



## 7 Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute

83

### 7.1 Inleiding

#### *Achtergrond*

Op 18 juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute*.<sup>1</sup> Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer.

In deze terugblik is de Algemene Rekenkamer nagegaan of en zo ja op welke wijze de betrokken ministeries gevolg hebben gegeven aan haar aanbevelingen. Het gaat hierbij om het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Ministerie van Financiën. Daarvoor zijn relevante (kamer)stukken geanalyseerd en is gesproken met vertegenwoordigers van de Hoofddirectie FEZ en van de Afdeling grote projecten van Rijkswaterstaat (VenW) en van de Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VenW, Financiën en Algemene Zaken (Financiën).

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende punten in dit onderzoek meegenomen:

- flexibiliteit van het Infrastructuurfonds (paragraaf 7.2.1);
- opschoning van de risicoprofielen (paragraaf 7.2.2);
- risicoreservering na de afronding van HSL-Zuid en Betuweroute (paragraaf 7.2.3);
- informatievoorziening aan de Tweede Kamer over risico's (paragraaf 7.2.4);
- vertrouwelijke behandeling van informatie (paragraaf 7.2.5);
- motivering van voorstellen tot onttrekking aan de risicoreservering (paragraaf 7.2.6);
- omgang met projectrisico's in de VenW-begroting (paragraaf 7.2.7).

#### *Tijdelijke Commissie Infrastructuur*

Eind 2003 heeft de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) ingesteld, ook wel naar de voorzitter de commissie-Duivesteijn genoemd. De TCI was mede ingesteld naar aanleiding van de risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute en het

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2002-2003, 28 724, nr. 8.



rapport van de Algemene Rekenkamer hierover. Het doel van de TCI was te komen tot een "hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren".<sup>2</sup>

84

De TCI heeft haar onderzoek in de loop van 2004 uitgevoerd. In augustus en september 2004 heeft de commissie een serie van openbare gesprekken gevoerd over onder meer de besluitvorming en het beheer van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Eind 2004 is het eindrapport van de TCI verschenen.

Zoals nog zal blijken, heeft het Ministerie van VenW de uitvoering van een enkele aanbeveling van de Algemene Rekenkamer opgeschort in afwachting van de aanbevelingen van de TCI.

Hierna volgt een overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en toezeggingen van de minister op het oorspronkelijke rapport:

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
De Algemene Rekenkamer acht nut en noodzaak van een risicoreservering vooralsnog niet aangetoond. Zij is geen voorstander van toepassing op grote schaal, zolang verbetering van de projectbeheersing nog mogelijk is.	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.	De ministers van Financiën en VenW gaan de mogelijkheden bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de 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.
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).	De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat deze posten uit de risicoprofielen van de projecten gehaald moeten worden, en dat de risicoreservering naventant moet worden verlaagd. De verwijderde posten moeten met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.	Geen toezegging

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2003-2004, 29 283, nr. 1.



Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<p>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>Geen toezegging</p>
<p>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. 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. 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 VenW) 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>Geen toezegging</p>
<p>De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten HSL-Zuid en Betuweroute onvoldoende 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 de minister 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 VenW de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd met het doel om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.</p>
<p>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</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</p>	<p>Geen toezegging.</p>



Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen <span style="float: right;">86</span>
<p>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>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>Wat de HSL-Zuid betreft heeft aan de risicoreservering 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>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 beslissingen 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>	<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.</p>

## 7.2 Bevindingen terugblik

### 7.2.1 De flexibiliteit van het infrastructuurfonds

#### *Achtergrond*

Als een van de argumenten voor het instellen van de risicoreservering voerde het Ministerie van VenW indertijd aan dat de systematiek van het Infrastructuurfonds voor het opvangen van risico's bij de uitvoering van grote projecten te weinig flexibiliteit bood. De Algemene Rekenkamer stelde daarop dat, als het fondskarakter in de praktijk onvoldoende flexibiliteit zou opleveren, dat knelpunt dan moet worden aangepakt. In hun reactie stelden de ministers van VenW en van Financiën dat zij "mogelijkheden bestuderen over de wijze waarop in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de spanning die gaandeweg is ontstaan tussen behoefte aan duidelijkheid en betrouwbaarheid op de langere termijn en behoefte aan flexibiliteit om



met veranderingen en risico's in de omgeving om te gaan".<sup>3</sup> In dit verband werd de mogelijkheid genoemd van "een eventuele flexibiliteitsruimte in het Infrastructuurfonds [...] voor onvermijdelijke en noodzakelijk uit het beleid voortvloeiende nieuwe ontwikkelingen".

