest van één integrale risicoanalyse voor beide projecten tezamen. Evenmin valt het totaalbedrag van € 985 miljoen direct te herleiden tot de uitkomsten van de afzonderlijke risicoanalyses voor de twee projecten.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2003 is met instemming van het Ministerie van Financiën een bedrag in de orde van grootte van € 1 miljard vrijgemaakt. Dit bedrag correspondeert met de onderkant van de combinatie van de twee risicoprofielen op dat moment. Het Ministerie van V&W achtte een risicoreservering van deze hoogte voldoende, mede vanwege de kostendrukkende spanning die van deze reservering uit zou gaan.

Het uiteindelijke bedrag van € 985 miljoen is de resultante van de beschikbare en vrijgemaakte dekkingsbronnen¹:

- een bedrag van € 265 miljoen dat vrijviel door het stopzetten van het project kilometerheffing;
- een bedrag van € 120 miljoen dat beschikbaar was dankzij de intensiveringen voor mobiliteit en externe veiligheid op basis van het regeerakkoord. Dit bedrag is geoormerkt voor de tunnelveiligheid bij de Betuweroute;
- een bedrag van € 600 miljoen dat gevonden werd door middel van een herprioritering binnen het uitvoeringsprogramma tot en met 2010 van het Infrastructuurfonds. Hierbij werd onder meer de voorgenomen aanleg van de Hanzelijn voor een periode van vijf jaar vertraagd.

Van het bedrag van € 985 miljoen was in juli 2002 € 120 miljoen toebedeeld aan de Betuweroute. De overige € 865 miljoen is op papier nooit geoormerkt. Met andere woorden, het Ministerie van V&W heeft nooit vastgelegd, ook niet in interne stukken, welk deel van de reservering bestemd zou zijn voor de HSL-Zuid en welk deel voor de Betuweroute. De Algemene Rekenkamer heeft echter wel vastgesteld dat de heersende opvatting binnen het ministerie luidt dat plusminus € 600 miljoen bestemd is voor de HSL-Zuid en het restbedrag voor de Betuweroute².

Spreiding risicoreservering

De Algemene Rekenkamer constateert dat de beschikbaarheid van de middelen sterk bepalend is geweest voor de spreiding van het bedrag ad € 985 miljoen over de periode 2003 t/m 2010 (de kasreeks).

Aan de meerjarige kasreeks voor de risicoreservering zoals weergegeven in het Infrastructuurfonds 2003 ligt – in tegenstelling tot hetgeen de

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, nota 12 juli 2002, FEZ/2002/1429.

² Dit blijkt onder meer uit de nota van de DG Rijkswaterstaat aan de minister van V&W d.d. 24 juli 2002, kenmerk UP 2002/6653.

Minister van V&W aan de Tweede Kamer heeft gemeld¹ – geen onderbouwing ten grondslag in de vorm van informatie over de spreiding van de risico's door de tijd. Volgens het Ministerie van V&W was deze informatie ten tijde van de begrotingsvoorbereiding niet beschikbaar. De kasreeks, beginnend met een bedrag van € 43 miljoen voor 2003, vertoont hoge uitgaven in de exploitatiefase van de projecten vanwege de verwachte na-ijleffecten van de afwikkeling van juridische claims, zo stelt de minister.

Eind 2002 heeft de directie HSL-Zuid de onderstaande prognose opgesteld van het vermoedelijke verloop van de uitgaven voor projectrisico's of voorgenomen beheersmaatregelen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze uitgaven naar verwachting volledig tijdens de realisatiefase van de HSL-Zuid zullen plaatsvinden en dat vooralsnog niet van na-ijleffecten wordt uitgegaan.

Uitgaven					
2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
196	234	154	51	0	635

Verplichtingen					
2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
331	202	81	20	0	635

Bedragen in miljoen euro. Bron: Rijkswaterstaat, directie HSL-Zuid.

De Algemene Rekenkamer heeft geen vergelijkbare informatie over de Betuweroute tot haar beschikking.

In het Infrastructuurfonds 2003 is voor de gehele risicoreservering (HSL-Zuid en Betuweroute) de volgende kasreeks opgenomen:

Uitgaven					
2003	2004	2005	2006	2007	Later
43	62	236	234	115	295

Bedragen in miljoen euro. Bron: Infrastructuurfonds 2003, blz. 152. «Later» betreft de periode 2008 – 2010 (zoals blijkt uit: Tweede Kamer, 22 589/22 026, nr. 201.).

3.4.2 Hoogte en samenstelling afzonderlijke risicoprofielen

De Algemene Rekenkamer heeft in eerste instantie de risicoprofielen onderzocht die ten tijde van de vaststelling van het bedrag ad € 985 miljoen actueel waren. Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre – bovenop de € 985 miljoen – nog verdere kostenstijgingen te verwachten zijn, is in tweede instantie gekeken naar de ten tijde van het onderzoek actuele risicoprofielen (maart 2003).

3.4.2.1 Risicoprofiel HSL-Zuid

Het risicoprofiel van de HSL-Zuid omvatte in juni 2002 een verzameling van circa 550 grote en kleine risico's. Het ministerie schatte de meerkosten van deze risico's met behulp van de MonteCarlomethode² op € 695 miljoen. Deze uitkomst is een *verwachtingswaarde* met een overschrijdingskans van 50%. Bovenop de risico's was sprake van meerkosten in verband met loon- en prijscompensatie (indexering, zie hierna). Met inachtneming van het op dat moment resterende budget

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 22 589 en 22 026, nr. 201.

² Een statistische methode waarmee de waarschijnlijkheid van bijvoorbeeld mogelijke kostenoverschrijdingen kan worden berekend.

voor onvoorzien, verwachtte het ministerie voor de HSL-Zuid een tekort van € 679 miljoen, eveneens met een overschrijdingskans van 50%. De ondergrens van het verwachte tekort bedroeg op dat moment circa € 600 miljoen (overschrijdingskans: 90%). Bij de vaststelling van de hoogte van de risicoreservering ging het ministerie uit van dit laatste bedrag.

Het risicoprofiel van de HSL-Zuid heeft zich medio 2002 gestabiliseerd, en is volgens de directie HSL-Zuid sindsdien geleidelijk in omvang afgenomen. Dit heeft zich vertaald in een lichte vermindering van het verwachte financiële tekort. In het vierde kwartaal 2002 was de ondergrens gedaald van € 600 miljoen naar € 553 miljoen.

Voor de risico's bij de HSL-Zuid zijn op hoofdlijnen de volgende oorzaken aan te wijzen:

- de technische en organisatorische complexiteit van het project;
- de moeizame aanbesteding van de onderbouwcontracten en de terugname van een groot aantal ontwerprisico's door de overheid;
- een te groot optimisme over de besparingsmogelijkheden en de voordelen van ontwerp vrijheid bij de onderbouwcontracten;
- een ambitieus PPS-contract voor de bovenbouw met een groot aantal raakvlakrisico's en planningsrisico's voor de overheid;
- een traag op gang komend risicomangement, met name op het punt van de raakvlakrisico's (dit zijn risico's die kunnen optreden als bepaalde voorzieningen op de raakvlakken van de onderbouw, bovenbouw en exploitatie niet op elkaar aansluiten qua ontwerp, functionaliteit of beheerswijze).

De Algemene Rekenkamer heeft binnen het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet alle circa 550 risico's van de HSL-Zuid kunnen beoordelen. Zij heeft in haar onderzoek de onderstaande drie categorieën van risico's in beschouwing genomen.

1. Plannings- of verdragingsrisico's (circa € 200 miljoen)

Deze categorie betreft de risico's die leiden tot een verdere vertraging bij de realisatie van de onderbouw en de financiële compensatie voor de Infraprovider en de vervoerder die daaruit volgt. De directie HSL-Zuid schatte de meerkosten medio 2002 op € 200 miljoen. Door tijdig uitstel van de aanvangsdatum van de vervoersovereenkomst of door het opvangen van de risico's door de Infraprovider, zou het planningsrisico kunnen worden beperkt; de kosten daarvan werden geschat op circa € 120 miljoen. De besluitvorming over de beheersing van het planningsrisico zal voorjaar 2003 plaatsvinden.

2. Raakvlakrisico's (circa € 230 miljoen)

Deze categorie bevat een groot aantal risico's die erop neerkomen dat bepaalde voorzieningen op de raakvlakken van de onderbouw, bovenbouw en exploitatie niet op elkaar aansluiten qua ontwerp, functionaliteit of beheerswijze. De raakvlakrisico's zijn het gevolg van de opdeling van het HSL-vervoersconcept in een aantal deelcontracten, de ontwerp vrijheid in de contracten en het procesverloop van de contracteringen. De meerkosten van de raakvlakrisico's werden medio 2002 geschat op € 230 miljoen. Deze inschatting is gebaseerd op aannames over de effectiviteit van de voorgenomen beheersmaatregelen voor raakvlakrisico's.

Risico's onderbouwcontracten (circa € 265 miljoen, inclusief € 80 miljoen meerkosten VAT)

Deze categorie omvat onder andere de risico's die de overheid bij de aanbesteding van de onderbouw (alsnog) op zich genomen heeft:

- dreigende tegenvallers met betrekking tot de aanvankelijk aangenomen opties en optimalisaties (besparingen) in de onderbouw;
- verwachte meerkosten als gevolg van aanvullende eisen aan het project (welstand, veiligheid, wet- en regelgeving).

Door de moeizame beheersing van de onderbouwcontracten en de noodzakelijke versterking – alsmede langere instandhouding – van de projectorganisatie, zijn de kosten voor voorbereiding, advies en toezicht (VAT) sterk toegenomen. De meerkosten voor VAT zijn geschat op € 80 miljoen.

Een bijzondere vierde oorzaak voor het verwachte tekort bij de HSL-Zuid vormt de «indexeringsspanning»:

4. Indexering (PM)

Deze risicopost heeft betrekking op het nog te dekken

verschil tussen de verwachte loon- en prijscompensatie die het Ministerie van V&W op grond van contractuele bepalingen aan de aannemers moet betalen en het bedrag dat zij hiervoor van Financiën ontvangt op basis van de IBOI-systematiek¹.

Het ministerie geeft aan het indexeringsrisico niet te kunnen beheersen, aangezien de toe te passen indexering bij het sluiten van de contracten met de aannemers is vastgelegd. De indexeringsspanning is daarom niet opgenomen in het risicoprofiel, maar komt wel ten laste van het projectbudget en draagt bij aan de budgettaire spanning. Bij de totstandkoming van de risicoreservering is de indexering dus wel meegewogen.

Samengevat ontstaat voor de HSL-Zuid het volgende beeld:

Risicocategorie (in miljoen euro)	juni 2002
Plannings- of verdragingsrisico's	200
Raakvlakrisico's	230
Risico's onderbouw en VAT	265
<i>Totaal risico's (50% overschrijdingskans)</i>	<i>695</i>
Saldo indexering (+) en restant post onvoorzien (-)	- 16
<i>Tekort op post «onvoorzien» (50% overschrijdingskans)</i>	<i>679</i>
<i>Tekort op post «onvoorzien» (90% overschrijdingskans)</i>	<i>600</i>

3.4.2.2 Risicoprofiel Betuweroute

Bij de Betuweroute ging het om een beperkter aantal risicoposten dan voor de HSL-Zuid: er bestond een inschatting van de afzonderlijke risico's en de financiële omvang. Begin mei 2002 rapporteerde de directeur-generaal Rijkswaterstaat aan de minister een totale omvang van de risico's op een bandbreedte van € 657–676 miljoen. Door beheersmaatregelen (waaronder aanvullende dekking voor engineering, administratie en toezicht oftewel EAT) vervielen enkele risico's en werd de totale spanning teruggebracht tot een bedrag van € 485 miljoen. Het resulterende risicoprofiel lag ten grondslag aan de risicoreservering. In maart 2003 was het risicoprofiel verder gewijzigd en had het een bandbreedte van € 430 – 690 miljoen. Deze bandbreedte omvatte de posten tunneltechnische installaties, EAT, onvoorzien, mogelijke scope-

¹ IBOI staat voor Index Bruto Overheidsinvesteringen.

mutaties en indexering. Hieronder wordt per post een toelichting gegeven.

Tunneltechnische installaties¹

Tunneltechnische installaties dienen voor de veiligheid en het behoud van de vijf tunnels van de Betuweroute en de overkapping bij Barendrecht. Tunneltechnische installaties zijn de grootste en meest onzekere post in het risicoprofiel van de Betuweroute. In het budget is voor tunneltechnische installaties een post van € 110 miljoen gereserveerd. De geschatte kostenoverschrijdingen vloeiden voort uit een hogere raming (€ 345 miljoen) afkomstig van de Projectorganisatie Betuweroute, en een nog hogere raming (€ 605 miljoen) afkomstig van de externe auditor van het project Betuweroute². Het risico is mede ontstaan als gevolg van het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader en opwaartse druk op de veiligheidseisen uitgeoefend door lokale overheden en brandweer. Volgens de externe auditor van het project Betuweroute heeft de uitwerking van de veiligheidseisen niet altijd tot de soberst mogelijke oplossingen geleid³.

Maart 2003 bestond er nog geen zekerheid over de uiteindelijke omvang van de kosten voor tunneltechnische installaties. Januari 2003 heeft al wel de gunning van de tunneltechnische installaties voor de overkapping bij Barendrecht plaatsgevonden. Mede vanwege deze gunning zal de kostenoverschrijding bij de post tunneltechnische installaties zeer waarschijnlijk minimaal € 60 miljoen bedragen.

Engineering, administratie en toezicht (EAT)

Deze post betreft de meerkosten voor het ontwerp (engineering), de uitvoeringsorganisatie (administratie) en het technisch toezicht op de contractuitvoering (toezicht). Oorspronkelijk bedroeg het budget € 545 miljoen (f 1200 miljoen). Mei 2002 stelden Rijkswaterstaat en Railinfra-beheer gezamenlijk vast, dat voor de realisatie van het project Betuweroute een EAT-budget van in totaal € 745 miljoen benodigd was. Financiering van het tekort van € 200 miljoen werd gevonden door een bijdrage van Railinfra-beheer, EU-gelden en een onttrekking aan de post onvoorzien. Een bedrag van € 34 miljoen werd ongedekt gelaten. Gezien het feit dat de kostenoverschrijding van € 200 miljoen door Rijkswaterstaat en Railinfra-beheer gezamenlijk is vastgesteld, beschouwt de Algemene Rekenkamer dit restbedrag als een tegenvaller.

Onvoorzien

Deze post is bedoeld voor financiering van het zogenoemde «uitvoerings-onvoorzien» (meerwerk). De post is niet bedoeld voor scopewijzigingen. Mei 2002 bedroeg de spanning op de post onvoorzien € 121 miljoen:

- € 85 miljoen, te verklaren uit een vroegere onttrekking van € 60 miljoen (f 132 miljoen)⁴ en een tekort door tijdelijke fixatie⁵ van de post «onvoorzien»;
- € 36 miljoen voor het EAT budget ter goedmaking van een tijdelijke fixatie.

In het najaar van 2002 verhoogde Rijkswaterstaat de spanning op de post onvoorzien vanwege verwachte meerkosten voor de bovenbouw. Een latere meevaller bij de aanbesteding van geluidsschermen compenseerde deze verhoging geheel.

In september 2002 werd de spanning op de post onvoorzien ook verhoogd met een bedrag van € 4 miljoen vanwege de tegenvallende raming voor de beveiliging van de Havenspoorlijn. Per saldo steeg de spanning op de post onvoorzien van € 121 miljoen tot € 125 miljoen.

¹ Zie ook het antwoord op deelvraag 5.

² Gebaseerd op een niet-geautoriseerde raming van de Projectorganisatie Betuweroute.

³ Auditbureau Betuweroute, Audit tunneltechnische installaties Betuweroute – definitief – 24 december 2002.

⁵ Inhouding van de reguliere loon- en prijsbijstelling.

Zowel de Projectorganisatie Betuweroute als Rijkswaterstaat beschouwen het oorspronkelijk geraamde bedrag voor de post onvoorzien als noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer beschouwt de spanning op de post onvoorzien daarom als een tegenvaller.

