

abcdefgh

Accountantsdienst

Betuweroute

**Onderzoeksrapport,
Accountantsverslag bij voortgangsrapportage 11**

Peildatum 1 januari 2002

Inhoudsopgave

1	ONDERZOEKSRAPPORT	3
2	BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN BINNEN HET PROJECT	6
2.1	HET PROJECT	6
2.2	PROJECTORGANISATIE	6
3	BUDGETTAIRE SITUATIE	8
4	ONDERZOEKSAANPAK	10
4.1	AARD EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	10
5	BEVINDINGEN	11
5.1	TOEREIKENDHEID PROJECTORGANISATIE	11
5.2	OPZET EN INHOUD VOORTGANGSRAPPORTAGE	13
5.3	KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN INFORMATIE	13
6	BIJLAGEN	16

1 Onderzoeksrapport

Opdracht

In het kader van de "procedureregeling grote projecten" hebben wij inzake de Betuweroute een onderzoek ingesteld naar:

- de toereikendheid van de projectorganisatie in 2001 wat betreft de implementatie van beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement;
- de opzet van de voortgangsrapportage per 1 januari 2002;
- de kwaliteit en de volledigheid van deze in de voortgangsrapportage opgenomen informatie in hoofdstuk 3 Projectbeheersing.

De voortgangsrapportage is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. De opzet van de projectorganisatie is afgeleid van een centraal op het ministerie vastgesteld beheersmodel.

Werkzaamheden

Ons onderzoek is verricht overeenkomstig algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot assurance-opdrachten. Op grond van deze richtlijnen hebben wij onze werkzaamheden zodanig gepland en uitgevoerd dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor ons oordeel over de door ons onderzochte punten.

Toereikendheid projectorganisatie

Wij hebben de opzet en het bestaan van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het op het project van toepassing zijnde beheersmodel, door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake. Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement.

Opzet van de voortgangsrapportage

Wij hebben beoordeeld of de opzet van de voortgangsrapportage voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de "procedureregeling grote projecten" en de aanvullende afspraken die hieromtrent zijn gemaakt met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.

Kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Ter zake van de in de tekst en in de tabellen 1, 2, 4, 5, 7, 8 en 9 opgenomen historische

financiële informatie in paragraaf 3.2 Financiën zijn wij nagegaan of de daarin opgenomen projectgerelateerde gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten met de daarbij behorende begrotingsbedragen in overeenstemming zijn met de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds over 2001 waaraan deze informatie is ontleend. Voorts hebben wij beoordeeld of deze informatie consistent is met de voortgang van het project.

Ter zake van de historische financiële informatie in de tabellen 3 en 6 van paragraaf 3.2 Financiën zijn wij nagegaan of deze aansluiten met opgaven van de Managementgroep Betuweroute van Railinfrabeheer waaraan deze cijfers zijn ontleend.

Ter zake van de in de tekst opgenomen toekomstgerichte financiële informatie in hoofdstuk 3 Projectbeheersing hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie, cijferanalyses uitgevoerd met betrekking tot de financiële gegevens, beschikbare documenten beoordeeld en zijn wij nagegaan of de beschikbare informatie op de juiste wijze is verwerkt.

Ter zake van de in de tekst opgenomen niet-financiële informatie in paragraaf 3.1 Planning en risico's zijn wij nagegaan of de hierin gepresenteerde informatie is ontleend aan interne informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project. Voorts zijn wij nagegaan of de beschrijving van de scopes aansluit met de in het Infrastructuurfonds vastgestelde scopes.

Oordeel

De opzet van de voortgangsrapportage voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de "procedureregeling grote projecten" en de aanvullende afspraken die hieromtrent zijn gemaakt met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. De volledigheid van de voortgangsrapportage is toereikend met uitzondering van het inzicht in de actuele financiële risico's en de voortgang van genomen maatregelen om deze risico's te beheersen. Dit klemmt te meer, omdat het project zich al relatief ver in de uitvoeringsfase bevindt waardoor de ruimte om potentiële tegenvallers op te vangen minder groot wordt. Er is thans een duidelijk inzicht in de mogelijke risico's, en de ter zake getroffen beheersingsmaatregelen, met uitzondering van de tunneltechnische installaties. De projectorganisatie binnen Verkeer en Waterstaat is in opzet toereikend, maar de interne informatievoorziening kan verder worden verbeterd.

De in de tekst en in tabellen 1, 2, 4, 5, 7, 8 en 9 opgenomen historische financiële informatie in paragraaf 3.2 Financiën is in overeenstemming met de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds over 2001 waaraan deze is ontleend. Bij deze financiële verantwoording hebben wij op 14 maart 2002 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. De informatie is consistent met de voortgang van het project.