87

#### *Uitkomst terugblik*

Uit het onderzoek is gebleken dat de ministers van VenW en Financiën geen systematische studie hebben verricht naar mogelijkheden om de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds te vergroten.

Wel hebben de beide ministeries in de zomer van 2003, in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 2004, gediscussieerd over het opnemen van een flexibiliteitsruimte van beperkte omvang (gedacht werd aan € 165 miljoen) in het Infrastructuurfonds. Van het instellen van zo'n reserve is uiteindelijk afgezien, vooral omdat er geen extra middelen voor beschikbaar waren en deze ruimte dus ten koste zou gaan van andere prioriteiten. FEZ zag ook als praktisch bezwaar dat er voor het beheren en aanspreken van zo'n flexibiliteitsruimte regels moesten worden opgesteld en afspraken gemaakt.

Overigens is het Ministerie van Financiën nu van mening dat het Infrastructuurfonds voldoende flexibiliteit biedt voor het opvangen van de mee- en tegenvallers bij de uitvoering van infrastructurele projecten. Het fondskarakter maakt dat - anders dan bij gewone begrotingsposten - meevallers mogen worden gebruikt ter compensatie van tegenvallers en niet automatisch terugvloeien naar de algemene middelen. Bovendien is voor het Infrastructuurfonds de eindejaarsmarge verhoogd van 1 naar 2%.

Het Ministerie van VenW (FEZ) is van mening dat een risicoreservering een instrument is voor het omgaan met de geringe flexibiliteit binnen het Infrastructuurfonds en acht het vooralsnog niet gewenst om hier aanvullende instrumenten voor te ontwikkelen. Het ministerie (FEZ) vindt echter ook dat een risicoreservering terughoudend moet worden toegepast.

De minister van VenW heeft voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) betoogd, dat zij, gezien haar ervaringen, geen voorstander is van risicoreserveringen. Dit wekt volgens haar wantrouwen tussen de Tweede Kamer en de minister in de hand.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ministerie van VenW, brief van 21 mei 2003, kenmerk FEZ/2003/920.

<sup>4</sup> Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de TCI op 16 september 2004 in de Enquêtezaal van het Logement te Den Haag.



## 7.2.2 De opschoning van de risicoprofielen

88

### *Achtergrond*

Aan de risicoreservering van € 985 miljoen lagen risicoprofielen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid ten grondslag. Deze risicoprofielen bevatten posten die de Algemene Rekenkamer niet als risico wilde aanmerken, maar als tegenvaller dan wel als scopemutatie.<sup>5</sup>

In haar rapport beval de Algemene Rekenkamer de minister van Verkeer en Waterstaat aan om de bovengenoemde posten uit de risicoreservering te halen en deze met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen. Op deze aanbeveling is geen toezegging gekomen.

### *Uitkomst terugblik*

De Algemene Rekenkamer constateert, op basis van de door haar bestudeerde documenten, dat de bovengenoemde posten niet uit de risicoreservering zijn gehaald en niet met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. De Ministeries van VenW en Financiën hebben vastgehouden aan hun standpunt dat het hier geen harde tegenvallers of scopemutaties betrof.

## 7.2.3 De risicoreservering na de afronding van HSL-Zuid en Betuweroute

### *Achtergrond*

De risicoreservering is opgenomen in het Infrastructuurfonds. Op bladzijde 15 wordt zij besproken onder de titel 'Risicoreservering grote spoorprojecten'. In de tabel op bladzijde 148 is zij terug te vinden onder de benaming 'Afdekking risico's spoorprogramma's'.<sup>6</sup>

Dit laat de mogelijkheid open dat in de risicoreservering middelen worden opgenomen voor de afdekking van risico's van andere spoorprojecten dan de HSL-Zuid en de Betuweroute, en/of dat voor andere spoorprojecten uit de risicoreservering wordt geput.