Mogelijke scopemutaties

Onder deze categorie vielen in mei 2002 twee risico's waarvan de financiële gevolgen werden geschat op € 36 miljoen:

- milieueisen Kortsluitroute;
- extra geluidsschermen.

Later is door een uitspraak van de Raad van State het risico bij de Kortsluitroute vervallen, zodat alleen nog de mogelijke kostentoeename vanwege extra geluidsschermen resteert (€ 22 miljoen). De extra geluidsschermen zijn nodig als uit de evaluatie van het bronbeleid (minder geluid door stillere treinen) in 2005 blijkt dat de geluidsreductie tegenvalt. De geluidsschermen zijn een nieuw onderdeel van de project-opdracht.

Indexering

Deze risicopost brengt het mogelijke verschil tot uitdrukking tussen de indexeringsmethodiek van het Rijk en de bouwspecifieke methode van Railinfrabeheer. De post is pro memorie gesteld.

Een deel van de post komt voort uit een kostenoverschrijding voor de bovenbouw; Rijkswaterstaat heeft dit bedrag op de post indexering geboekt, omdat het voortkwam uit het hanteren van te hoge eenheids-prijzen. Rijkswaterstaat beschouwt de overschrijding als een verkapte prijsstijging.

Op dit moment bestaat door de sterke fluctuering nog geen zicht op de exacte omvang van de post.

Bovenbouw

De bovenbouw betreft de onderdelen geluidsschermen, beveiliging en tractie/energievoorziening.

Het risico werd najaar 2002 «opgelost» door de geschatte meerkosten van € 59 miljoen onder te brengen bij de posten onvoorzien en indexering.

Voor de Betuweroute ontstaat het volgende beeld:

Post (miljoen euro)	mei 2002	maart 2003
Tunneltechnische installaties	235	235–495
EAT	34	34
Onvoorzien	121	125
Mogelijke scopemutaties	36	22
Indexering	PM	PM +
Bovenbouw	59	Opgelost
Totaal	485	416 – 676

3.4.2.3 Totaaloverzicht

Voor het vaststellen van de hoogte van de risicoreservering, medio 2002, ging het Ministerie van V&W voor de HSL-Zuid uit van een bedrag van € 600 miljoen aan meerkosten. Het ging hier om een verwachtingswaarde met een grote kans (90%) op overschrijding. De meerkosten als gevolg van de risico's bij de Betuweroute werden op dat moment geschat op circa € 485 miljoen. Voor de beide projecten gezamenlijk hield het ministerie in totaal rekening met een bedrag van minimaal € 1,1 miljard

aan meerkosten. De hoogte van de risicoreservering (€ 985 miljoen) is daar globaal op afgestemd.

3.5 Deelvraag 7

In hoeverre heeft de overdracht van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid van Railinfrabeheer naar Rijkswaterstaat geleid tot veranderingen in de risicobenadering van Betuweroute en HSL-Zuid?

3.5.1 Directie HSL-Zuid

Gedurende het jaar 2001 was bij het project HSL-Zuid sprake van een versnipperd projectbeheer; de contractbeheersing berustte deels bij Rijkswaterstaat, deels bij het directoraat-generaal Personenvervoer van het Ministerie van V&W. Mede hierdoor kwam een volledig en samenhangend beeld van de risico's rondom de HSL-Zuid niet tot stand. Mede door de versnippering van het projectbeheer heeft het beheer van de raakvlakrisico's (zie § 3.4.2.1) onvoldoende aandacht gekregen. Al in 1999 heeft een externe auditor erop gewezen dat de raakvlakken tussen de contracten als een van de meest complexe en belangrijkste bronnen voor risico's moest worden onderkend.

Na de overdracht in 2002 van de beheersing van de bovenbouw- en vervoerscontracten van het directoraat-generaal Personenvervoer aan Rijkswaterstaat (directie HSL-Zuid), lag het beheer van alle HSL-contracten weer in één hand. Dit had een positief effect op het risicomangement, met name op het inventariseren en beheersen van de raakvlakrisico's tussen alle contracten. Voorjaar 2002 werd voor het eerst een integrale, kwantitatieve risicoanalyse voor de HSL-Zuid gemaakt.

Medio 2002 hebben twee auditors los van elkaar het risicomangement bij de directie HSL-Zuid getoetst en op een aantal punten kritiek geuit. De directie heeft daarop verbetermaatregelen getroffen, vooral gericht op de versterking van het centrale risicomangement. Het oordeel van het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat over het huidige risicomangement bij de directie HSL-Zuid is positief.

3.5.2 Projectorganisatie Betuweroute

Aan de opzet van het risicomangement binnen de Projectorganisatie Betuweroute is, na de overdracht van het toezicht van het directoraat-generaal Goederenvervoer aan Rijkswaterstaat in 2002, niet veel veranderd. De voor de overdracht binnen de Projectorganisatie Betuweroute geldende uitgangspunten en werkprocedures zijn op hoofdlijnen van kracht gebleven.

Wel is sprake van een nieuwe sturings- en verantwoordingsrelatie, vastgelegd in de tussen Rijkswaterstaat en Railinfrabeheer gesloten overeenkomst voor de aanleg van de Betuweroute. In dat kader zijn nieuwe afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan het ministerie, in overeenstemming met het Beheersmodel grote projecten. Expliciet is vastgelegd dat Rijkswaterstaat zo spoedig mogelijk wordt geïnformeerd over nieuwe risico's. De nieuwe afspraken hebben ertoe geleid dat in de kwartaalrapportages meer informatie over de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen is opgenomen. In het verlengde daarvan is binnen de Projectorganisatie Betuweroute de bespreking van de top risico's een vast agendapunt op de directievergadering geworden. Rijkswaterstaat is thans voorzichtig positief over de ontwikkeling in de informatievoorziening van de Projectorganisatie Betuweroute. Wel vindt

Rijkswaterstaat dat men voorjaar 2002 te laat geïnformeerd is over de dreigende kostenstijging bij de tunneltechnische installaties. Een belangrijke wijziging in de opzet van het projectbeheer is ten slotte de herinrichting van de auditfunctie geweest waartoe Rijkswaterstaat besloten heeft. Rijkswaterstaat stelt dat de uitvoering van de audits nu slagvaardiger verloopt, waardoor de effectiviteit van het auditinstrument is toegenomen.

3.5.3 Het toezicht van Rijkswaterstaat

In haar rapport *Tussen beleid en uitvoering* (2003) heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat met de overgang van het toezicht op het project Betuweroute naar Rijkswaterstaat voortgang geboekt is om tot betere projectbeheersing te komen¹. De hieronder gemaakte kanttekingen doen aan deze conclusie niet af.

Het toezicht van Rijkswaterstaat, dat berust bij het Hoofdkantoor, kan als afstandelijk worden gekenschetst. Deze opzet is weliswaar een bewuste keuze, maar daar komt bij dat Rijkswaterstaat nog over relatief weinig raildeskundigheid beschikt en dat de personele capaciteit voor het uitvoeren van de toezichthoudende taken beperkt is. Voor de projecten HSL-Zuid en Betuweroute maakt Rijkswaterstaat veelvuldig gebruik van het audit-instrument.

3.6 Deelvragen 8 en 9

Met welke mate van zekerheid zal welk deel van de gereserveerde € 985 miljoen leiden tot uitgaven? Wat is daarbij de kans dat extra uitgaven voor de Betuweroute en de HSL-Zuid als gevolg van de risico's bij deze projecten het bedrag van € 985 miljoen zullen overstijgen?

De beantwoording van deze twee deelvragen is samengenomen vanwege de sterke onderlinge samenhang. De Algemene Rekenkamer heeft ervoor gekozen twee mogelijke uitkomsten te schetsen op basis van de maart 2003 beschikbare geactualiseerde informatie over de risicoprofielen.

De eerste mogelijkheid betreft een bedrag van ten minste € 800 miljoen, dat met een grote mate van waarschijnlijkheid ten laste van de risicoreservering zal komen. De tweede hier geschetste mogelijkheid betreft een bedrag van € 1,4 miljard dat ten laste van de risicoreservering zal komen, wanneer alle *thans bekende risico's* zich maximaal ongunstig ontwikkelen. De Algemene Rekenkamer kiest bewust deze formulering, omdat geen volledige zekerheid gevonden is over het *aantal risico's* voor beide projecten en de *financiële gevolgen* van de risico's. Waarschijnlijk zal de uiteindelijke kostentoeename vanwege de thans bekende risico's voor de HSL-Zuid en Betuweroute tezamen, ergens tussen deze twee bedragen uitkomen.

De hieronder opgenomen gegevens zijn reeds toegelicht in § 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

Mogelijkheid 1

Voor het risicoprofiel HSL-Zuid hanteerde het ministerie in maart 2003 een ondergrens van € 553 miljoen (met een overschrijdingskans van 90%)². In het risicoprofiel van de Betuweroute zullen (zo goed als) zeker extra kosten gaan optreden voor de posten EAT (€ 34 miljoen), tunneltechnische installaties (€ 60 miljoen) en onvoorzien (€ 125 miljoen). Op basis van de thans beschikbare informatie is de inschatting van de

¹ *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2.*

² Afgeleid uit informatie in de Vierde kwartaal-rapportage 2002 HSL-Zuid.

Algemene Rekenkamer dus, dat er minimaal een bedrag van circa € 800 miljoen ten laste van de risicoreservering komt¹. In dit geval is de risicoreservering voldoende om de extra kosten voor de beide projecten als gevolg van de thans bekende risico's te dragen.

Mogelijkheid 2

Voor het risicoprofiel HSL-Zuid hanteerde het ministerie in maart 2003 een bovengrens van € 720 miljoen (met een overschrijdingskans van 10%). Bij de Betuweroute kunnen in het ongunstige geval extra kosten optreden voor EAT (€ 34 miljoen), tunneltechnische installaties (€ 495 miljoen), onvoorzien (€ 125 miljoen), extra geluidsschermen (€ 22 miljoen) en indexering (PM). De maximale kostenstijging voor de beide projecten tezamen zou – op basis van de maart 2003 beschikbare informatie – in het ongunstigste geval derhalve circa € 1,4 miljard bedragen. In dit geval is de risicoreservering onvoldoende om de extra kosten voor de beide projecten als gevolg van de thans bekende risico's te dragen.

Kanttekeningen

Aan het risicoprofiel van de Betuweroute dat door Rijkswaterstaat wordt gehanteerd, is geen kansberekening verbonden. Een exacte mate van waarschijnlijkheid van de risico's is daarom niet aan te geven. Een andere kanttekening is dat de risicoprofielen zich per definitie blijven wijzigen. Bij de HSL-Zuid bestaat nog geen volledig inzicht in de risico's van de exploitatiefase. Het risicoprofiel voor het project Betuweroute bevat enkele nog niet gekwantificeerde posten. Het gaat bijvoorbeeld om extra kosten voor EAT, die kunnen ontstaan bij oplevering later dan december 2007, of doordat aan beveiliging mogelijk nog ontwikkelkosten verbonden zijn.

3.7 Deelvraag 10

Zijn ingrepen mogelijk om de feitelijke overschrijdingen lager te maken en zo ja, welke?

Om de risico's en daaruit voortvloeiende kostenoverschrijdingen te reduceren zijn twee soorten ingrepen mogelijk:

1. het treffen van algemene beheersmaatregelen; hierbij moet de afname van de risico's groter zijn dan de kosten van de beheersmaatregel;
2. het doorvoeren van scopewijzigingen of versoberingen die al of niet de functionaliteit van het project aantasten.

In het risicoprofiel van de HSL-Zuid is al rekening gehouden met het gunstige financiële effect van beheersmaatregelen.

3.7.1 HSL-Zuid

Uit de beschikbare informatie leidt de Algemene Rekenkamer af dat de directie HSL-Zuid medio 2002 nauwelijks kansrijke mogelijkheden zag voor versobering, zonder daarbij de functionaliteit van het project aan te tasten.

¹ Het verschil tussen de risicoreservering van 985 miljoen en het bedrag van 800 miljoen, wordt verklaard doordat de Algemene Rekenkamer voor de HSL-Zuid de actuele ondergrens van maart 2003 heeft gehanteerd, en voor de Betuweroute alleen de maart 2003 vaststaande tegenvallers heeft meegenomen.

Het onderzoek van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat naar mogelijke versoberingen (medio 2002) leverde weinig mogelijkheden op, omdat bij de contractering van de onderbouw al veel versoberingen hadden plaatsgevonden. De door de Bouwdienst voorgestelde extra versoberingen – met een geschatte besparing van € 90 miljoen – lagen volgens

hun eigen inschatting politiek gevoelig, omdat deze bijna allemaal de functionaliteit van het project aantastten. Dit betrof:

- het terugbrengen van de ontwerpssnelheid tot 220 km/uur;
- het terugdraaien van de extra verdieping bij Bergschenhoek;
- het plaatsen van rechte geluidsschermen bij Rotterdam in plaats van geknikte;
- de versoepeling van de welstandseisen;
- het afzien van scherpere veiligheidseisen (onder andere aan brandwe-
rendheid).

De directie HSL-Zuid heeft uiteindelijk alleen de versobering van de geluidsschermen in overweging genomen, waarover zij februari 2003 overigens nog geen besluit genomen had¹. Wel heeft zij in het risicoprofiel rekening gehouden met de aanvullende veiligheidseisen aan de ontsporingsgeleiding. In aansluiting op het antwoord op deelvraag 5 merkt de Algemene Rekenkamer op dat hierover nog politieke besluitvorming mogelijk is.

3.7.2 Betuweroute

Rijkswaterstaat heeft aan de externe auditor van het project Betuweroute gevraagd te onderzoeken welke versoberingen er nog mogelijk zijn. In september 2002 rapporteerde de externe auditor dat in de reeds gecontracteerde onderdelen binnen het huidige functionele programma van eisen geen versoberingen meer mogelijk waren. Wel zijn er nog versoberingen mogelijk bij de vaststelling van de tunneltechnische installaties en bij het besluit over elektrificatie².

Voor tunneltechnische installaties is in het risicoprofiel van de Betuweroute een post opgenomen van € 235–495 miljoen. December 2002 stelde de externe auditor dat de kostenoverschrijding terug te brengen zou zijn tot circa € 60–100 miljoen. Deze versobering vergt echter wel een (politieke) keuze voor een sober basisniveau van tunneltechnische installaties in de vijf tunnels van de Betuweroute³.

De minister heeft aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat een onderzoek naar versoberingsmogelijkheden bij elektrificatie loopt en dat hij de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk zal informeren⁴. De mededeling van de minister bevatte geen nadere informatie over concrete opties.

3.8 Hoofdvraag 2

Geef een second opinion over de oorzaak, de samenstelling en de hoogte van de risicoreservering van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid, die in de zomer van 2002 in een serie extern uitgevoerde audits is vastgesteld.

3.8.1 Aanleiding

De risicoreservering is een maatregel met het oog op de dreigende kostenoverschrijdingen bij de Betuweroute en de HSL-Zuid die zich vanaf 2001 in toenemende mate manifesteerden. Het Ministerie van V&W heeft de dreigende kostenoverschrijdingen aangemerkt als risico's en niet als tegenvallers. Dit vanwege de onzekerheid waarmee de overschrijdingen volgens het ministerie waren omgeven.

In zogeheten risicoprofielen zijn de risico's en de verwachte kosten daarvan voor beide projecten in kaart gebracht. Op basis van deze

¹ Brief van de projectdirecteur HSL-Zuid aan de DG Rijkswaterstaat, 12 juli 2002, kenmerk BCU\326584; nota van de directeur HSL-Zuid aan de wnd. DG Rijkswaterstaat, 4 februari 2003, kenmerk BJZ/378394.

² Het betreft hier de vraag welk voltage gekozen moet worden maar ook principiëler óf wel geëlektrificeerd moet worden dan wel voor dieseltractie gekozen wordt.

³ Zie verder onder deelvraag 5.

⁴ Tweede Kamer 2002–2003, 22 589 nr. 204.

risicoprofielen heeft het Ministerie van V&W in juli 2002 besloten € 985 miljoen vrij te maken in de begroting 2003. De minister van Financiën heeft – in het kader van de begrotingsvoorbereiding – ingestemd met de risicoreservering.