De historische financiële informatie in de tabellen 3 en 6 van paragraaf 3.2 Financiën sluit aan met opgaven van de Managementgroep Betuweroute van Railinfrabeheer waaraan deze cijfers zijn ontleend.

Met betrekking tot de in de tekst opgenomen toekomstgerichte financiële informatie in hoofdstuk 3 Projectbeheersing hebben wij vastgesteld dat de grootte en oorzaak van de verschillen tussen het budget en de raming en het verband met de genomen maatregelen binnen het ministerie expliciet zijn aangegeven. Voorts hebben wij vastgesteld dat er thans binnen het ministerie vanuit wordt gegaan dat er een spanning tussen budget en raming bestaat van € 60 tot €100 mln en dat er risico's aanwezig zijn dat de kosten van veiligheidsvoorzieningen in de tunnels aanzienlijk hoger zullen uitvallen dan thans is geraamd.

Van de in de tekst opgenomen informatie in paragraaf 3.1 Planning en risico's hebben wij vastgesteld dat de hierin gepresenteerde informatie is ontleend aan interne informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project.

De beschrijving van de scope komt overeen met de in het Infrastructuurfonds en suppletore wetten vastgestelde scope.

Toelichting

Een nadere toelichting op de aard en omvang van onze werkzaamheden en de daarbij geldende objectieve beperkingen, en de in de voortgangsrapportage gehanteerde veronderstellingen, is in het vervolg van dit rapport opgenomen.

2 Belangrijke ontwikkelingen binnen het project

2.1 HET PROJECT

Het project Betuweroute bestaat uit de realisatie en exploitatie van een goederenspoorlijn van de Maasvlakte tot de Duitse grens bij Zevenaar (160 km), inclusief aansluitingen op het bestaande net bij Barendrecht, Kijfhoek, Geldermalsen, Elst en Zevenaar. Tot het project behoort tevens het realiseren van een nieuw emplacement op de Maasvlakte, de aanpassing van het rangeerterrein Kijfhoek en het realiseren van een containeruitwisselpunt bij Valburg. De Betuweroute zal nabij de grens bij Zevenaar aansluiten op het bestaande spoorwegnet naar Duitsland en zal deel uitmaken van het internationale spoorwegnet.

Het project is onderverdeeld in de Havenspoorlijn (traject Maasvlakte – Kijfhoek) en de A15-lijn (traject Kijfhoek – Zevenaar).

De havenspoorlijn wordt gefaseerd in dienst gesteld. Het eerste deel wordt in juli 2003 opgeleverd, zonder elektrificatie. De elektrificatie met 25 kV en het beveiligingssysteem ETCS worden opgeleverd in samenhang met de indienststelling van de A15-lijn.

De onderbouw van de A15-lijn is volgens planning eind 2003 gereed, deze planning is in 2001 niet gewijzigd. De in dienst stelling is afhankelijk van de aanbesteding en realisatie van de bovenbouw. De vroegst mogelijke indienststellingsdatum is 1 maart 2006 met een gerede kans op oplevering eind 2006. Dit betekent een vertraging van ca. 1 jaar. Deze vertraging wordt voornamelijk veroorzaakt door vertragingen in de aanbesteding en daarmee de uitvoering van de bovenbouw.

Het totale projectbudget bedroeg op de peildatum 1 januari 2002 € 4.546 mln. Ten opzichte van onze rapportage per 1 januari 2001 betekent dit een stijging van € 159 mln. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door aanpassingen van het budget in verband met loon- en prijspeilontwikkelingen en door het oplossen van de korte termijn problematiek genoemd in de 10^e Voortgangsrapportage.

Van het totale budget is per 1 januari 2002 € 3.804 mln beschikbaar aan Railinfrabeheer B.V. die het project uitvoert. In verband met deze beschikkingen en de kosten van de Projectdirectie Betuweroute zijn tot 1 januari 2002 uitgaven gerealiseerd van € 2.214 mln.

In de Voortgangsrapportage per 1 januari 2001 is melding gemaakt van spanningen tussen het budget en de raming. In 2001 heeft een externe audit plaatsgevonden op de dreigende overschrijdingen. Naar aanleiding van deze audit zijn in de 10^e Voortgangsrapportage (peildatum 1 juli 2001) vijf maatregelen aangekondigd die er toe zouden moeten leiden dat de risico's inzake de spanning tussen budget en raming beter worden beheerst. Tot nu zijn de in de 10^e Voortgangsrapportage opgenomen maatregelen nog niet volledig geïmplementeerd maar er is voortgang geboekt; dit wordt in paragraaf 5.3.3 nader toegelicht.