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer aan te nemen dat de risicoreservering na de afronding van de realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid uit de begroting van het Infrastructuurfonds zal verdwijnen. Op deze aanname hebben de ministers indertijd niet gereageerd.

### *Uitkomst terugblik*

Desgevraagd hebben de Ministeries van VenW en Financiën op ambtelijk niveau aangegeven dat de risicoreservering na afronding van de realisatie

---

<sup>5</sup> Het ging hier specifiek om de posten 'onvoorzien' en 'engineering, administratie en toezicht' bij de Betuweroute (tegenvallers) en de posten tunneltechnische installaties' bij de Betuweroute en 'extra ontsporingsgeleiding' bij de HSL-Zuid (scopemutaties).

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk A, nr. 1.



van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden. De ministers hebben nog geen standpunt bekendgemaakt.

89

#### **7.2.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over risico's**

##### *Achtergrond*

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening over risico's bij HSL-Zuid en Betuweroute voor verbetering vatbaar was.

De Algemene Rekenkamer beval aan om aan het Beheersmodel grote projecten een afwegingskader toe te voegen waarmee kan worden bepaald welke informatie over risico's aan de Tweede Kamer moet worden gemeld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft geen toezegging gedaan op deze aanbeveling.

##### *Uitkomst terugblik*

De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds het verschijnen van haar onderzoeksrapport de voortgangsrapportages over Betuweroute en HSL-Zuid meer informatie over risico's bevatten. De rapportages bevatten met name meer informatie over de financiële omvang van risico's en over beheersmaatregelen.

Rijkswaterstaat geeft aan nu al in de geest van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer te handelen. In de toekomst wil Rijkswaterstaat het Beheersmodel grote projecten uitbreiden volgens de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Er is bewust voor gekozen om het beheersmodel nu nog niet aan te passen. Rijkswaterstaat wil eerst de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten afwachten.

#### **7.2.5 Vertrouwelijke behandeling van informatie**

##### *Achtergrond*

De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten Betuweroute en HSL-Zuid onvoldoende beargumenteerd is, indien de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie van de Staat geschaad zou kunnen worden.

Daarom beval de Algemene Rekenkamer in haar rapport aan dat de minister, indien deze wil afwijken van het gangbare principe van openbare informatievoorziening, per risico(categorie) de noodzaak van vertrouwelijke behandeling moet beargumenteren.



De minister van VenW stelde in reactie daarop, dat ze de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief had gestuurd met voorstellen om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.

90

#### *Uitkomst terugblik*

Voor zover de Algemene Rekenkamer op basis van bestudeerde stukken heeft kunnen nagaan, heeft de Tweede Kamer nooit op het voorstel van de minister gereageerd.

Na juni 2003 heeft over de HSL-Zuid en de Betuweroute geen vertrouwelijk overleg tussen de minister en de Tweede Kamer meer plaatsgevonden.<sup>7</sup> Er heeft zich geen situatie voorgedaan waarin de minister de wens tot vertrouwelijke behandeling had moeten beargumenteren. Over het al dan niet opvolgen van deze aanbeveling kan dan ook geen zinvolle uitspraak worden gedaan.

Overigens heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) in de jongste jaarrapportage *Procedureregeling Grote Projecten* een spanning gesignaleerd tussen enerzijds openbaar maken van marktgevoelige informatie en anderzijds de wens van de Tweede Kamer in alle openbaarheid over deze zaken te kunnen spreken. In de rapportage nodigt de CRU de minister van Financiën uit om dit probleem te bestuderen en mogelijke oplossingsrichtingen te inventariseren.

Ook de commissie-Duivesteijn heeft in haar eindrapport een standpunt ingenomen over vertrouwelijke informatie. De commissie is van mening dat alle beleidsinformatie in beginsel openbaar moet zijn. In publieke onderhandelingsprocessen, bijvoorbeeld over PPS of aanbestedingen, kan vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer een optie zijn.