De Algemene Rekenkamer heeft zich een indruk gevormd van de twee risicoprofielen en de rol van deze profielen bij de totstandkoming van de risicoreservering.

3.8.2 HSL-Zuid

Het risicoprofiel van de HSL-Zuid bevat rond de 550 risico's en met onzekerheden omgeven beheersmaatregelen. Deze risico's kunnen worden onderverdeeld in grofweg drie categorieën: planningsrisico's, raakvlakrisico's, en risico's bij de aanbesteding van de onderbouwcontracten. De belangrijkste oorzaken van deze risico's zijn gelegen in de technische complexiteit van het project en de achteraf gezien ongelukkig gekozen contracteringswijze van de verschillende projectonderdelen.

De financiële inschattingen van het risicoprofiel van de HSL-Zuid hebben in de loop van 2002 aan betrouwbaarheid gewonnen door de verbeteringen in het risicomangement en de risicoanalyses in het bijzonder.

De Algemene Rekenkamer beschikt niet over de technische expertise om de onderliggende deskundigenschattingen voor individuele risico's te kunnen beoordelen, maar heeft wel kunnen vaststellen dat de systematiek en procedures die gevolgd worden om tot een geïntegreerd risicoprofiel te komen correct zijn. De hieraan verbonden kostenoverschrijding van ten minste € 600 miljoen (een verwachtingswaarde met 90% overschrijdingskans) beoordeelt de Algemene Rekenkamer als een verdedigbare inschatting. Het risicoprofiel van de HSL-Zuid blijkt thans van voldoende kwaliteit en lijkt zich te hebben gestabiliseerd. Daarmee is volgens de Algemene niet uitgesloten dat nieuwe risico's zullen ontstaan, onder meer omdat zij geen zekerheid heeft verkregen over de volledigheid van de geïnventariseerde risico's.

De Algemene Rekenkamer trof bij de HSL-Zuid één risicopost aan die naar haar oordeel ten onrechte is opgenomen in het risicoprofiel, omdat deze post een scopemutatie betreft. Dit betreft de extra ontsporingseleiding ad € 34 miljoen.

3.8.3 Betuweroute

Voor het project Betuweroute is het niet goed mogelijk een samenvattende beschrijving te geven van de oorzaken en de samenstelling van het risicoprofiel dat aan de reservering ten grondslag heeft gelegen. Het gaat bij dit profiel om enkele qua aard en omvang uiteenlopende risico's. Ten tijde van de vaststelling van de risicoreservering was sprake van een risicoprofiel met een omvang van € 485 miljoen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat drie posten ten onrechte in het risicoprofiel van de Betuweroute zijn opgenomen en mede de hoogte van de risicoreservering hebben bepaald. Dit geldt ten eerste voor de posten EAT en «onvoorzien». De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze posten als tegenvallers moeten worden beschouwd. Er is, met andere woorden, geen sprake meer van een risico.

Ten tweede is de dreigende kostenoverschrijding van de post «tunnel-technische «installaties ten onrechte in het risicoprofiel opgenomen. De

Algemene Rekenkamer meent – anders dan het Ministerie van V&W – dat deze post een scopemutatie betreft, waarover ten tijde van de vaststelling van de reservering nog politieke besluitvorming aan de orde was. Indien de drie genoemde posten buiten het risicoprofiel van de Betuwe-route waren gelaten, hetgeen volgens de Algemene Rekenkamer het geval had moeten zijn, had een lagere risicoreservering kunnen worden ingesteld. Dit neemt niet weg dat dan evengoed naar dekking voor deze posten gezocht had moeten worden.

3.8.4 Hoogte risicoreservering

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de hoogte van de risicoreservering globaal overeenkomt met de onderkant van de beide risicoprofielen tezamen. Het Ministerie van V&W heeft gekozen voor een behoedzame risicoreservering, om zo de kostenontwikkeling bij beide projecten onder druk te houden. De Algemene Rekenkamer kan zich in deze redenering vinden. Zij kan echter niet vaststellen of het bedrag van € 985 miljoen juist gekozen – dat wil zeggen voldoende – is om de thans bekende risico's bij de beide projecten te dekken.

Het ministerie heeft gezocht naar een bedrag in de orde van € 1 miljard ter dekking van de risico's. Het *exacte* bedrag van € 985 miljoen is de resultante van de beschikbare en vrijgemaakte middelen binnen het Infrastructuurfonds.

Aan het bedrag van € 985 miljoen ligt geen integrale risicoanalyse ten grondslag. Evenmin is het bedrag rechtstreeks afgeleid van de afzonderlijke risicoanalyses voor beide projecten. Het ministerie kan daarnaast geen exacte verdeling aangeven van de reservering over de twee projecten. Tot slot lag aan de kasreeks van de risicoreservering geen onderbouwing ten grondslag.

De Algemene Rekenkamer komt op grond hiervan tot de conclusie dat het ministerie de hoogte en spreiding van de reservering onvoldoende heeft onderbouwd.

Het uiteindelijk benodigde bedrag is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de beide risicoprofielen, zo wordt in de beantwoording van de deelvragen 8 en 9 uiteengezet. Die ontwikkeling wordt beïnvloed door de politieke keuzevraagstukken annex scopewijzigingen in de risicodossiers, het effect van beheersmaatregelen en het ontstaan van nieuwe risico's. De onzekerheidsgraad van deze factoren is nog hoog.

Wat de HSL-Zuid betreft heeft aan de risicoreservering een verwachtingswaarde ten grondslag gelegen. Op zichzelf is deze verwachtingswaarde een correcte inschatting van de financiële gevolgen van de risico's. De Algemene Rekenkamer neemt echter afstand van de doorvertaling hiervan in de begroting. In een verwachtingswaarde werken immers ook risico's door met een lage tot zeer lage waarschijnlijkheid. Bij de beantwoording van hoofdvraag 4 wordt verder ingegaan op de omgang met risico's in de begroting.

4 INFORMATIEVOORZIENING

4.1 Deelvraag 11

Wanneer en op welke wijze zijn de diverse onderdelen van het bedrag van € 985 miljoen als risico voor de Betuweroute en de HSL-Zuid aan het licht gekomen en wanneer was de «hardheid» van dit bedrag voor het eerst duidelijk?

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van V&W heeft de omvang van de risicoreservering van € 985 miljoen in juli 2002 bepaald in het kader van de voorbereiding van de begroting voor 2003. Voor de totstandkoming van dit bedrag wordt verwezen naar de beantwoording van deelvraag 6.

Hieronder wordt beschreven wanneer en op welke wijze de diverse onderdelen van de risicoreservering binnen het ministerie van V&W als risico aan het licht zijn gekomen.

4.1.1 HSL-Zuid

Raakvlakrisico's, risico's met betrekking tot de onderbouwcontracten en plannings- of verdragingsrisico's zijn de belangrijkste risicoposten bij de HSL-Zuid die ten grondslag liggen aan de risicoreservering. In de beantwoording van deelvragen 5 en 6 worden deze posten toegelicht.

Plannings- of verdragingsrisico's

Vanaf 2001 heeft de directie HSL-Zuid in kwalitatieve zin gerapporteerd over plannings- of verdragingsrisico's. De geschatte beheerskosten stegen in 2001 van € 36 miljoen (f 80 miljoen) naar € 100 miljoen. In de eerste helft van 2002 fluctueerde de schatting van de plannings- of verdragingsrisico's rond de € 200 miljoen. In mei 2002 stelde de directeur-generaal Rijkswaterstaat de minister op de hoogte van deze meerkosten. Door het nemen van beheersmaatregelen zouden de kosten kunnen worden beperkt tot circa € 120 miljoen. Dit werd in juli 2002 aan de minister gemeld.

Raakvlakrisico's

In 1999, bij de keuze voor het opdelen van het project in drie hoofdonderdelen, wees een externe auditor de projectorganisatie erop dat zich raakvlakrisico's zouden kunnen voordoen. Dit zijn risico's als gevolg van het niet op elkaar aansluiten van onderbouw, bovenbouw en vervoer. Vanaf 2000 werd hiervoor een stelpost van € 36 miljoen (f 80 miljoen) binnen de post onvoorzien geoormerkt. Toen begin 2002 de eerste integrale kwantitatieve risicoanalyse werd gemaakt, bleek dat de problematiek groter was; in mei 2002 informeerde de directeur-generaal Rijkswaterstaat de minister over een schatting van de raakvlakrisico's ter grootte van € 517 miljoen. Door het nemen van beheersmaatregelen zouden de meerkosten kunnen worden beperkt tot circa € 270 miljoen. Op basis van voortschrijdend inzicht in de raakvlakrisico's was dit bedrag in het risicoprofiel van juni 2002 afgenomen tot € 230 miljoen.

Risico's onderbouwcontracten

Toen het Ministerie van V&W in 2000 in contractonderhandelingen voor de onderbouw risico's terugnam, werd daarvoor € 79 miljoen (f 175 miljoen) gereserveerd binnen de post «onvoorzien onderbouw». In de tweede helft van 2001 liep de spanning op de post «onvoorzien onderbouw» op tot € 96 miljoen (f 211 miljoen). Tegenvallende bespa-

ringen, toenemende apparaatskosten (VAT) en meerwerk vormden de belangrijkste oorzaken hiervoor.

In de eerste kwartaalrapportage van 2002 rapporteerde de directie HSL-Zuid dat door verschillende oorzaken (onder meer een te positieve risico-inschatting) de spanning op de post «onvoorzien onderbouw» was toegenomen tot € 227 miljoen. In mei 2002 stelde de DG Rijkswaterstaat de minister op de hoogte van deze spanning. Een prognose uit juni 2002 liet een spanning zien van € 265 miljoen. Deze spanning werd deels veroorzaakt door € 80 miljoen aan extra kosten voor VAT. In september werd de minister over deze bedragen ingelicht.

4.1.2 Betuweroute

Bij de Betuweroute hebben de belangrijkste posten uit het risicoprofiel betrekking op tunneltechnische installaties, engineering, administratie en toezicht (EAT), bovenbouw en onvoorzien. In de beantwoording van deelvragen 5 en 6 worden deze posten toegelicht.

Tunneltechnische installaties

De minister werd in mei 2001 over een financieel risico bij tunneltechnische installaties van € 32 miljoen ingelicht (f 70 miljoen). Zij stelde daarop dat binnen het project compensatie gezocht diende te worden. In februari 2002 werd de directeur-generaal Rijkswaterstaat gemeld dat het risico minimaal € 45 miljoen bedroeg maar dat het bedrag afhing van de te kiezen invulling van tunneltechnische installaties. Vanaf dat moment werden de schattingen opwaarts bijgesteld.

In mei 2002 meldde de directeur-generaal Rijkswaterstaat op basis van de meest recente melding van Railinfrabeheer aan de minister een financieel risico van € 235 miljoen. Rijkswaterstaat stelt dat zij door Railinfrabeheer niet tijdig over dit risico is ingelicht.

Uit een vervolgens uitgevoerde externe audit bleek een tenderprognose (prognose van de kosten bij directe aanbesteding) die een geschatte budgetoverschrijding van € 495 miljoen liet zien. In september 2002 stelde de directeur-generaal Rijkswaterstaat de minister hiervan op de hoogte.

Engineering, administratie en toezicht

Het financieel risico bij EAT bedroeg tot oktober 2001 ongeveer € 91 miljoen (f 200 miljoen). Nadat de minister hierover was ingelicht gaf zij aan dat binnen het project compensatie voor de spanning op EAT gezocht moest worden.

Railinfrabeheer heeft het ministerie verschillende keren gemeld dat ze niet aan de taakstelling kon voldoen. In oktober 2001 werd op basis van een risicoanalyse in opdracht van het Ministerie van V&W de omvang van het risico op € 180 miljoen geschat (f 397 miljoen). In de eerste helft van 2002 werden verschillende dekkingsbronnen gevonden, waardoor de spanning op de post EAT werd teruggebracht tot € 34 miljoen.

Bovenbouw

De kwartaalrapportages uit 2001 en 2002 van Railinfrabeheer aan de het ministerie meldden een groeiende spanning op de post bovenbouw¹. In september 2002 meldde de directeur-generaal Rijkswaterstaat aan de minister dat de spanning was opgelost door een deel van de spanning te dekken uit onvoorzien, en een ander deel als prijsstijging weg te zetten onder de post indexering.

¹ Om reden van vertrouwelijkheid zijn de getallen in euro's hier niet vermeld.

Onvoorzien

De in de loop der tijd opgebouwde spanning op de post «onvoorzien» is

voornamelijk het gevolg van onttrekkingen die niet in overeenstemming waren met het eigenlijke doel van de post. Daarnaast is een klein deel van de spanning ontstaan door het tijdelijk fixeren van de post «onvoorzien» op het oorspronkelijke prijspeil.

De minister besloot begin 2000 tot de eerste grote onttrekking (ad € 60 miljoen), ter dekking van een aantal scopemutaties en tegenvallers.

In 2002 nam de spanning op de post «onvoorzien» verder toe. Dit was het gevolg van voorgenomen onttrekkingen voor de dekking van meerkosten voor EAT en bovenbouw. Deze voornemens werden de minister in mei en september 2002 gemeld.

4.2 Deelvraag 12

Wanneer en op welke wijze is de Kamer geïnformeerd over het risico van € 985 miljoen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid?

4.2.1 Algemeen

In brieven van 5 november en 29 november 2002 heeft de minister van V&W de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de risicoreservering van € 985 miljoen. Op 20 november en 4 december 2002 hebben de minister en de Kamer in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat overlegd over de risicoreservering. Daarnaast hebben zij eenmaal besloten overleg gevoerd over risicoreservering. De Algemene Rekenkamer heeft geen kennis van de inhoud van de mededelingen die aldaar gedaan zijn.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de totstandkoming van het bedrag van € 985 miljoen is niet geheel in overeenstemming met de werkelijke gang van zaken zoals deze uit de stukken en de gesprekken gereconstrueerd kon worden.

Zo heeft de minister de Tweede Kamer schriftelijk gemeld dat de spreiding van de risicoreservering over de jaren 2003 tot en met 2010, inclusief de reservering van € 43 miljoen in 2003, gebaseerd is op de risicoanalyse en de mate waarin risico's zich in de tijd zullen gaan voordoen. Bij de vaststelling van de risicoreservering was echter geen informatie beschikbaar over de timing van risico's en/of beheersmaatregelen.

Aan de risicoreservering liggen verscheidene risicoposten bij de Betuweroute en de HSL-Zuid ten grondslag. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de Tweede Kamer over deze risicoposten in de loop der tijd is ingelicht.

4.2.2 HSL-Zuid

Informatievoorziening contractering HSL-Zuid

In januari 1999 informeerde de minister van V&W de Tweede Kamer door middel van het privatiseringsmodel over de voorgenomen contracterings- en financieringswijze van de HSL-Zuid¹. Dit model was zeer optimistisch over de verwachte efficiencyvoordelen van risico-overdracht aan private partijen. De risico's van tijd- en kostenoverschrijding zouden worden gedragen door de private sector en niet door de overheid. Het belang van samenhang tussen de verschillende projectonderdelen werd weliswaar onderkend, maar het model ging niet in op eventuele (raakvlak)risico's tussen de projectonderdelen.

Nadat de eerste onderbouwcontracten in uitvoering waren genomen (maart 2000), meldde de minister de eerste risico's aan de Tweede Kamer.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

Plannings- of veragringsrisico's

In de zevende voortgangsrapportage (oktober 2000) werd voor het eerst gemeld dat de aanleg van de onderbouw vertraagd was. In de achtste voortgangsrapportage (april 2001) werd bovendien aangegeven dat, door vertragingen in de onderbouw, de start van de bovenbouw niet zou worden gehaald.

Het veragringsrisico werd in de negende voortgangsrapportage (oktober 2001) bevestigd. Ook beheersmaatregelen om het risico te beperken werden op dat moment beschreven.