2.2 PROJECTORGANISATIE

Het project Betuweroute wordt uitgevoerd door de Managementgroep Betuweroute (MgBr) van Railinfrabeheer B.V (RIB). RIB is één van de drie taakorganisaties die in 2000 binnen N.V. Nederlandse Spoorwegen zijn ondergebracht in een houdstermaatschappij Railinfratrust. Het voornemen bestaat om deze taakorganisaties uit het NS concern te ontvlechten en de aandelen van Railinfratrust over te dragen aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit is door de vertraging van de nieuwe Spoorwegwet uitgesteld tot het voorjaar van 2002.

MgBr werd in 2001 aangestuurd door de Projectdirectie Betuweroute (PDBR) van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG). Deze sturingsrelatie tussen PDBR en MgBr is geregeld in het "Protocol voor de uitvoering van de aanleg van de Betuweroute" tussen de Staat der Nederlanden en NS Railinfrabeheer van december 1997, met onderliggende stukken.

Binnen het ministerie is in de loop van 2001, het Basismodel Beheersing Grote Projecten vastgesteld. Dit model vormt het uitgangspunt voor de wijze waarop het project wordt beheerst.

Vanaf 1 januari 2002 vindt de aansturing van het project plaats door het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (RWS). De sturingsrelatie tussen het ministerie en RIB zal op een hoger niveau plaatsvinden. Dit betekent dat de aansturing direct vanuit RWS naar de directie van RIB plaatsvindt, zonder tussenkomst van de PDBR.

In verband daarmee is de PDBR per 1 april 2002 opgeheven en zijn de verantwoordelijkheden van de PDBR overgeheveld naar andere onderdelen van het ministerie. Het voornemen bestaat een aantal taken ten aanzien van de informatievoorziening over te dragen naar RIB. Voor de overdracht binnen het ministerie is op 20 december 2001 een intern overdrachtsprotocol opgesteld. In dit protocol is opgenomen dat er vóór 1 april 2002 door RWS een overeenkomst met RIB zou worden gesloten waarin de nieuwe sturingsrelatie zou worden vastgelegd. Tot op heden is dit niet gebeurd. Totdat de nieuwe overeenkomst van kracht is, zijn het eerder genoemde protocol van december 1997 en de onderliggende stukken van toepassing verklaard, waarbij RWS mede als PDBR fungeert.

De verhouding tussen RIB/MgBr en het ministerie heeft in 2001 onder druk gestaan in verband met de zogenaamde "EAT-problematiek" (Engineering, Apparaat en Technisch toezicht). In het projectbudget is € 545 mln (*f* 1.200 mln) gereserveerd voor de kosten van RIB/MgBr inzake EAT. Sinds 1998 is dit bedrag een taakstellend budget voor RIB/MgBr, hetgeen als zodanig ook met RIB/MgBr is gecommuniceerd. RIB/MgBr beschouwt dit gebudgetteerde bedrag echter als een inspanningsverplichting onder de condities van een ongewijzigde projectopdracht. In de prognoses van RIB/MgBr wordt dan ook rekening gehouden met substantieel hogere uitgaven terzake van EAT. In december 2001 heeft de MgBr bezwaar aangetekend tegen de EAT-beschikking, waarmee het laatste deel van het taakstellende budget werd beschikt. Na de afspraken die in de 10^e Voortgangsrapportage zijn genoemd, is er inmiddels extra dekking uit EU-bijdragen verkregen waardoor het resterende risico verder is beperkt. Verwacht wordt dat het bezwaar tegen de beschikking zal worden ingetrokken, indien de afspraken ter zake tussen het ministerie en RIB worden geformaliseerd.

3 Budgettaire situatie

De in de voortgangsrapportage aangegeven budgettaire situatie per 1 januari 2002 kan als volgt worden samengevat (x € 1 mln):

Oorspronkelijk toegekend budget	744
Mutaties als gevolg van scopewijzingen	175
Mutaties als gevolg van loon- en prijspeilontwikkelingen.	642
Mutaties als gevolg van kostenontwikkelingen	- 15

Budget prijspeil 2001	4546
Budget gereserveerd voor apparaatskosten projectorganisatie VenW	- 63

Budget ten behoeve van uitvoeringsorganisatie RIB/MgBr	4483
Budget dat reeds is beschikbaar aan RIB/MgBr	3804

Nog te beschikken budget	679
Benodigd budget om project binnen huidige kaders te realiseren	739 - 779

Spanning	60 - 100

Uit de interne risicoanalyse van het ministerie blijkt dat de totale financiële consequenties van de geïdentificeerde risico's aanzienlijk zijn. Het gaat grotendeels om dezelfde risicocategorieën die in de 10^{de} Voortgangsrapportage zijn genoemd. Ten opzichte van de situatie bij de vorige rapportage zijn met name de risico's ter zake van de tunneltechnische installaties (TTI's) aanzienlijk toegenomen.