“Toegankelijkheid en openbaarheid van alle relevante beleidsinformatie is de basisregel. In onderhandelingsprocessen kan de openbaarheid een probleem vormen voor de positie van de staat. Op verzoek van de minister kan dan vertrouwelijk overleg vinden. Vertrouwelijkheid mag niet bedoeld zijn om de vuile was binnenboord te houden. Het is aan de aanwezige Kamerleden om daarop toe te zien.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Eenmaal is informatie vertrouwelijk voor Kamerleden ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer. Deze informatie betrof de onderliggende ramingen van een onttrekking van € 90 miljoen voor HSL-Zuid medio 2004.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6.





## 7.2.6 De motivering van voorstellen tot onttrekking aan de risicoreservering

91

### *Achtergrond*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Tweede Kamer overboekingen van risicoreservering naar projectartikelen moet kunnen goedkeuren op basis van een gemotiveerd voorstel.

Een *gemotiveerd* voorstel tot overboeking bevat volgens de Algemene Rekenkamer ten minste de volgende informatie: de aard en de kosten van 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; en het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel.

De minister heeft geen specifieke toezegging gedaan op deze aanbeveling.

### *Uitkomst terugblik*

In de periode vanaf juni 2003 heeft de minister van VenW viermaal middelen aan de risicoreservering onttrokken. In juni 2003, maart 2004 en juni 2004 stelde zij voor respectievelijk € 174 miljoen, € 90 miljoen en € 23 miljoen voor het project HSL-Zuid te onttrekken. In augustus 2003 stelde zij voor om € 104 miljoen voor de Betuweroute te onttrekken. De voorstellen voor overboeking waren conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, met uitzondering van informatie over het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel.

Het Ministerie van VenW heeft er bewust voor gekozen om niet *per overboeking* het effect op het actuele risicoprofiel in kaart te brengen. Als reden hiervoor noemt het ministerie dat het herijken van het risicoprofiel teveel inspanning kost om bij iedere onttrekking te herhalen. Het Ministerie van VenW verkiest *periodieke* herijking (per kwartaal) boven ad hoc herijking, omdat dit volgens het ministerie tot betere interne borging en acceptatie leidt. In deze periodieke herijking worden de risicoprofielen opgeschoond; er worden dan risico's afgevoerd van en toegevoegd aan het risicoprofiel.

In hun overleggen vergelijken de Ministeries van VenW en van Financiën, in het kader van het voorafgaand toezicht, overigens per beheersmaatregel/risico het effect met het in het risicoprofiel opgenomen bedrag.



### 7.2.7 De omgang met projectrisico's in de VenW-begroting

92

#### *Achtergrond*

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer over het fenomeen risicoreservering dat deze constructie zich slecht verhoudt tot de huidige systematiek van de rijksbegroting. Nut en noodzaak van een brede invoering van risicoreservering achtte zij onvoldoende aangetoond. De Algemene Rekenkamer was geen voorstander van een departementsbrede of rijksbrede invoering van een risicoreservering.

Op dit standpunt van de Algemene Rekenkamer hebben de ministers van Financiën en VenW niet direct gereageerd. Wel kondigden zij in dit verband de eerder beschreven studie naar het Infrastructuurfonds aan.

In plaats van het instellen van een risicoreservering bepleitte de Algemene Rekenkamer als volgt om te gaan met risico's die tijdens de uitvoering van een project naar voren komen. (Het gaat anders gezegd om risico's waardoor men tijdens de uitvoering verrast wordt, die bij de voorbereiding van het project niet onderkend waren en waarvoor in het projectbudget nog geen voorziening getroffen was):

- 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 en met onzekere financiële gevolgen en timing kan rekening worden gehouden door de verplichtingenraming en de kasraming in de eerstkomende ontwerpbegroting te herzien.
- De risico's met een lagere waarschijnlijkheid worden aan de Tweede Kamer gemeld, maar (nog) niet vertaald in een verhoging van het budget of de verplichtingenraming. In de toelichting op de begroting of in de voortgangsrapportages kunnen deze risico's kwalitatief of met een financiële bandbreedte worden aangeduid.

Op dit voorstel is van de ministers geen expliciete reactie gekomen. De minister van VenW zegde wel toe bij toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te bespreken, zodat bepaald kan worden hoe hiermee om te gaan.