In de tiende voortgangsrapportage (april 2002) werd het veragringsrisico concreter; voor spoor ten zuiden van Rotterdam zou oktober 2006 de startdatum voor ingebruikname zijn. Het noordelijk deel zou april 2007 in gebruik genomen kunnen worden. De oorspronkelijke planning was gericht op ingebruikname per 1 juni 2005 (zuidelijk deel) en 31 december 2005 (noordelijk deel).

In de elfde voortgangsrapportage (oktober 2002) beschreef de minister de plannings- en veragringsrisico's kort en in algemene zin.

Raakvlakrisico's

In de negende voortgangsrapportage werd het risico van «de beheersing van raakvlakken tussen (...) onderbouw en (...) bovenbouw van de lijn» gemeld.

De elfde voortgangsrapportage beschreef raakvlakrisico's kort en in algemene zin.

Risico's onderbouwcontracten

Zowel in de achtste als de negende voortgangsrapportage meldde de minister een spanning van € 91 miljoen (f 200 miljoen) op de post «onvoorzien onderbouw».

In elfde voortgangsrapportage meldde de minister over de onderbouw dat de hoogte van de gereserveerde post «onvoorzien» voor de onderbouwcontracten niet meer realistisch was.

Totale spanning op het budget

In de tiende voortgangsrapportage (april 2002) werd voor het eerst de totale spanning op het budget vermeld. Deze bedroeg toen € 154 miljoen. Volgens het accountantsrapport bij de voortgangsrapportage (juni 2002) zouden «... de totale financiële consequenties van geïdentificeerde risico's aanmerkelijk hoger kunnen zijn dan de genoemde spanning van € 154 miljoen.»

4.2.3 Betuweroute

Algemeen

In november 2000 deelde de minister de Tweede Kamer in een schriftelijk antwoord op Kamervragen mee «... dat de kans reëel is dat het project binnen het vastgestelde budget gerealiseerd kan worden.» Het accountantsrapport bij de negende voortgangsrapportage (mei 2001) meldde: «De minister heeft nadrukkelijk aangegeven dat er geen budgetoverschrijding wordt geaccepteerd en dat dus alle opties open staan.»

In zijn laatste rapport (mei 2002) merkte de departementale accountantsdienst over de volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage op «... dat deze toereikend was met uitzondering van het inzicht in de actuele financiële risico's en de voortgang van genomen maatregelen om deze risico's te beheersen».

Tunneltechnische installaties

In de tiende voortgangsrapportage (oktober 2001) werd de post «tunneltechnische installaties» voor het eerst als risico, ter grootte van € 17 miljoen (f 37 miljoen), gemeld. De risico's werden in kwalitatieve zin beschreven in de elfde voortgangsrapportage en kort genoemd in de twaalfde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Het accountantsrapport bij de elfde voortgangsrapportage meldde dat de risico's rondom tunneltechnische installaties aanzienlijk hoger uit zouden vallen dan op dat moment geraamd.

EAT

In de achtste voortgangsrapportage (augustus 2000) meldde de minister het besluit tot fixatie van het budget voor de EAT-kosten op € 545 miljoen (f 1200 miljoen). In de tiende voortgangsrapportage werd een financieel risico van € 97 miljoen (f 214 miljoen) gemeld. De elfde rapportage (april 2002) meldde dat de directie van Railinfra-beheer bezwaar aantekende tegen het taakstellend budget. In de twaalfde rapportage (oktober 2002) werd het risico van extra EAT-kosten kort genoemd, maar niet kwantitatief gemaakt.

Bovenbouw

De bovenbouw kwam tot op heden alleen in de twaalfde voortgangsrapportage als risicopost voor. De post werd daarin verder niet toegelicht.

Onvoorzien

Een spanning op de post «onvoorzien» van € 120 miljoen (f 264 miljoen) werd in de tiende voortgangsrapportage (oktober 2001) als risico gemeld. In latere rapportages aan de Tweede Kamer is over dit risico niets meer gemeld.

4.3 Hoofdvraag 3

Wanneer is bekend geworden dat er sprake is van een risico ter grootte van € 985 miljoen voor Betuweroute en HSL-Zuid en hoe is de Kamer hierover geïnformeerd?

Informatie over de risicoreservering

Medio 2002 besloot het Ministerie van V&W, in het kader van de voorbereiding van de begroting van 2003, een bedrag te reserveren voor risico's bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Dit bedrag werd begin juli 2002 met instemming van de minister van Financiën bepaald op € 985 miljoen. In het antwoord op deelvraag 6 heeft de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van de € 985 miljoen beschreven.

Het gereserveerde bedrag van € 985 miljoen is opgenomen in de ontwerpbegroting voor het Infrastructuurfonds 2003. Uit de verdiepingsbijlage (p. 152) blijkt dat op het artikelonderdeel 01.02.02 («Realisatieprogramma railwegen personenvervoer») € 985 miljoen is begroot voor «afdekking risico's spoorprogramma's». Een toelichting dat het hier de projecten HSL-Zuid en Betuweroute betreft, ontbreekt. De Algemene Rekenkamer vindt deze informatie aan de Tweede Kamer daarom onvolledig, en daarmee onvoldoende inzichtelijk. In november 2002 is de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de aard en de bestemming van de € 985 miljoen.

Informatie over risico's bij de HSL-Zuid

Bij het project HSL-Zuid onderkende het ministerie vanaf 1999 raakvlak-

risico's als een belangrijke risicopost. Vanaf het moment dat deze risico's begin 2002 voor het eerst kwantitatief in kaart werden gebracht vormen zij de belangrijkste post in het risicoprofiel van de HSL-Zuid. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister de mogelijke gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie te laat in kaart heeft gebracht. Door het ontbreken van deze informatie was de Tweede Kamer niet in de gelegenheid haar controlerende functie uit te oefenen.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de Tweede Kamer onvolledig is geïnformeerd over de vanaf begin 2002 beschikbaar komende inzichten in de financiële gevolgen van de risico's. Dit oordeel wordt bevestigd door de constatering van de departementale accountantsdienst in zijn rapport bij de tiende voortgangsrapportage (juni 2002) dat de totale financiële consequenties van geïdentificeerde risico's aanmerkelijk hoger uit konden vallen dan de in de voortgangsrapportage genoemde € 154 miljoen.

Informatie over risico's bij de Betuweroute

De belangrijkste risicoposten bij het project Betuweroute waren mei 2001 kwantitatief aan de minister meegedeeld. Deze besloot toen dat alle risico's binnen het project moesten worden gecompenseerd. Afgezien van de tiende voortgangsrapportage (oktober 2001) is de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de financiële risico's.

De departementale accountantsdienst merkte in zijn rapport bij de elfde voortgangsrapportage (mei 2002) op dat de informatie in de rapportage volledig was, met uitzondering van het inzicht in de actuele financiële risico's en de voortgang van genomen maatregelen om de risico's te beheersen. De accountantsdienst adviseerde een paragraaf op te nemen waarin de financiële risico's worden opgenomen. In de twaalfde voortgangsrapportage (oktober 2002) werden weliswaar financiële risico's genoemd, maar de financiële omvang werd niet aangeduid. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de Tweede Kamer in de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig is geïnformeerd over de risico's bij het project Betuweroute.

De Procedureregeling grote projecten

Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat de meest recente voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, de twaalfde voortgangsrapportage HSL-Zuid (april 2003) en de dertiende voortgangsrapportage Betuweroute (april 2003), nog niet voldeden aan de aanwijzingen van de Procedureregeling grote projecten. Volgens deze regeling moet de omvang van een eventueel verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming in de voortgangsrapportage worden weergegeven alsmede een verklaring voor dit verschil. Bij beide projecten heeft de minister de aanwezige spanning tussen budget en raming niet gemeld.

5 DE CONTROLERENDE TAAK VAN DE TWEDE KAMER BIJ GROTE PROJECTEN

5.1 Deelvraag 13

Hoe kan de Kamer in de komende jaren adequaat worden geïnformeerd over de uitgaven die verbonden zijn aan de genoemde risico's van de Betuweroute en de HSL-Zuid?

Voor de informatievoorziening over grote projecten is reeds een en ander geregeld in de *Procedureregeling grote projecten*¹, het *Beleidskader voor private financiering van infrastructuur*², het *Beheersmodel grote projecten* en het *Informatieprofiel voortgangsrapportage grote projecten*.

De procedureregeling is een regeling van de Tweede Kamer, waarin aanwijzingen voor de informatievoorziening over grote projecten zijn opgenomen. Het Beleidskader voor private financiering van infrastructuur bevat afspraken over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over de private financiering van projecten. Het Beheersmodel grote projecten en het Informatieprofiel voortgangsrapportage grote projecten zijn interne procedures van het Ministerie van V&W die voorschriften bevatten voor de interne informatievoorziening over de uitvoering van grote projecten.

In haar rapport *Informatievoorziening grote projecten* (oktober 2002) heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het Beheersmodel grote projecten in combinatie met het Informatieprofiel een aanzet is voor een goede informatievoorziening over de uitvoering van grote projecten³.

Volgens de aanwijzingen uit de *Procedureregeling* dient de minister «relevante risico's» en «dreigende kostenoverschrijdingen» aan de Tweede Kamer te rapporteren. De Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van bovengenoemd onderzoek aanbevolen deze begrippen eenduidiger te formuleren, of per project in een afspraak tussen Tweede Kamer en verantwoordelijke minister nader in te vullen. Door deze begrippen zelf nader af te bakenen kan de Tweede Kamer duidelijker aangeven op welke wijze zij over risico's en dreigende kostenoverschrijdingen geïnformeerd wil worden.

De *Procedureregeling* geeft voorts aan dat een eventueel verschil tussen budget en actuele raming in de voortgangsrapportage gemeld dient te worden met inbegrip van de omvang van dit verschil en de verklaring voor het verschil. De Algemene Rekenkamer wil specifiek deze aanwijzing onder de aandacht brengen. In de twaalfde voortgangsrapportage Betuweroute en de elfde voortgangsrapportage HSL-Zuid wordt het op dit punt gevraagde inzicht niet verschaft.

Het *Beheersmodel grote projecten* en het *Informatieprofiel voortgangsrapportage grote projecten* zouden volgens de Algemene Rekenkamer moeten worden uitgebreid met een afwegingskader waarmee systematisch en op consequente manier bepaald wordt welke informatie over risico's aan de Kamer gemeld moet worden. Er kan voor gekozen worden om dit afwegingskader projectspecifiek in te vullen.

Kans van optreden, financieel belang en maatschappelijk belang zijn mogelijke elementen van een dergelijk afwegingskader. Daarbij mag het volgens de Algemene Rekenkamer niet zo zijn dat de Tweede Kamer niet over bepaalde risico's wordt ingelicht omdat deze nog niet kwantificeerbaar zijn. Indien een risico in een dermate vroeg stadium wordt gemeld dat kwantificering nog niet mogelijk is, of indien kwantitatieve informatie de onderhandelingspositie van de Staat zou schaden, kan de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 512, nr. 3.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

status ervan op kwalitatieve wijze worden beschreven. Dit kan door middel van een toelichting op de oorzaak en de aard van het risico en een kwalitatieve aanduiding van de omvang in tijd en geld. Categorisering van risico's (van ernstig naar minder ernstig) en het aangeven van financiële bandbreedtes zijn andere manieren om risico's te beschrijven zonder de exacte cijfermatige omvang te geven.

Ook voor de melding van dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer geldt dat een afwegingskader op het ministerie gewenst is. De minister van V&W heeft naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het onderzoek *Informatievoorziening grote projecten* toegezegd het Informatieprofiel voortgangsrapportage grote projecten uit te breiden met een beleid inzake dreigende kostenoverschrijdingen.

Meer specifiek beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat:

- bij het sluiten van contracten met derden (zoals PPS-contracten) de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de soorten risico's die zijn uitbesteed en de risico's die volgens het gesloten contract voor rekening van de Staat blijven;
- de Tweede Kamer geïnformeerd wordt indien het mandaat aan de minister om een (deel)project te realiseren fors onder druk staat. Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat een vast stramien voor rapportage van risico's bijdraagt aan een overzichtelijke en in de tijd consistente presentatie van informatie aan de Tweede Kamer. Indien de presentatie van risico's door voortschrijdend inzicht dermate verandert dat de aansluiting tussen verschillende rapportages moeilijk te volgen is, bieden aansluitingstabellen een uitweg.

5.2 Deelvraag 14

Welke procedure moet hiervoor worden afgesproken, zodanig dat de Kamer zich in de komende jaren in de openbaarheid over de beide projecten kan buigen?

Een procedure zoals hier bedoeld dient door Tweede Kamer en minister overeengekomen te worden. De verantwoording over de projectbeheersing bij grote projecten wordt in principe in de openbaarheid afgelegd.

Over de wens van de Tweede Kamer om in de openbaarheid geïnformeerd te worden, wil de Algemene Rekenkamer het volgende opmerken.

De systematiek van de Wet openbaarheid bestuur (WOB) biedt goede aanknopingspunten voor de beoordeling van het vertrouwelijke gehalte van informatie. Hoewel de WOB niet van toepassing is op de relatie tussen bestuursorganen en de Staten-Generaal, kan deze daarvoor naar analogie worden gebruikt. Het uitgangspunt van de WOB is een algemene verplichting voor bestuursorganen tegenover burgers tot openbaarmaking van alle informatie. Op deze verplichting gelden drie *absolute* uitzonderingsgronden. Openbaarmaking blijft achterwege indien:

1. dit de eenheid van de Kroon in gevaar brengt;
2. dit de veiligheid van de Staat kan schaden;
3. als het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

De WOB noemt voorts zeven *relatieve* uitzonderingsgronden voor de verplichting tot openbaarmaking. Dat wil zeggen, dat tegenover het

belang dat met zo'n uitzondering gemoeid is, steeds het algemene belang van openbaarmaking moet worden afgewogen. Een van deze relatieve uitzonderingsgronden is het economische of financiële belang van de Staat.

De drie absolute uitzonderingsgronden zijn bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid niet aan de orde. De bescherming van het economische of financiële belang van de Staat zouden bij deze projecten een reden kunnen zijn om informatie niet openbaar te maken.

Over de analogie van de WOB merkt de Algemene Rekenkamer op dat het belang van een goed geïnformeerde volksvertegenwoordiging nog zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid van bestuur jegens de burger. Dit kan betekenen dat informatie, die ingevolge de WOB aan derden wordt geweigerd, wél aan het parlement wordt verstrekt¹.

De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten Betuweroute en HSL-Zuid onvoldoende beargumenteerd is, wanneer de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie (en daarmee het financiële belang) van de Staat geschaad zou kunnen worden².

Indien de minister van het algemene principe van openbaarmaking wil afwijken, zal hij per risico(categorie) de noodzaak van vertrouwelijke behandeling moeten beargumenteren. Mede op basis van de argumentatie van de minister maakt de Tweede Kamer vervolgens de afweging of het belang van een vertrouwelijke behandeling opweegt tegen het algemeen belang van openbare informatievoorziening en behandeling. Na afloop van het project moet alle informatie beschikbaar zijn voor controle, tenzij er sprake zou zijn van een van de absolute uitzonderingsgronden van de WOB.

Het staat de Tweede Kamer vrij om tijdens een vertrouwelijke sessie over te gaan op de openbare vorm van overleg, waarmee de informatie en de discussie weer openbaar wordt. Het voordeel van openbare behandeling is dat daarvan verslag wordt gemaakt. Op basis daarvan is het eenvoudiger om de minister te houden aan gedane toezeggingen en afspraken met de Tweede Kamer.

In aanvulling op vertrouwelijk overleg is het mogelijk om vertrouwelijke stukken ter inzage te leggen. Dit geeft Kamerleden de mogelijkheid zich op een overleg voor te bereiden.

5.3 Deelvragen 15 en 18

Hoe kan voorkomen worden dat de risicoreservering een «self fulfilling prophecy» wordt en al bij voorbaat leidt tot uitgaven van minimaal € 985 miljoen?

Op welke wijze dient de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid te worden beheerd, zodanig dat de Kamer invloed kan uitoefenen voor het moment dat een reservering tot een bepaalde concrete uitgave leidt?