#### *Uitkomsten terugblik*

Het – afwijzende – standpunt van de Algemene Rekenkamer tegenover het fenomeen risicoreservering heeft vooralsnog niet geleid tot een



standpunt van de Tweede Kamer. Incidenteel is dit principiële punt wel in een AO aan de orde gekomen, maar de discussie erover is nog niet afgerond.

93

Ook de commissie-Duivesteijn neemt in haar eindrapport geen standpunt in over het in de toekomst toepassen van risicoreserveringen.

Uit een verslag van een algemeen overleg over HSL-Zuid en Betuweroute, vastgesteld 23 september 2003 (kamerstuk 22 026, nr. 184): Dijkzma (PvdA) merkt op dat zij grote aarzelingen heeft bij het gebruik van een risicoreservering omdat het budgetrecht van de Kamer daarmee ernstig beperkt lijkt te worden. Van Haersma Buma (CDA) vraagt of de minister kan ingaan op het advies van de Algemene Rekenkamer om in de toekomst het systeem van risicoreservering niet meer te hanteren.

Uit een verslag van een algemeen overleg over HSL-Zuid en Betuweroute, vastgesteld 13 oktober 2003 (KST 22026, nr. 185): de minister zegt dat bij een volgend groot project met de Kamer zal moeten worden gesproken over een alternatief voor het huidige systeem van risicoreserveringen.

Uit de terugblik is gebleken dat het ministerie een zogeheten risicoreservering heeft ingesteld voor de projecten Grensmaas en Zandmaas. In beide gevallen gaat het om een voorziening voor de financiële gevolgen van bijzondere gebeurtenissen, bovenop de reguliere post onvoorzien.

Bij de Zandmaas is gekozen voor een risicoreservering binnen het projectbudget; de projectdirectie beheert de risicoreservering.

Bij de Grensmaas zijn de risicoreservering en het projectbudget ook op *hetzelfde* begrotingsartikel geboekt, maar worden deze twee grootheden gescheiden beheerd. Het projectbudget van de Grensmaas wordt beheerd door de projectdirectie. Iedere onttrekking uit de risicoreservering behoeft de goedkeuring van DG Water en de Hoofddirectie FEZ.

De opzet van de risicoreservering bij Grensmaas is volgens Rijkswaterstaat gebaseerd op de risicoreservering voor de HSL-Zuid en Betuweroute. Rijkswaterstaat heeft de opzet nog niet schriftelijk vastgelegd.

Indien de aanbevelingen van de TCI hiermee niet strijdig zijn, wordt deze opzet naar verwachting van Rijkswaterstaat op korte termijn in een nieuwe versie van het Beheersmodel grote projecten opgenomen.

De Algemene Rekenkamer ziet als overeenkomst tussen de risicoreservering voor de Grensmaas en die voor de HSL-Zuid en Betuweroute, dat het beheer van de risicoreservering niet bij de projectdirectie zelf is neergelegd. Voor het overige vertoont de constructie begrotingstechnisch gezien weinig overeenkomst met de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute. Het gaat niet om een voorziening die op een ander c.q. een afzonderlijk projectartikel is ondergebracht.



Uit het onderzoek is niet gebleken dat beslisregels voor de omgang met risico's in de begroting, zoals hierboven bedoeld, zijn ontwikkeld. Wel is, zoals eerder vermeld, de informatievoorziening over risico's in voortgangsrapportages uitgebreider geworden.

In reactie op deze bevinding stelt zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van VenW, dat algemene beslisregels niet in de plaats kunnen treden van maatwerk wanneer het project in kwestie daar om vraagt. Wel konden de ministeries zich in hoofdlijnen vinden in de hierboven geschetste omgang in de begroting met risico's die tijdens de uitvoering van een project naar voren komen. Zij merken op dat in de praktijk deels al zo gewerkt wordt, bijvoorbeeld bij de informatievoorziening over risico's.

Overigens betekende de toezegging van de minister van VenW om bij toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te delen, geen wezenlijke uitbreiding van de bestaande afspraken. In de Procedureregeling grote projecten is namelijk al bepaald dat 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.