Deze deelvragen vertonen sterke samenhang; beide vragen hebben betrekking op de aanwending van de risicoreservering. De Algemene Rekenkamer heeft daarom één geïntegreerd antwoord op beide vragen geformuleerd.

Het «self fulfilling prophecy»-effect moet in dit geval genuanceerd worden, aangezien de risicoreservering een weerspiegeling is van harde

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 362, nr. 2.

² Zie bijvoorbeeld de brieven aan de Tweede Kamer van 5 en 29 november 2002.

tegenvallers, kosten van beheersmaatregelen en min of meer waarschijnlijke restrisico's. In antwoord op deelvragen 8 en 9 is aangegeven dat op basis van de thans beschikbare informatie met een grote mate van waarschijnlijkheid *ten minste* € 800 miljoen aan extra kosten voor de Betuweroute en de HSL-Zuid verwacht moet worden. Daarnaast valt echter niet uit te sluiten dat van de risicoreservering een opwaartse druk op het kostenniveau van de projecten uit kan gaan, bijvoorbeeld doordat de risicoreservering bij de betrokken partijen tot hogere verwachtingen leidt.

De minister heeft de Tweede Kamer laten weten dat iedere aanwending van de risicoreservering zal plaatsvinden door een gemotiveerd voorstel tot overboeking naar het artikel voor de Betuweroute of de HSL-Zuid, bij ontwerpbegroting of suppletore begroting¹. De Tweede Kamer is daarmee in de positie om alle aanspraken op de risicoreservering te beoordelen. De uitgaven ten laste van de risicoreservering zijn echter niet of nauwelijks door de Tweede Kamer te beheersen. Ten eerste omdat deze uitgaven door het karakter van de risicoprofielen tamelijk onvermijdelijk zijn. Ten tweede, zo stelt het ministerie, omdat de verplichtingen voor deze uitgaven in veel gevallen om praktische redenen al *voor* de noodzakelijke overboeking moeten worden aangegaan². De voorwaarde daarbij is volgens het ministerie wel, dat de Tweede Kamer instemt met de risicoreservering, zodat de dekking voor de uitgaven (voor ten minste het lopende begrotingsjaar) is gewaarborgd.

Samenvattend constateert de Algemene Rekenkamer dat de invloed van de Tweede Kamer beperkt blijft tot de formele goedkeuring voor de overboeking van de risicoreservering naar een van beide projectartikelen; dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de verwachting dat de risicoreservering voor het grootste deel zal worden benut.

Het Ministerie van V&W heeft in samenspraak met het Ministerie van Financiën een procedure opgesteld voor de aanwending van de risicoreservering, waarin voorgaande overwegingen tot uitdrukking komen. Het lijkt de Algemene Rekenkamer wenselijk dat de minister de Tweede Kamer over deze «spelregels» informeert. In aanvulling hierop meent de Algemene Rekenkamer dat een gemotiveerd voorstel tot overboeking de Tweede Kamer ten minste informatie verschaft over de volgende aspecten:

- de aard en oorzaak van de risico's of voorgenomen beheersmaatregelen waarvoor budget moet worden overgeheveld;
- de mate van budgetflexibiliteit;
- het moment waarop deze risico's of beheersmaatregelen tot uitgaven leiden en de hoogte daarvan;
- het effect van de uitgaven op het *actuele* risicoprofiel; voor beheersmaatregelen geldt dat de afname van het financiële risico groter moet zijn dan het beslag op de risicoreservering (kosten van de beheersmaatregel).

5.4 Deelvraag 16

In hoeverre brengt het instellen van een risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid consequenties met zich mee voor andere projecten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat?

Een groot deel van de risicoreservering, te weten € 600 miljoen, is vrijgemaakt door middel van een herprioritering binnen het uitvoeringsprogramma tot en met 2010 van het Infrastructuurfonds. Hierbij werd

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003 22 589 en 22 026, nr. 201.

² Dit vanwege het urgente karakter van veel risicoposten. Het aangaan van verplichtingen die beslag leggen op de risicoreservering is onderworpen aan het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Zie het antwoord op deelvraag 3.

onder meer de voorgenomen aanleg van de Hanzelijn met enige jaren uitgesteld.

Een directe relatie tussen het instellen van de risicoreservering en het uitstellen van andere projecten kan niet worden gelegd. Enerzijds heeft Ministerie van V&W binnen zijn begroting in totaal voor € 2,5 miljard omgebogen. Anderzijds zijn naast de risicoreservering nog andere maatregelen gefinancierd.

5.5 Deelvraag 17

Zijn er argumenten om het systeem van de risicoreservering departementsbreed of zelfs rijksbreed in te voeren?

Zoals eerder betoogd (zie het antwoord op hoofdvraag 1 in § 2.3) is de Algemene Rekenkamer van mening dat nut en noodzaak van het principe van een risicoreservering onvoldoende zijn aangetoond, zo lang er nog ruimte is om de projectbeheersing te verbeteren. Daar komt nog het volgende bij.

Hoewel het toepassen van een risicoreservering als zodanig niet in strijd is met de vigerende comptabele wet- en regelgeving (zie ook deelvraag 2 in § 2.2), verhoudt een risicoreservering zich slecht tot het kas-verplichtingenstelsel dat aan de rijksbegroting ten grondslag ligt. Dit stelsel is gebaseerd op kasuitgaven waaraan (juridische) verplichtingen ten grondslag liggen die de minister in het begrotingsjaar wil aangaan of die in het begrotingsjaar zullen ontstaan. Voor een groot aantal posten uit de risicoprofielen van Betuweroute en met name HSL-Zuid die aan de risicoreservering ten grondslag lagen, gold dat dit inzicht op het moment van begroten nog niet aanwezig was.

De Algemene Rekenkamer betwijfelt vooralsnog of de overgang naar een baten-lastenstelsel in dit opzicht meer mogelijkheden zou bieden. De eerste indruk is dat de vrij restrictieve invulling van het begrip «voorziening» veel beperkingen oplegt aan het opnemen in de begroting van reserves voor risico's¹. Uitbreider onderzoek op dit punt is echter noodzakelijk.

In het algemeen is de Algemene Rekenkamer er voorstander van dat maatregelen tegen de mogelijke financiële gevolgen van risico's binnen de bestaande begrotingssystematiek passen. Zwaarwegend argument daarvoor is dat de allocatie- en autorisatiefunctie van de begroting, het budgetrecht van de Tweede Kamer en daarmee haar controlerende taak, hiermee het meeste gediend is.

Binnen de bestaande wettelijke kaders bestaan voldoende mogelijkheden om met risico's om te gaan. Allereerst geldt voor (infrastructurele) projecten dat in elk budget reserves worden opgenomen voor bepaalde categorieën onvoorziene gebeurtenissen, en dat deze budgetten in de begroting worden doorvertaald. Weliswaar blijken in de praktijk de projectbudgetten c.q. de daarin opgenomen reserves vaak te laag te zijn vastgesteld, maar (zie het antwoord op hoofdvraag 1) dat is een van de knelpunten in het projectbeheer waar de Algemene Rekenkamer zich niet bij wil neerleggen. Het op brede schaal invoeren van een risicoreservering is het kiezen van een oplossing die het werkelijke probleem ongemoeid laat.

Indien bij de projectuitvoering risico's gesignaleerd worden, waarvoor de reserves in het projectbudget niet bedoeld of niet meer toereikend zijn, kan daar in de begroting als volgt mee worden omgegaan.

¹ Recentelijk is het begrip «voorziening» in de International Accounting Standards aangescherpt. Een voorziening kan volgens de nieuwe interpretatie alleen nog maar dienen ter dekking van eerder aangegeven (juridisch afdwingbare) verplichtingen.

De risico's die zich binnen een zekere financiële bandbreedte met een grote mate van waarschijnlijkheid zullen manifesteren, kunnen ieder jaar naar de actuele inzichten in de ontwerpbegroting worden doorvertaald in de uitgaven- en verplichtenraming voor het betreffende artikel. Feitelijk verschilt deze gang van zaken weinig van de reguliere begrotingsvoorbereiding, waarin per definitie ook altijd met onzekerheden rekening moet worden gehouden. Om de afweging inzake het wel of niet begroten van risico's te ondersteunen, kunnen beslisregels worden ontwikkeld. Een bijzondere categorie van risico's zijn die gebeurtenissen die zich zeker zullen manifesteren, doch waarvan de financiële gevolgen en de timing nog onzeker zijn. Een voorbeeld is de afwikkeling van een claim voortvloeiend uit een afgesloten contract, waarbij de uitkomst nog niet vaststaat. Indien tijdens de projectuitvoering dergelijke risico's gesignaleerd worden, kan daarmee rekening worden gehouden door een herziening van de verplichtingenraming in de eerstkomende ontwerp-begroting. Deze benadering is analoog aan de interpretatie van het begrip «voorziening» in het baten-lastenstelsel.

De risico's met een lagere waarschijnlijkheid worden aan de Tweede Kamer gemeld, maar (nog) niet vertaald in een verhoging van het budget. In de toelichting op de begroting of in de voortgangsrapportages kunnen deze risico's kwalitatief of met een financiële bandbreedte worden aangeduid.

Specifiek voor infrastructurele projecten geldt dat het bestaan van het Infrastructuurfonds de uitvoeringsorganisatie enige flexibiliteit zou moeten opleveren vergeleken met «gewone» begrotingshoofdstukken. Het fonds karakter biedt de mogelijkheid om bij onderuitputting middelen door te schuiven naar komende begrotingsjaren en aldus financiële buffers te vormen. Indien dat in de praktijk onvoldoende flexibiliteit zou opleveren, is sprake van een knelpunt dat eerst moet worden aangepakt alvorens instelling van een risicoreservering wordt overwogen.

De Algemene Rekenkamer betwijfelt het kostendrukkende effect dat een risicoreservering zou hebben, vergeleken met het ophogen van het projectbudget, in casu het artikel in kwestie. Ook aan een risicoreservering kleeft naar de mening van de Algemene Rekenkamer het gevaar van een «self fulfilling prophecy».

Alles overziende is de Algemene Rekenkamer geen voorstander van een departementsbrede of rijksbrede invoering van een risicoreservering.

5.6 Hoofdvraag 4

Op welke wijze kan de Kamer in de toekomst grip houden op de beheersing van de risico's van grote projecten en met name de Betuweroute en de HSL-Zuid?

Met het Beheersmodel grote projecten (van kracht binnen het Ministerie van V&W) en de Procedureregeling grote projecten is een goede basis gelegd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wel zou hieraan nog een afwegingskader kunnen worden toegevoegd waarmee systematisch kan worden bepaald welke informatie over risico's of dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer gemeld moet worden. Voorts wijst de Algemene Rekenkamer erop dat er mogelijkheden zijn om niet-kwantitatieve, en toch gedetailleerde informatie over risico's aan de Tweede Kamer te melden. De Tweede Kamer kan daarover met de minister projectspecifieke afspraken maken.

Een procedure die het vertrouwelijke dan wel openbare karakter regelt van informatie aan de Tweede Kamer, dient in beginsel tussen de Tweede Kamer en de minister overeengekomen te worden. De Algemene Rekenkamer wijst er daarbij op dat de bescherming van het economische of financiële belang van de Staat nooit de enige reden kan zijn op grond waarvan informatie niet in de openbaarheid gebracht mag worden; tegenover dat belang staat het algemene belang van openbaarmaking. Indien van de algemene verplichting tot openbaarmaking wordt afgeweken, zal de minister de gevraagde uitzondering moeten beargumenteren. De Tweede Kamer kan dan haar eigen afweging maken.

De Algemene Rekenkamer is vooralsnog geen voorstander van een toepassing op grote schaal van risicoreservering. Specifiek bij grote infrastructurele projecten geldt dat nut en noodzaak van een risicoreservering nog niet voldoende aangetoond zijn, zo lang er nog ruimte is om de projectbeheersing te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer geeft er de voorkeur aan dat de omgang met risico's in de begroting zo veel mogelijk in overeenstemming met de bestaande wettelijke (comptabele) kaders geschiedt. Dit biedt de Tweede Kamer de beste mogelijkheid haar controlerende taak te vervullen en, in dit specifieke geval, grip te houden op de kostenontwikkeling van de projecten. Een risicoreservering daarentegen verzwakt het budgetrecht van de Tweede Kamer; een risicoreservering maakt het onmogelijk een relatie te leggen tussen afzonderlijke risicoposten en bijbehorende bedragen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken heeft de Algemene Rekenkamer de vragen van de Tweede Kamer beantwoord. In dit slothoofdstuk wil zij enkele dwarsverbanden tussen verschillende deelvragen leggen en oordelen formuleren.

6.1 Overwegingen bij een risicoreservering als zodanig

Er zijn zowel argumenten vóór als tegen een risicoreservering als zodanig te geven. Het belangrijkste argument vóór een risicoreservering is zeker niet zonder kracht. Het opnemen van een risicoreservering in de begroting voor een of meer (infrastructurele) projecten betekent dat minder vaak inbreuken nodig zijn op de uitvoering van overige projecten of ander lopend beleid. Tegelijkertijd staat of valt deze benadering met de informatie over de risico's op het moment dat de risicoreservering getroffen wordt. Zelfs bij nagenoeg perfecte informatie kunnen nieuwe tegenvallers en nieuwe inbreuken nooit uitgesloten worden.

In het algemeen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat een risicoreservering zich slecht verhoudt tot de huidige systematiek van de rijksbegroting. Zij meent dat maatregelen tegen mogelijke financiële gevolgen van risico's van projecten binnen de bestaande begrotings-systematiek behoren te passen. Het begroten op het (project)artikel in kwestie ziet zij daarbij als de koninklijke weg. Zwaarwegend argument hiervoor is dat de Tweede Kamer zo het beste in staat wordt gesteld zijn controlerende taak uit te oefenen. Dit argument wint nog aan kracht indien het zou gaan om een project met een sterk fluctuerend risicoprofiel. Een risicoreservering voor zo'n project zou regelmatig moeten worden aangepast, waardoor de parlementaire controle op zo'n reserve door de jaren heen geen sinecure zou zijn.

De Algemene Rekenkamer betwijfelt vooralsnog of de overgang naar een baten-lastenstelsel in dit opzicht meer mogelijkheden zou bieden. De eerste indruk is dat het begrip «voorziening» veel beperkingen oplegt aan het opnemen in de begroting van reserves voor risico's. Uitgebreider onderzoek op dit punt is echter noodzakelijk.

De Algemene Rekenkamer acht nut en noodzaak van een brede invoering van een risicoreservering vooralsnog onvoldoende aangetoond. De aanleiding voor het instellen van de onderhavige risicoreservering (tegenvallers en naderhand ontstane inzichten in risico's bij de Betuweroute en de HSL-Zuid) biedt nog onvoldoende argumentatie om tot invoering van een risicoreservering op bredere schaal over te gaan. Voor de Betuweroute heeft de Algemene Rekenkamer in eerder onderzoek vastgesteld dat de projectbeheersing te wensen heeft overgelaten; voor de HSL-Zuid concludeert de Algemene Rekenkamer nu dat de gevolgde contracteringswijze ongelukkig is geweest en een bron is geworden van veel risico's voor de Staat. De Algemene Rekenkamer wil deze ervaringen niet als onvermijdelijk beschouwen, en meent dat er nog steeds ruimte is voor verbetering van de uitvoering van (infrastructurele) projecten.

Alles overziende is de Algemene Rekenkamer geen voorstander van een departementsbrede of rijksbrede invoering van een risicoreservering.

6.2 De risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid in de begroting

De risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn in beginsel niet in strijd met de vigerende comptabele wet- en regelgeving. De presentatiewijze in de begroting van het Infrastructuurfonds 2003 keurt de Algemene Rekenkamer echter af. Op geen enkele wijze blijkt uit de begroting 2003 dat de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid bedoeld was. Juist omdat deze projecten elk een eigen begrotingsartikel hebben, en juist omdat met de risicoreservering uitgaven voor deze projecten op een ander artikel worden begroot, was een heldere en juiste toelichting op deze constructie een eerste vereiste geweest.

Op generlei wijze is tijdens het onderzoek gebleken dat het Ministerie van V&W de risicoreservering ooit voor andere projecten dan de Betuweroute en de HSL-Zuid heeft bedoeld. Als onderbouwing voor de hoogte van het bedrag is uitsluitend informatie over de Betuweroute en de HSL-Zuid ter beschikking gesteld. De Algemene Rekenkamer gaat er daarom van uit dat de risicoreservering niet bedoeld is voor andere spoorprojecten. De begroting laat deze mogelijkheid echter wel open; mede hierom keurt de Algemene Rekenkamer de presentatiewijze af.

6.3 Nut en noodzaak van een risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid

Voor de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute heeft het Ministerie van V&W als argumentatie aangevoerd (a) dat het gaat om unieke projecten met unieke risico's; (b) dat met een risicoreservering een betere kostenbeheersing mogelijk is terwijl van toevoeging van middelen aan de projectbudgetten een «self fulfilling prophecy»-effect zou uitgaan; en (c) dat de onderhandelingspositie van de Staat er het beste door beschermd wordt.

Deze argumenten zijn slechts tot op zekere hoogte valide. Zo kan het unieke karakter van de projecten niet ontkend worden, maar tegelijkertijd liggen aan het ontstaan van veel risico's in de praktijk juist vrij gebruikelijke problemen in de aansturing en de projectbeheersing ten grondslag. Voorts lijkt het niet uit te sluiten dat ook van deze risicoreservering een «self fulfilling prophecy»-effect kan uitgaan, met een opwaartse druk op het kostenniveau van de projecten. De Algemene Rekenkamer betwijfelt het kostendrukkende effect van het niet nader toedelen van de risicoreservering aan de projectbudgetten; niet in de laatste plaats omdat de betrokken uitvoeringsorganisaties (Projectorganisatie Betuweroute en directie HSL-Zuid) bekend zijn met de risicoprofielen. Soms zijn de betrokken uitvoeringsorganisaties zelf de belanghebbende partij bij dreigende kostenstijgingen (bijvoorbeeld: de apparaatskosten). Tot slot is bij een aantal risico's bescherming van de onderhandelingspositie van de Staat geen valide argument (meer); dit geldt voor posten die als tegenvaller of mogelijke scopemutatie aan te merken zijn.

6.4 Hoogte en spreiding van de risicoreservering

Onderhavig onderzoek heeft zich geconcentreerd op de onderbouwing van de hoogte van de risicoreservering. Gebleken is dat aan de risicoreservering van € 985 miljoen reële tegenvallers, onzekerheden en risico's ten grondslag liggen. De claim lijkt in die zin voldoende onderbouwd dat

de hoogte van de risicoreservering *globaal* overeenkomt met de onderkant van de beide risicoprofielen tezamen.

Het *exacte* bedrag van € 985 miljoen is de resultante van de beschikbare en vrijgemaakte middelen binnen het Infrastructuurfonds. Aan het bedrag van € 985 miljoen ligt geen integrale risicoanalyse ten grondslag.

Evenmin is het bedrag rechtstreeks afgeleid van de afzonderlijke risicoanalyses voor beide projecten. Het ministerie kan daarnaast geen exacte verdeling aangeven van de reservering over de twee projecten. Tot slot lag aan de kasreeks van de risicoreservering geen onderbouwing ten grondslag.

De Algemene Rekenkamer komt op grond hiervan tot de conclusie dat het ministerie de hoogte en spreiding van de reservering onvoldoende heeft onderbouwd.

Op basis van de beschikbare informatie kan tevens geconcludeerd worden dat, indien bij de Betuweroute voor dure tunneltechnische installaties wordt gekozen en de thans bekende risicoprofielen zich maximaal ongunstig ontwikkelen, het gereserveerde bedrag voor de thans bekende risico's niet voldoende zal zijn. Het Ministerie van V&W heeft in dat verband aangegeven met opzet een behoedzame reservering te hebben willen plegen, teneinde de kostenontwikkeling bij de projecten onder druk te houden. De Algemene Rekenkamer kan zich daar in vinden; door deze behoedzaamheid blijft het «self fulfilling prophecy»-effect beperkt.

Het uitgevoerde onderzoek stelt de Algemene Rekenkamer niet in staat de conclusie te trekken dat de thans beschikbare informatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid een volledig inzicht geeft in de onzekerheden en risico's rondom deze projecten. Weliswaar is in procedurele en organisatorische zin in belangrijke mate voldaan aan de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden, maar de werking van deze voorzieningen in de praktijk heeft de Algemene Rekenkamer in de beperkte beschikbare tijd niet kunnen toetsen. Op basis van dit onderzoek is niet aan te geven in hoeverre zich bij de verdere realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid nog meer (nieuwe) risico's zullen manifesteren. Zo zijn ook aan de exploitatiefase van de HSL-Zuid nog risico's voor de Staat verbonden; daarop bestaat thans nog geen volledig zicht. Verdere ombuigingen binnen de V&W-begroting kunnen dus ook met deze risicoreservering niet uitgesloten worden.

6.5 De samenstelling van de risicoreservering

De risicoprofielen van de Betuweroute en de HSL-Zuid die aan de risicoreservering ten grondslag hebben gelegen, bevatten enkele posten die de Algemene Rekenkamer niet als een risico wil aanmerken. Het gaat om posten die volgens de Algemene Rekenkamer hetzij als tegenvaller, hetzij als scopemutatie beschouwd moeten worden. Bij het project Betuweroute zijn de thans bekende tekorten op de post onvoorzien en de post «engineering, administratie en toezicht» (EAT) te beschouwen als een tegenvaller. De mogelijke kostenoverschrijding op de post «tunneltechnische installaties» ziet de Algemene Rekenkamer als het gevolg van (een) scopemutatie(s). Bij het project HSL-Zuid wordt in het risicoprofiel rekening gehouden met een scopemutatie vanwege extra ontsporingsgeleiding.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat deze posten uit de risicoprofielen van de projecten gehaald moeten worden, en dat de risicoreservering navenant moet worden verlaagd. De verwijderde posten

moeten met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

6.6 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Met de ontwerpbegroting Infrastructuurfonds 2003 werd de Tweede Kamer voor het eerst ingelicht over het bedrag van € 985 miljoen. Dat het bedrag bestemd was voor de projecten HSL-Zuid en Betuweroute werd echter niet toegelicht (zie § 6.2). De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de informatievoorziening op dit punt onvolledig was, en daardoor onvoldoende inzichtelijk.

In november 2002 is de Tweede Kamer alsnog schriftelijk geïnformeerd over de bestemming van de risicoreservering.

Informatie over de financiële omvang van gesignaleerde risico's bij de Betuweroute ontbrak veelal in periodieke voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, terwijl deze informatie wel beschikbaar was. In het algemeen was de informatie over ontwikkeling van risico's bij de Betuweroute summier.

Bij de HSL-Zuid heeft het ministerie de gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie volgens de Algemene Rekenkamer te laat in kaart gebracht. Het ministerie was vanaf 1999 op de hoogte van risico's die de gekozen constructie (het opsplitsen van het project in drie onderdelen) met zich mee zou kunnen brengen. De eerste integrale, kwantitatieve risicoanalyse van het project werd in 2002 gemaakt.

Voorts is de Algemene Rekenkamer van mening dat de tiende en elfde voortgangsrapportages HSL-Zuid (verschenen in april respectievelijk oktober 2002) een onvoldoende inzicht gaven in de financiële omvang van gesignaleerde projectrisico's.

De departementale accountantsdienst van V&W heeft aan de Tweede Kamer signalen afgegeven van een gebrekkige informatievoorziening over financiële risico's. Het accountantsrapport bij de elfde voortgangsrapportage Betuweroute (mei 2002) en het accountantsrapport bij de tiende voortgangsrapportage HSL-Zuid (juni 2002) meldden dat de informatie over financiële risico's niet volledig, en daardoor onvoldoende inzichtelijk was.

Over de naleving van de Procedureregeling grote projecten merkt de Algemene Rekenkamer op dat deze voor de projecten HSL-Zuid en Betuweroute sterk verbeterd is. De meest recente voortgangsrapportages bevatten echter nog geen informatie over de omvang van het verschil tussen budget en actuele raming. Dit is niet conform de aanwijzingen in de Procedureregeling. Volgens deze aanwijzingen dienen voortgangsrapportages inzicht te geven in een eventueel verschil tussen budget en actuele raming alsmede een verklaring voor het verschil.

6.7 Het openbare karakter van de informatievoorziening

In het verzoek tot dit onderzoek heeft de Tweede Kamer gevraagd hoe de openbaarheid van de informatievoorziening over de Betuweroute en de HSL-Zuid procedureel moet worden geregeld. De Algemene Rekenkamer heeft daarvoor enkele aandachtspunten gegeven. Uiteindelijk is het aan de Tweede Kamer en de minister om over een procedure nadere afspraken te maken.

In beginsel wordt de Tweede Kamer in de openbaarheid geïnformeerd. De bescherming van de onderhandelingspositie van de Staat – bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is dit het belang dat de minister van V&W met vertrouwelijke informatievoorziening nastreeft – is geen absoluut criterium, maar een belang dat afgewogen moet worden tegen het algemeen belang van openbaarmaking. Dit betekent dat de minister een voorgenomen afwijking van het beginsel van openbare informatievoorziening zo zou moeten beargumenteren, dat de Tweede Kamer – eventueel op onderdelen – in staat is haar eigen afweging te maken. Een algemeen beroep op de onderhandelingspositie van de Staat volstaat hierbij niet.

De Algemene Rekenkamer acht het niet bewezen dat het openbaar maken van een kostenraming of (deel)budget per definitie schadelijk zou zijn voor de onderhandelingspositie van de Staat. Openbaarmaking van deze informatie geeft duidelijkheid, niet in de laatste plaats aan de betrokken marktpartijen, over het mandaat dat de minister van de Kamer heeft gekregen om het project uit te voeren. Dit mandaat is gebaseerd op een afweging van de (maatschappelijke) kosten en baten van het project. Indien de offertes van de marktpartijen het beschikbare (deel)budget aanzienlijk overschrijden, betekent dit dat het mandaat komt te vervallen, en dat heroverweging (van het project, het projectonderdeel in kwestie of het budget) aan de orde is. Deze zienswijze is niet nieuw; zij maakt deel uit van het vigerende *Beleidskader voor private financiering van infrastructuur*¹.

Openbaarmaking kan ertoe leiden dat marktpartijen geen offertes meer uitbrengen die onder het beschikbare budget liggen. In extremo worden geen gunstige aanbestedingsresultaten meer geboekt. De winst van openbaarmaking, in combinatie met het strikt hanteren van het verleende mandaat, zou moeten zijn dat het beschikbare budget ook niet *overschreden* wordt.

Tot slot wil de Algemene Rekenkamer opmerken dat alle discussie over het al dan niet vertrouwelijk behandelen van informatie onverlet laat dat het achterliggende probleem voortkomt uit een gebrekkige marktwerking in sectoren die bij de uitvoering van infrastructuur een rol spelen. De Algemene Rekenkamer verwijst hiervoor naar het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid, waarin onder meer geconcludeerd wordt dat «... de economische structuur (...) de sector extra gevoelig maakt voor onregelmatigheden uit het oogpunt van een gezonde mededinging².»

6.8 De beheersing van de risicoreservering

Wanneer de Tweede Kamer instemt met de risicoreservering voor de Betuweroute en HSL-Zuid is haar invloed beperkt tot de goedkeuring van de budgetoverheveling naar de projectartikelen. Zij zal in principe geen invloed kunnen uitoefenen op de uitgaven waarvoor de risicoreservering wordt aangesproken omdat de Tweede Kamer niet betrokken wordt bij het aangaan van de verplichtingen voor deze uitgaven. Bovendien hebben veel uitgaven, gelet op de aard van de risico's, een onvermijdelijk karakter. Hoewel de risicoreservering een comptabel novum is, vormt de controle op de aanwending daarvan naar de indruk van de Algemene Rekenkamer geen uitzondering in het reguliere begrotingsproces.

De Algemene Rekenkamer meent dat het voorafgaand toezicht door het Ministerie van Financiën en de in dit kader opgestelde procedures, op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 512 nr. 3.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 244 nrs. 5–6.

ambtelijk niveau voldoende waarborgen bieden voor een beheerste
aanwending van de risicoreservering.

6.9 Slotopmerkingen

Het is aan de Tweede Kamer om te beoordelen of de voorgestelde
constructie van een risicoreservering voor de projecten Betuweroute en
HSL-Zuid in de begroting gehandhaafd kan blijven. De Algemene
Rekenkamer heeft zich willen beperken tot het aangeven van argumenten
die bij deze beoordeling kunnen helpen. Zij wil tot slot nog de volgende
opmerking maken.

Indien de risicoreservering in de begroting gehandhaafd blijft, gaat de
Algemene Rekenkamer ervan uit dat deze uitsluitend voor de projecten
Betuweroute en HSL-Zuid bestemd is. Anders gezegd, in deze risico-
reservering mogen geen middelen worden opgenomen voor de afdekking
van risico's van andere (spoor)projecten. De Algemene Rekenkamer
neemt aan dat de risicoreservering na de afronding van de realisatie van
de Betuweroute en de HSL-Zuid uit de begroting van het Infrastructuur-
fonds zal verdwijnen.

7 REACTIE EN NAWOORD

7.1 Reactie van de ministers van V&W en Financiën

De minister van V&W heeft bij brief van 27 mei 2003 mede namens zijn collega van Financiën op het onderzoek gereageerd¹.

De minister merkt om te beginnen op dat de risicoanalyses voor de projecten Betuweroute en HSL-Zuid een dynamisch karakter hebben; iedere drie maanden vindt een actualisatie van het risicoprofiel plaats. Door voortschrijdend inzicht zouden een aantal in het rapport van de Algemene Rekenkamer opgenomen bedragen niet meer volledig actueel zijn².

Nut en noodzaak van een risicoreservering in het algemeen

In reactie op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat zij er geen voorstander van is om risicoreserveringen op grotere schaal toe te passen, laat de minister weten te bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds kan worden omgegaan met de spanning tussen behoefte aan duidelijkheid en betrouwbaarheid op de langere termijn, en de behoefte aan flexibiliteit om met veranderingen en risico's in de omgeving om te gaan.

De bestemming van een eventuele flexibiliteitsruimte in het Infrastructuurfonds zal volgens de minister moeten worden gekoppeld aan een specifiek doel. Dat betekent volgens de minister dat de ruimte niet bestemd is voor extra wensen, maar voor onvermijdelijke en noodzakelijk uit het beleid voortvloeiende nieuwe ontwikkelingen. De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer zullen worden betrokken bij de vormgeving van een eventuele flexibiliteitsruimte.

De minister blijft, alles afwegende, van mening dat de keuze voor een risicoreservering projectafhankelijk is. Bij unieke (en complexe) projecten als Betuweroute en HSL-Zuid is het moeilijk om voldoende uit eerder opgedane ervaringen te putten bij het opnemen c.q. ramen van risico's in projectbudgetten, aldus de minister. In deze gevallen is de keuze voor een risicoreservering naast de post «onvoorzien» verdedigbaar. Door de omvang van de reservering te baseren op een risicoprofiel, wordt een kostendrukkende spanning ingebouwd. Bovendien blijft het de politiek die uiteindelijk beslist (zowel voor het opnemen als het doen van concrete uitgaven).

Samenstelling van de risicoreservering

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer gestelde vraag in hoeverre aan de risicoreservering beleidskeuzes ten grondslag liggen die niet rechtstreeks voortvloeien uit eerder door de Tweede Kamer geaccordeerde beleidskeuzes of wettelijke eisen, laat de minister weten dat het hem wenselijk lijkt om bij het begrip «scopewijziging» nadere uitleg te geven. De minister verstaat onder een scopewijziging een wijziging in het Functioneel Programma van Eisen. Dat houdt zijns inziens in dat indien binnen de geaccordeerde functionaliteit wordt gekozen voor een andere uitvoering, dit geen scopewijziging betreft. De minister is van mening dat het niet wenselijk is om elke uitvoeringswijziging binnen de bestaande functionaliteit als een scopewijziging te zien en de daarvoor geldende procedure te volgen. Dergelijke wijzigingen zouden uit de risicoreservering kunnen worden gedekt en daarover kan dan verantwoording worden afgelegd. Een scopewijziging is volgens de minister een bewuste keuze voor een andere functionaliteit.