In het algemeen, zo stelt VenW (FEZ), is er een groot verschil tussen de financiering van bijvoorbeeld de Betuweroute (het Rijk draagt alle kosten en alle risico's) en de manier waarop nu de realisatie van de Zuiderzeelijn afhankelijk wordt gemaakt van de bijdrage van andere partijen. Ook decentrale overheden en private partijen zullen een deel van de kosten en de risico's moeten dragen (de prijsvraag), anders komt de lijn er niet.

### **7.3 Conclusies**

Een aantal aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is goeddeels opgevolgd, ook wanneer daar in eerste instantie geen toezegging van de minister(s) voor was gedaan. Zo is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de risico's van de HSL-Zuid en de Betuweroute in de voortgangsrapportages uitgebreider geworden.

Enkele aanbevelingen zijn niet opgevolgd omdat ze (nog) niet aan de orde waren:

- Het beargumenteren van de noodzaak van vertrouwelijke behandeling.



- Het opheffen van de risicoreservering na de afronding van de realisatie van HSL-Zuid en Betuweroute. De Ministeries van VenW en Financiën hebben hierover ambtelijk verklaard dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden. De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers van VenW en Financiën dit standpunt in hun reactie op dit rapport te bevestigen dan wel af te wijzen.

95

In een enkel geval is het nog niet opvolgen van een aanbeveling gevolg van het wachten op het rapport van de TCI. De opvolging van deze aanbeveling zal in een volgend terugblikonderzoek worden bekeken.

Niet opgevolgd zijn de volgende aanbevelingen:

- het opschonen van de risicoprofielen voor tegenvallers en scopemutaties;
- het ontwikkelen van beslisregels voor de omgang met risico's in de begroting.

Uit de ambtelijke reactie van de ministeries op het onderzoek leidt de Algemene Rekenkamer af dat deze aanbevelingen niet meer zullen worden opgevolgd. In het eerste geval lijkt dat terug te voeren op een verschil van mening over de aard van deze risico's: de Ministeries van VenW en van Financiën zijn er niet van overtuigd dat deze posten niet in de risicoreservering thuishoren. Voor het tweede geval geldt dat de ministeries weinig heil verwachten van beslisregels. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de omgang met risico's in de begroting van het Ministerie van VenW zonder beslisregels of een vergelijkbaar denkkader een ad hoc karakter dreigt te krijgen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het Ministerie van VenW nog steeds van mening is dat (het gebrek aan) de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds een knelpunt is. Tegelijkertijd heeft de minister van VenW tegenover de TCI verklaard geen risicoreserveringen meer te willen instellen. De Algemene Rekenkamer leidt hieruit af dat het voor het Ministerie van VenW nog altijd zinvol is om mogelijkheden te bestuderen ter verbetering van de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan de gedane toezegging op dit punt alsnog na te komen.

De Algemene Rekenkamer zal in een later stadium bekijken hoe het Ministerie van VenW de aanbevelingen heeft opgevolgd die zijn geparkeerd in afwachting van het rapport van de TCI. Ook is de Algemene Rekenkamer voornemens in een volgend terugblikonderzoek een



eventueel Tracébesluit voor de Zuiderzeelijn te toetsen op de aanwezigheid en de kwaliteit van een kwantitatieve risicoanalyse.

96

Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer het volgende op. Zowel voor het project Zandmaas als het project Grensmaas is een zogenoemde 'risicoreservering' ingesteld. Het gaat om een voorziening in het projectbudget bovenop de reguliere post onvoorzien. De Algemene Rekenkamer vindt dit gebruik van de term 'risicoreservering' ongelukkig, want verwarrend. De controlefunctie van de Tweede Kamer is gebaat bij een zo duidelijk mogelijke terminologie voor de beheersing van grote projecten. Om die reden beveelt de Algemene Rekenkamer aan bij de Zandmaas en de Grensmaas en bij toekomstige projecten de term 'risicoreservering' niet meer te gebruiken.

## **7.4 Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer**

### **7.4.1 Reactie ministers**

#### *Reactie minister van VenW*

De minister van VenW heeft op 11 maart 2005 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De minister gaf aan de meeste conclusies en uitspraken van de Algemene Rekenkamer te herkennen. Zij maakte enkele opmerkingen met het verzoek deze te verwerken in het definitieve rapport.