¹ De integrale reactie van de minister van V&W is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

² De Algemene Rekenkamer sloot haar onderzoek begin april 2003 af; de in dit rapport gehanteerde cijfers zijn naar de stand van eind maart 2003.

De minister is, los van deze discussie, van mening dat ook risico's ten aanzien van scopewijzigingen of indexeringsspanning onderdeel zouden kunnen zijn van een risicoreservering.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer en het openbare karakter ervan

De minister merkt op dat de concreetheid van de informatie in de loop van de voortgangsrapportages is toegenomen. Op het moment dat de risico's wel kwalitatief maar nog niet kwantitatief beschreven konden worden, waren deze (kwalitatief) in de voortgangsrapportages opgenomen.

De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening op een aantal punten onvolledig is geweest, is volgens de minister voornamelijk gericht op de wijze waarop de risicoreservering is toegelicht in de begroting 2003. Naar zijn mening was deze toelichting zo summier omdat er sprake was van vertrouwelijke informatie waarover de minister eerst met de Tweede Kamer in overleg wilde treden. Hij heeft vervolgens met de Tweede Kamer vertrouwelijk overleg gevoerd. De minister is dan ook van mening dat de Kamer tijdig is geïnformeerd.

Voor toekomstige situaties heeft de minister de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd, met voorstellen om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.

De beheersing van de risicoreservering

De minister reageert tot slot op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat met een beter beheer van de projecten in het verleden een risicoreservering wellicht niet nodig zou zijn geweest. De minister zou zich kunnen vinden in deze conclusie indien de Algemene Rekenkamer met beter beheer ook ramingen met een lagere onzekerheidsmarge zou bedoelen. Indien Verkeer en Waterstaat bij vaststellen van het tracébesluit van de HSL-Zuid en de Betuweroute in staat was geweest om alle risico's te identificeren en te kwantificeren, zou reeds bij het tracébesluit een hoger budget zijn afgesproken en zou een risicoreservering tijdens de uitvoering naar alle waarschijnlijkheid niet meer nodig zijn geweest, aldus de minister. De minister betoogt dat hij de Kamer al eerder heeft aangegeven dat het bij dit soort innovatieve projecten erg moeilijk zou zijn om vooraf alle risico's op een doeltreffende wijze in te schatten. Daarom is hij het niet met de Algemene Rekenkamer eens dat een betere planning de oplossing zou zijn, *tenzij* er extreem hogere bedragen zouden worden opgenomen.

De minister geeft aan van plan te zijn om, lerend van de nu opgedane ervaringen voor toekomstige projecten, reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te communiceren, zodat bepaald kan worden hoe hiermee wordt omgegaan. Wat het overdragen van risico's aan de markt betreft wijst de minister op het gevaar dat risico's dan (te) hoog zouden worden geprijsd. De projectomvang en diversiteit zouden naar zijn mening simpelweg het vermogen van een marktpartij overstijgen om deze risico's te kunnen dragen.

7.2 Reactie van ProRail

De voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail (hierna: ProRail) heeft op 27 mei 2003 op het rapport gereageerd¹. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste punten.

¹ De integrale reactie van ProRail is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Nut en noodzaak van een risicoreservering in het algemeen

ProRail stelt dat zij (als opdrachtnemer van de Staat) in de besluitvorming over de risicoreservering weliswaar geen partij is, maar wel belanghebbende. Om de opdracht van de minister van V&W adequaat te kunnen uitvoeren, is het volgens ProRail essentieel dat de voor de uitvoering van de opdracht noodzakelijke middelen volledig zijn voorzien. Voor de aanleg van de Betuweroute is dit tot op heden nooit het geval geweest.

ProRail neemt afstand van de constatering van de Algemene Rekenkamer als zou een beter projectbeheer de instelling van een risicovoorziening hebben kunnen voorkomen. De stelling van de Algemene Rekenkamer gaat in het geval van de Betuweroute niet op omdat de eigenlijke oorzaak van de risicoreservering er in gelegen is, aldus ProRail, dat bepaalde voorzienbare kostenposten, die samenhangen met ontwikkelingen buiten de directe invloedssfeer van het projectmanagement, in de rijksbegroting nooit zijn gebudgetteerd. Met andere woorden: een separate risicovoorziening (buiten het projectbudget) zou niet nodig zijn geweest wanneer *in het budget* een adequate risicovoorziening zou zijn opgenomen. Bij de Betuweroute is dit echter niet het geval geweest. Om deze reden, aldus ProRail, heeft het Ministerie van V&W altijd gewerkt met een onzekerheidsmarge van 20% ten opzichte van het in de rijksbegroting voor de aanleg van de Betuweroute opgenomen bedrag. In alle voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer is deze 20% onzekerheidsmarge gemeld. Deze marge was en is bedoeld voor het opvangen van ontwikkelingen die zich afspelen buiten de directe invloedssfeer van het projectmanagement. Voor de Betuweroute zijn deze voorzienbare kostenposten, waarvoor een vuistregel geldt van 20%, nooit gebudgetteerd.

Omdat deze kostenposten voorzienbaar zijn, pleit ProRail voor een *budgettaire* risicovoorziening voor de Betuweroute binnen dan wel buiten het specifieke (project)artikel in de rijksbegroting.

Aard en omvang

De onderbouwing van de door de minister van V&W voorgestelde risicovoorziening ad € 985 miljoen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid is niet bij ProRail bekend. Daarmee is het ProRail evenmin duidelijk in hoeverre de voorgestelde hoogte van de voorziening adequaat is voor het afbouwen van de Betuweroute.

Informatievoorziening

ProRail wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de minister voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. ProRail herkent de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de onvolledige informatievoorziening in de rapportages aan de Tweede Kamer.

Uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer blijkt dat Rijkswaterstaat van oordeel is dat het Ministerie van V&W niet tijdig zou zijn geïnformeerd over de kostenstijging bij de tunneltechnische installaties. ProRail deelt deze mening niet. In de periode van april 2001 tot heden heeft ProRail naar eigen zeggen zowel mondeling als schriftelijk het ministerie geïnformeerd over de ontwikkelingen, het ministerie daarbij betrokken en waar nodig overleg gevoerd.

ProRail hecht er daarnaast aan op te merken dat de tenderprognose met een geschatte budgetoverschrijding van € 495 miljoen nooit op het managementniveau binnen ProRail is geaccordeerd. ProRail heeft

Rijkswaterstaat en het Auditbureau Betuweroute formeel gemeld dat zij afstand nam van deze prognose. ProRail meent daarom dat ook in de voorliggende rapportage van de Algemene Rekenkamer ten onrechte naar deze niet-geautoriseerde prognose wordt verwezen, dan wel dat het ProRail-standpunt ten onrechte niet in de rapportage is verwoord¹.

Aanbevelingen voor (toekomstige) beheersing van de risico's voor grote projecten

Met inachtneming van de hiervoor in deze reactie geplaatste kanttekeningen, beoordeelt ProRail de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen positief.

7.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Nut en noodzaak van een risicoreservering in het algemeen

De Algemene Rekenkamer stelt met instemming vast dat de ministers van V&W en Financiën de mogelijkheden zullen onderzoeken om het fondskarakter van het Infrastructuurfonds beter te benutten voor het opvangen van financiële risico's bij infrastructurele projecten. Zij ziet de resultaten van dit onderzoek met belangstelling tegemoet.

De Algemene Rekenkamer handhaaft haar standpunt over de al eerder, maar ook in dit onderzoek gesignaleerde tekortkomingen in het projectbeheer van HSL-Zuid en Betuweroute. In het feit dat het Ministerie van V&W zich genoodzaakt zag voor deze twee projecten een risicoreservering in te stellen ziet de Algemene Rekenkamer nog geen aanbeveling om deze constructie op ruimere schaal toe te passen. Het is de Algemene Rekenkamer niet duidelijk wat bij toekomstige projecten de meerwaarde zou zijn van een combinatie van een post «onvoorzien» en een risicoreservering. Indien er al in een vroegtijdig stadium een risicoprofiel beschikbaar is, ligt het meer voor de hand om dat te gebruiken voor de onderbouwing van de hoogte van de post «onvoorzien» in het projectbudget.

In de reactie van ProRail («Een separate risicovoorziening buiten het projectbudget zou niet nodig zijn wanneer in het projectbudget een adequate risicovoorziening zou zijn opgenomen») ziet de Algemene Rekenkamer een bevestiging van het bovenstaande. Wel meent zij dat de «onzekerheidsmarge» niet als een voorziening voor risico's geïnterpreteerd mag worden (zoals ProRail bij de Betuweroute lijkt te doen). Voor risico's kan een post «(project) onvoorzien» in het budget worden opgenomen. De onzekerheidsmarge geeft uitdrukking aan de «meetonzekerheid» waardoor prijzen en/of hoeveelheden hoger of lager kunnen uitvallen dan geraamd². De onzekerheidsmarge wordt in de regel niet gebudgetteerd.

De samenstelling van de risicoreservering

De minister gaat in op de vraag of aan de risicoreservering beleidswijzigingen ten grondslag liggen die niet door de Tweede Kamer zijn geaccordeerd. Essentieel hierbij is het begrip «scopewijziging». Een scopewijziging is volgens de minister een bewuste keuze voor een andere functionaliteit. De Algemene Rekenkamer is het met deze definitie eens. Zij blijft echter ook van mening dat deze definitie van toepassing is op de komende besluitvorming over de tunneltechnische installaties van de Betuweroute. Als de meerkosten voor de tunneltechnische installaties van de Betuweroute gedekt worden uit de risicoreservering, gaat het Ministerie van V&W daarmee naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in tegen zijn eigen richtlijnen.

¹ De Algemene Rekenkamer heeft dit gegeven vermeld in § 3.4.2.2 en voetnoot 38.

² Zie: Algemene Rekenkamer, *Aanleg Betuweroute; Projectbeheersing en financiering* (november 2001). Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2.

Een principiële bezwaar tegen het onderbrengen van deze post in de risicoreservering is dat de financiële consequenties van politieke afwegingen er minder zichtbaar door worden. Voor de Tweede Kamer wordt het moeilijker om de keuze voor dure of minder dure tunnel-technische installaties van de Betuweroute af te wegen tegen andere beleidsprioriteiten.

De Algemene Rekenkamer kan zich dan ook niet vinden in de reactie van de minister, waar hij stelt «... dat ook risico's ten aanzien van scope-wijzigingen (...) onderdeel kunnen zijn van een risicoreservering.»

Informatievoorziening

De minister constateert dat de kritiek op de onvolledige informatievoorziening voornamelijk gericht is op het gebrek aan toelichting op de risicoreservering in de begroting. De bevinding dat de informatie in de periodieke voortgangsrapportages soms onvolledig was, vindt de Algemene Rekenkamer echter evenzeer van belang.

De Algemene Rekenkamer is het niet eens met de minister dat risico's in voortgangsrapportages kwalitatief opgenomen zijn, zodra deze bekend waren. Bij het project Betuweroute is de Tweede Kamer in de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de financiële risico's.

Bij beide projecten is het voorgekomen dat risico's in de voortgangsrapportages werden genoemd zonder dat daarbij de ernst of de financiële omvang werd beschreven. Hierdoor was de informatieve waarde voor de Tweede Kamer gering.

In de brief van 3 oktober 2002 waarnaar de minister verwijst leest de Algemene Rekenkamer geen voorstel om vertrouwelijkheid en openbaarheid te verenigen, maar eerder een voorstel om geen financiële informatie over risico's op te nemen in voortgangsrapportages, omwille van vertrouwelijkheid. De Algemene Rekenkamer bestrijdt de veronderstelling dat dit soort informatie zonder meer vertrouwelijk van aard is. Zij zou graag zien dat de minister per risico(categorie) het vertrouwelijk karakter ervan beargumenteert. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de brief aan dit vraagstuk aandacht wil besteden.

De beheersing van de risicoreservering

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor het voornemen van de minister om bij toekomstige projecten bij het tracébesluit een kwantitatieve risicoanalyse te verrichten en deze met de Tweede Kamer te communiceren. Wel wil de Algemene Rekenkamer erop wijzen dat volgens de Procedureregeling grote projecten, een risicoanalyse reeds in de fase van voorbereiding en besluitvorming over grote projecten onderdeel behoort te zijn van de financiële informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat een risicoanalyse kan leiden tot een hoger initieel projectbudget. Het politieke besluitvormingsproces wordt er evenwel zuiverder door. Bovendien draagt risicoanalyse bij aan een beter projectbeheer en een lagere kans op tegenvallers.

Wanneer de overheid verwacht dat marktpartijen bepaalde risico's (te) hoog waarderen, of niet over het vermogen beschikken om risico's te dragen, is het voor haar van belang om die risico's vooraf zo goed mogelijk te kwantificeren en zo nodig te budgetteren. Dit maakt een betere afweging mogelijk tussen het contractueel overdragen en het zelf dragen

van risico's door de overheid. Een voorwaarde is dat een nadere keuze binnen het mandaat blijft dat de Tweede Kamer heeft gegeven. Voorkomen moet worden dat de Staat, teneinde een contractsom te bereiken binnen het oorspronkelijke budget, risico's van marktpartijen overneemt zonder voldoende bekend te zijn met de financiële consequenties daarvan voor de Staat.

Tot slot

In de aanbiedingsbrief bij het rapport heeft de Algemene Rekenkamer de ministers verzocht in de reactie expliciet aan te geven tot welke maatregelen de conclusies en aanbevelingen van dit rapport aanleiding geven, en van welk tijdpad de ministers willen uitgaan voor de effectuering daarvan. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het tijdpad nog niet is aangegeven.

Bovenbouw	Verzamelnaam voor geluidsschermen, beveiliging en tractie-/energievoorziening. Tunneltechnische installaties vallen hier ook onder, maar wordt als een aparte kostenpost beheerd.
D&C-contract	Design & Constructcontract; contractvorm waarbij alleen ontwerp en constructie worden gecontracteerd.
DBM-contract	Design, Build and Maintenance-contract: contractvorm waarbij het ontwerpen, het bouwen én het onderhoud worden aanbesteed.
DBFM-contract	Als boven, waarbij ook de financiering (Finance) van het project wordt overgedragen aan private partijen.
EAT	Engineering, administratie en toezicht; de kostenpost bij de Betuweroute voor ontwerp, de uitvoeringsadministratie en het technisch toezicht op de contractuitvoering.
ETCS	European Train Control System. Systeem van veiligheids- en beheersingseisen.
IBOI	Index Bruto Overheidsinvesteringen; de index op basis waarvan de loon- en prijscompensatie bij infrastructurele projecten geschiedt.
Onderbouw	Civiel-technische fundering voor spoorprojecten inclusief de kunstwerken (bruggen, viaducten en dergelijke).
Overschrijdingskans	De kans dat een bepaalde waarde wordt overschreden. Met behulp van bijvoorbeeld MonteCarlo-simulaties is een bepaalde waarschijnlijkheidsverdeling vastgesteld. Deze verdeling koppelt telkens een bepaalde waarde aan een kans van optreden. De overschrijdingskans van waarde x is gelijk aan de som van de kansen van optreden van alle waarden groter dan x.
Raakvlakrisico's	Risico's bij het project HSL-Zuid als gevolg van de opdeling van het HSL-contract in van elkaar afhankelijke deelcontracten.
Railinfrabeheer	Voormalige NS-taakorganisatie. Sinds 1 januari 2003 onderdeel van ProRail.
RISMAN-methode	RISicoMANagement. Methode om het proces van risico-inventarisatie en -beheer te ondersteunen.
Scopemutatie	Een wijziging in de oorspronkelijk afgesproken functionaliteit van het project.
TSV-model	Transparante Sturing en verantwoording. Model voor informatievoorziening binnen de Projectorganisatie Betuweroute.
Tunneltechnische installaties	Dienen ter bewaking van de veiligheid en de beschikbaarheid van de vijf tunnels van de Betuweroute én de overkapping bij Barendrecht.
VAT	Vorbereiding, advies en toezicht; kostenpost bij de HSL-Zuid vergelijkbaar met de EAT-post bij de Betuweroute.
Verwachtingswaarde	Het gemiddelde van een kansverdeling. Een kansverdeling (ook wel waarschijnlijkheidsverdeling genoemd) is een weergave van de mogelijke uitkomsten (in het geval van HSL-Zuid van de financiële gevolgen van de gecombineerde risico-gebeurtenissen). De verwachtingswaarde (ook wel verwachte waarde) geeft aan welke waarde je gemiddeld kunt verwachten.