In het conceptrapport schrijft de Algemene Rekenkamer dat er geen vertrouwelijk overleg heeft plaatsgevonden tussen de Tweede Kamer en de minister van Verkeer en Waterstaat. Ten tijde van het ambtelijke hoor en wederhoor over dit onderzoek was dat ook zo. Daarna, op 8 december 2004, heeft de minister echter vertrouwelijk overleg gepleegd met de Tweede Kamer over de HSL-Zuid. Zij verzoekt dit in het definitieve rapport van de Algemene Rekenkamer te vermelden.

Over de omgang met projectrisico's in de begroting van Verkeer en Waterstaat merkt de minister op dat de raming van de post 'onvoorzien' voortaan mede gebaseerd zal zijn op een kwantitatieve risicoanalyse. Dat is eerder ook aangegeven in de antwoorden op kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Dit betekent onder meer dat de post 'onvoorzien' voortaan toereikend is voor het afdekken van de geïnventariseerde



risico's. Een aanvullende risicoreservering zal derhalve niet meer nodig zijn, aldus de minister.

97

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de term 'risicoreservering' ongelukkig en verwarrend is. Zij neemt de aanbeveling over om bij de projecten Zandmaas en Grensmaas af te zien van het gebruik van deze term. Ook bij toekomstige projecten zal niet meer worden gesproken over een 'risicoreservering'. In plaats daarvan zullen de mede op kwantitatieve risicoanalyse gebaseerde ramingen worden opgenomen onder de post 'onvoorzien'. Voor het project Grensmaas geldt daarbij dat slechts een deel wordt toebedeeld aan de projectorganisatie. Voor het benoemde risicodeel blijft de zeggenschap over deze post bij het directoraat-generaal Water. Voor alle onttrekkingen uit posten 'onvoorzien' geldt verder de aanschrijving van FEZ inzake de mandaten.

*Reactie minister van Financiën*

De minister van Financiën reageerde op 10 maart 2005.

In reactie op de betreffende aanbeveling van de Algemene Rekenkamer bevestigt de minister dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden.

De minister ging voorts in op de twee niet opgevolgde aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

In de eerste plaats betreft dit de aanbeveling de risicoreservering te schonen voor tegenvallers en scopemutaties. Hier speelt het verschil van mening over de aard van de risico's die opgenomen zijn in de risicoreservering. De minister is er niet van overtuigd dat deze posten het karakter hebben zoals de Rekenkamer aangeeft. Bedragen worden uit de risicoreservering naar de beleidsartikelen overgeboekt wanneer de tegenvallers zich daadwerkelijk voordoen.

De tweede aanbeveling die niet is opgevolgd, betreft de algemene beslisregels voor de omgang met risico's. De minister wijst erop dat de Algemene Rekenkamer wel heeft geconstateerd dat de informatievoorziening bij grote projecten door middel van de voortgangsrapportages beter is geworden. Volgens hem is het van belang dat het ramen op basis van zo goed mogelijk inzicht geschiedt. Zijns inziens kunnen algemene regels niet in de plaats treden van maatwerk wanneer het project in kwestie hiertoe noopt.



#### 7.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

98

Het door de minister van VenW genoemde, op 8 december 2004 gevoerde vertrouwelijke overleg kon de Algemene Rekenkamer niet meer in dit onderzoek betrekken.

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister van VenW om de verwarrende term 'risicoreservering' bij de Zandmaas en de Grensmaas en bij toekomstige projecten niet meer te gebruiken.

Ten slotte is de Algemene Rekenkamer ook ingenomen met de duidelijke uitspraak van de minister van Financiën, dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden.

### 7.5 Overzicht wel/niet nagekomen toezeggingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet nagekomen toezeggingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = nagekomen
- +/- = gedeeltelijk nagekomen
- = niet nagekomen

Toezegging	Nagekomen	Toelichting
De ministers van Financiën en VenW gaan de mogelijkheden bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de behoefte aan flexibiliteit om met veranderingen en risico's om te gaan.	-	
Voor toekomstige situaties heeft de minister van VenW de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd met het doel om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.	n.v.t.	Nog niet aan de orde geweest
De minister van VenW is van plan om voor toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te bespreken, zodat bepaald kan worden hoe hiermee wordt omgegaan.	n.v.t.	Nog niet aan de orde geweest