In het schema op de hiernavolgende bladzijden zijn de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en de belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer samengevat weergegeven. Ook de reacties hierop van de minister van V&W en ProRail alsmede het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn in het schema opgenomen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&W	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>1 <i>Comptabiliteitsaspecten van de risico-reservering:</i> De risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid is in beginsel niet in strijd met de comptabele wet- en regelgeving. De summiere presentatie van de risicoreservering in de begroting van het Infrastructuurfonds 2003 keurt de Algemene Rekenkamer echter af.</p>				
<p>2 <i>Nut en noodzaak risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid:</i> De argumenten van het Ministerie van V&W voor de risicoreservering (unieke risico's, betere kostenbeheersing en bescherming van de onderhandelingspositie van de Staat) zijn slechts tot op zekere hoogte valide. Onder meer valt het niet uit te sluiten dat ook van de risicoreservering een «self fulfilling prophecy»-effect kan uitgaan.</p>		<p>Over het «self fulfilling prophecy-effect» merkt de minister op dat door de omvang van de reservering te baseren op een risicoprofiel een kostendrukkende spanning wordt ingebouwd. Bovendien stelt de minister dat de politiek uiteindelijk beslist. (zowel voor het opnemen als het doen van concrete uitgaven).</p>		

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&V	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>3 <i>Nut en noodzaak risicoreservering algemeen:</i> De Algemene Rekenkamer acht nut en noodzaak van een risicoreservering vooralsnog niet aangetoond. Zij is geen voorstander van toepassing op grote schaal, zolang nog verbetering van de projectbeheersing mogelijk is. In het algemeen is zij van oordeel dat een risicoreservering zich slecht verhoudt tot de huidige systematiek van de rijksbegroting. Er zijn geen indicaties dat de bestaande alternatieven om de financiële gevolgen van risico's op te vangen, niet meer zouden voldoen.</p>	<p>Het bestaan van het Infrastructuurfonds zou de uitvoeringsorganisatie enige flexibiliteit moeten opleveren vergeleken met «gewone» begrotingshoofdstukken. Indien het fonds karakter in de praktijk onvoldoende flexibiliteit zou opleveren, zou dat knelpunt eerst moet worden aangepakt.</p>	<p>De minister blijft van mening dat de keuze voor een risicoreservering projectafhankelijk is. Bij unieke (en complexe) projecten als Betuweroute en HSL-Zuid is het moeilijk om voldoende uit eerdere ervaringen te putten bij het ramen van risico's in projectbudgetten. Volgens de ministers is in deze gevallen de keuze voor een risicoreservering naast de post «onvoorzien» verdedigbaar.</p> <p>De ministers van Financiën en V&W gaan de mogelijkheden bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de spanning tussen behoefte aan flexibiliteit om met veranderingen en risico's om te gaan. De ministers denken daarbij aan een flexibiliteitsruimte in het Infrastructuurfonds voor onvermijdelijke en noodzakelijk uit het beleid voortvloeiende nieuwe ontwikkelingen. De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer zullen daarbij worden betrokken.</p> <p>De minister kan zich vinden in de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat met een beter beheer van de projecten een risicoreservering wellicht niet nodig was geweest. Indien V&W bij het tracébesluit van de HSL-Zuid en de Betuweroute in staat was geweest om alle risico's te identificeren en te kwantificeren, zou reeds op dat moment een hoger budget zijn afgesproken. De minister van V&W stelt echter dat hij reeds eerder heeft aangegeven dat het bij dit soort projecten erg moeilijk is om vooraf alle risico's op een doeltreffende wijze in te schatten.</p>	<p>ProRail neemt afstand van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat beter projectbeheer een risicovoorziening wellicht zou hebben voorkomen. ProRail is van mening dat een separate risicovoorziening (buiten het projectbudget) niet nodig is wanneer in het budget voor de Betuweroute een adequate risicovoorziening zou zijn opgenomen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer handhaaft haar standpunt over de gesignaleerde tekortkomingen in het projectbeheer van HSL-Zuid en Betuweroute. In het feit dat het Ministerie van V&W zich genooddaakt zag voor deze twee projecten een risicoreservering in te stellen, ziet de Algemene Rekenkamer nog geen aanbeveling om de constructie in de toekomst op ruimere schaal toe te passen. Het ligt meer voor de hand een risicoprofiel te gebruiken voor de onderbouw van de hoogte van de post onvoorzien in het projectbudget.</p> <p>De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de studie van de ministers van V&W en Financiën om het fonds karakter van het Infrastructuurfonds beter te benutten voor het opvangen van financiële risico's.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&V	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>4 <i>Hoogte van de risicoreservering:</i> De hoogte van de risicoreservering komt globaal overeen met de onderkant van de risicoprofielen) van beide projecten tezamen. Het Ministerie van V&W heeft de exacte hoogte en de spreiding van de reservering onvoldoende onderbouwd. Het uiteindelijk benodigde bedrag is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de beide risicoprofielen en kent een hoge onzekerheidsgraad.</p>			<p>De onderbouwing van de door de minister van V&W voorgestelde risicovoorziening ad 985 miljoen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid is niet bij ProRail bekend. Daarmee is het ProRail evenmin duidelijk in hoeverre de voorgestelde hoogte van de voorziening adequaat is voor het afbouwen van de Betuweroute.</p>	
<p>5 <i>Samenstelling van de risicoreservering:</i> De risicoprofielen van de Betuweroute en de HSL-Zuid die aan de risicoreservering ten grondslag hebben gelegen, bevatten enkele posten die de Algemene Rekenkamer niet als een risico wil aanmerken. Het gaat om posten die volgens de Algemene Rekenkamer beschouwd moeten worden hetzij als tegenvaller (de post «onvoorzien» en de post «engineering, administratie en toezicht» bij de Betuweroute) hetzij als scopemutatie (de post «tunneltechnische installaties» bij de Betuweroute en de extra ontsporingsgeleiding bij de HSL-Zuid).</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat deze posten uit de risicoprofielen van de projecten gehaald moeten worden, en dat de risicoreservering navent moet worden verlaagd. De verwijderde posten moeten met een dekking voorstel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.</p>	<p>De minister verstaat onder een scopewijziging een wijziging in het Functioneel Programma van Eisen. Dit houdt volgens de minister een bewuste keuze voor een andere functionaliteit in. De minister acht het niet wenselijk om iedere uitvoeringswijziging binnen de bestaande functionaliteit als een scopewijziging te zien en de daarvoor geldende procedures te volgen. Dergelijke wijzigingen zouden uit de risicoreservering kunnen worden gedekt en daarover zou verantwoording moeten worden afgelegd.</p> <p>De minister meent los van deze discussie dat ook risico's ten aanzien van scopewijzigingen of indexeringsspanning onderdeel kunnen zijn van een risicoreservering.</p>		<p>De Algemene Rekenkamer is het eens met de definitie van een scopewijziging die de minister geeft. Zij meent echter dat deze definitie ook van toepassing is op de tunneltechnische installaties van de Betuweroute.</p> <p>De Algemene Rekenkamer kan zich vanwege het ondoorzichtige karakter van de risicoreservering niet vinden in de opmerking van de minister dat ook risico's ten aanzien van scopewijzigingen onderdeel kunnen zijn van een risicoreservering.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&V	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>6 <i>Informatievoorziening over de risico-reservering:</i> De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de informatie over de risicoreservering in de ontwerpbegroting Infrastructuurfonds 2003 onvolledig was, en daardoor onvoldoende inzichtelijk. Op geen enkele wijze is gebleken dat de risicoreservering ooit voor andere projecten dan de Betuweroute en de HSL-Zuid is bedoeld.</p>	<p>In de risicoreservering worden geen middelen opgenomen voor de afdekking van risico's van andere (spoor) projecten. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat de risicoreservering na de afronding van de realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid uit de begroting van het Infrastructuurfonds zal verdwijnen.</p>	<p>De minister stelt dat de toelichting bij de risicoreservering in het Infrastructuurfonds 2003 zo summier is geweest omdat er sprake was informatie met een vertrouwelijk karakter. De minister meent dat de Tweede Kamer door het vertrouwelijk overleg tijdig is geïnformeerd.</p>		
<p>7 <i>Informatievoorziening over de afzonderlijke projecten:</i> Bij de HSL-Zuid heeft het ministerie de gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie te laat in kaart gebracht. Daarnaast is de Tweede Kamer onvolledig geïnformeerd over de vanaf begin 2002 beschikbaar komende inzichten in de financiële gevolgen van de risico's.</p> <p>In het algemeen was de informatie over ontwikkeling van risico's bij de Betuweroute summier. De Tweede Kamer is met de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de risico's bij het project Betuweroute.</p> <p>De naleving van de Procedureregeling grote projecten bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is sterk verbeterd. De meest recente voortgangsrapportages bevatten echter nog geen informatie over de omvang van het verschil tussen budget en actuele raming. Dit is niet conform de aanwijzingen in de Procedureregeling.</p>	<p>Aan het Beheersmodel grote projecten (van kracht binnen het Ministerie van V&W) kan een afwegingskader worden toegevoegd waarmee systematisch kan worden bepaald welke informatie over risico's of dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer gemeld moet worden. Voorts zijn er mogelijkheden om niet-kwantitatieve, en toch gedetailleerde informatie over risico's aan de Tweede Kamer te melden.</p>	<p>Volgens de minister is de concreetheid van de informatie in de loop van de voortgangsrapportages toegenomen. Op het moment dat de risico's wel kwalitatief maar nog niet kwantitatief beschreven konden worden, zijn deze volgens de minister (kwalitatief) in de voortgangsrapportages opgenomen.</p>	<p>ProRail wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de minister om de Tweede Kamer te informeren. ProRail herkent de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat door het projectmanagement aangeleverde informatie niet altijd in de rapportages aan de Tweede Kamer werd aangetroffen. ProRail is het niet eens met Rijkswaterstaat dat het ministerie door ProRail niet tijdig zou zijn geïnformeerd over de kostenstijging bij de tunneltechnische installaties.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is het niet eens met de minister dat risico's in voortgangsrapportages kwalitatief zijn opgenomen zodra deze bekend waren. Bij het project Betuweroute is de Tweede Kamer in de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de financiële risico's. Bij beide projecten is het voorgekomen dat risico's in de voortgangsrapportages werden genoemd zonder dat daarbij de ernst of de financiële omvang werd beschreven. Hierdoor was de informatieve waarde voor de Tweede Kamer gering.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&V	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>8 <i>Vertrouwelijkheid en de onderhandelingspositie van de Staat:</i> De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten HSL-Zuid en Betuweroute onvolgende beargumenteerd is, wanneer de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie (en daarmee het financiële belang) van de Staat geschaad zou kunnen worden.</p>	<p>Indien de minister wil afwijken van het principe van openbaarmaking, zal hij per risico(categorie) de noodzaak van vertrouwelijke behandeling moeten beargumenteren. De Tweede Kamer kan vervolgens de afweging maken of het belang van vertrouwelijke behandeling opweegt tegen het algemeen belang van openbare informatievoorziening en behandeling. Na afloop van het project moet alle informatie beschikbaar zijn voor controle, tenzij er sprake is van één van de absolute uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid bestuur.</p>	<p>Voor toekomstige situaties heeft de minister van V&W de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd met het doel om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.</p>		<p>In de genoemde brief leest de Algemene Rekenkamer geen voorstel om vertrouwelijkheid en openbaarheid te verenigen, maar eerder een voorstel om geen financiële informatie over risico's op te nemen in voortgangsrapportages omwille van vertrouwelijkheid. De Algemene Rekenkamer bestrijdt de veronderstelling dat dit soort informatie zonder meer vertrouwelijk van aard is. De minister zou per risicocategorie het vertrouwelijke karakter ervan moeten beargumenteren. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de brief aan dit vraagstuk aandacht wil besteden.</p>
<p>9 <i>Beheersing van de risicoreservering:</i> Wanneer de Tweede Kamer instemt met de risicoreservering voor HSL-Zuid en de Betuweroute is haar invloed beperkt tot de goedkeuring van de budgetoverheveling naar de projectartikelen. De Tweede Kamer zal in principe geen invloed kunnen uitoefenen op de uitgaven waarvoor de risicoreservering wordt aangesproken omdat zij niet betrokken wordt bij het aangaan van de verplichtingen voor deze uitgaven. Bovendien hebben veel uitgaven, gelet op de aard van de risico's, een onvermijdelijk karakter.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer meent dat een gemotiveerd voorstel tot overboeking de Tweede Kamer ten minste de volgende informatie verschaft: – de aard en oorzaak van de risico's of voorgenomen beheersmaatregelen waarvoor budget moet worden overgeheveld; – de mate van budgetflexibiliteit; – het moment waarop deze risico's of beheersmaatregelen tot uitgaven leiden en de hoogte daarvan; – het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel (voor beheersmaatregelen geldt dat de afname van het financiële risico groter moet zijn dan het beslag op de risicoreservering).</p>	<p>De minister is van plan om voor toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te communiceren, zodat bepaald kan worden hoe hiermee wordt omgegaan. Ten aanzien van het overdragen van risico's aan de markt wijst de minister op het gevaar dat risico's dan (te) hoog worden geprijsd. Daarnaast kan de projectomvang en diversiteit simpelweg het vermogen van een marktpartij overstijgen om deze risico's te dragen.</p>		<p>Volgens de Procedure-regeling grote projecten behoort risicoanalyse reeds in de fase van voorbereiding en besluitvorming over grote projecten onderdeel te zijn van de financiële informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wanneer de overheid verwacht dat marktpartijen risico's (te) hoog waarderen, of niet kunnen dragen, is het van belang om die risico's vooraf zo goed mogelijk te kwantificeren en zo nodig te budgetteren. Dit maakt een betere afweging tussen het contractueel overdragen en het zelf dragen van risico's door de overheid mogelijk. Een voorwaarde is, dat de keuze binnen het mandaat blijft dat door de Tweede Kamer is verstrekt.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van V&V	Reactie ProRail	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>10 <i>Omgang met risico's in de rijksbegroting:</i> Wat de HSL-Zuid betreft heeft aan de risico-reservering een verwachtingswaarde ten grondslag gelegen. De Algemene Rekenkamer neemt afstand van de rechtstreekse doorvertaling hiervan in de begroting. In een verwachtingswaarde werken immers ook risico's door met een lage tot zeer lage waarschijnlijkheid.</p>	<p>De omgang met risico's in de begroting moet zo veel mogelijk in overeenstemming met de bestaande wettelijke (comptabele) kaders geschieden. Dit biedt de Tweede Kamer de beste mogelijkheid haar controlerende taak te vervullen.</p> <p>Wanneer er risico's zijn die met een hoge waarschijnlijkheid zullen optreden, kunnen deze jaarlijks naar de actuele inzichten in de ontwerpbegroting worden doorvertaald in het betreffende artikel. Om deze afweging te ondersteunen kunnen beslisregels worden ontwikkeld. Met risico's met een hoge waarschijnlijkheidsgraad waarvan de financiële gevolgen en de timing nog onzeker zijn, kan rekening worden gehouden door een herziening van de verplichtingenraming in de eerstkomende ontwerpbegroting. De risico's met een lagere waarschijnlijkheid worden aan de Tweede Kamer gemeld, maar (nog) niet vertaald in een verhoging van het budget. In de toelichting op de begroting of in de voortgangsrapportages kunnen deze risico's kwalitatief of met een financiële bandbreedte worden aangeduid.</p>			