Voor een deel van de genoemde risico's zijn beheersmaatregelen geformuleerd. Deze beheersmaatregelen komen grotendeels overeen met de maatregelen die in de 10^{de} Voortgangsrapportage zijn aangegeven. Voor een ander deel van de risico's wordt dekking gevonden binnen de begroting van het ministerie en door inzet van extra ontvangsten van de Europese Unie. Indien de beheersmaatregelen het beoogde effect sorteren resteert een niet gedekt bedrag van € 60 – 100 mln.

Hierbij is echter geen rekening gehouden met de risico's ter zake van de TTI's en de bovenbouw. Als gevolg van marktwerking kunnen de kosten daarvan fors hoger uitvallen.

Ook is geen rekening gehouden met de met de risico's ten aanzien van TTI's die worden veroorzaakt door extra eisen. De wettelijke normen ontbreken of zijn zodanig vaag dat de direct daarbij betrokken lokale partijen steeds verdergaande eisen kunnen stellen. De hiermee voor TTI's gepaard gaande budgettaire consequenties zijn zodanig hoog dat het ministerie van plan is om, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in te zetten op de minimale eisen binnen de wettelijke grenzen.

4 Onderzoeksaanpak

4.1 AARD EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

Wij hebben in het kader van de “procedureregeling grote projecten” een onderzoek uitgevoerd naar de toereikendheid van de projectorganisatie en de kwaliteit en de volledigheid van de in voortgangsrapportage 11 opgenomen informatie.

Dit onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de richtlijnen inzake assurance-opdrachten.

De toereikendheid van de projectorganisatie is op basis van de volgende criteria getoetst:

- is de opzet van de projectorganisatie afgeleid van een door het ministerie vastgesteld beheersmodel en is de projectorganisatie toereikend;
- zijn toereikende beheersmaatregelen geïmplementeerd, zoals die ter zake van de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement.

De opzet, de kwaliteit en de volledigheid van de voortgangsrapportage zijn op basis van de volgende criteria getoetst:

- is de opzet van de voortgangsrapportage in overeenstemming met de afspraken die terzake zijn gemaakt met de Tweede Kamer;
- is de niet-financiële informatie zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de voortgangsrapportage consistent met de in hoofdstuk 3 opgenomen financiële informatie en is deze niet-financiële informatie ontleend aan de interne informatievoorziening.
- is de financiële informatie zoals opgenomen in 4, wat de realisatiecijfers betreft, ontleend aan de door ons gecontroleerde financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds en is deze informatie consistent met de voortgang van het project en, wat betreft de toekomstgerichte cijfers, in overeenstemming met de interne informatievoorziening.

5 Bevindingen

5.1 TOEREIKENDHEID PROJECTORGANISATIE

De opzet van de projectorganisatie is afgeleid van het door het ministerie van Verkeer en Waterstaat vastgestelde beheersmodel.

In de eerste helft van 2001 heeft de PDBR een grote inspanning geleverd om gezamenlijk met de MgBr de risico's van het project Betuweroute in kaart te brengen. Dit heeft geleid tot de "Eindrapportage taskforce Kritische Referenties Betuweroute" van 14 mei 2001. In juli 2001 zijn de cijfers genoemd in deze rapportage getoetst door een extern auditbureau en akkoord bevonden. Deze dreigende overschrijdingen zijn gemeld in de 10^e Voortgangsrapportage (peildatum 1 juli 2001). De Minister heeft daarna opdracht gegeven om oplossingen te zoeken binnen het bestaande budget. Binnen het ministerie zijn, via de Stuurgroep grote projecten onder leiding van de Secretaris-Generaal acties ondernomen om deze opdracht uit te voeren. Ook deze maatregelen worden genoemd in de 10^e Voortgangsrapportage. Bij de effectivering van deze maatregelen is geen gebruik gemaakt van de staande projectorganisatie DGG/PDBR; de RWS en de Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken zijn hierbij leidend geweest.

Vanaf november 2001 hebben DGG/PDBR en RWS een grote inspanning geleverd om de overdracht van het project Betuweroute juist af te handelen.

Wij zijn van mening dat de PDBR er in 2001 onvoldoende in is geslaagd om sturend naar de MgBr toe op te treden. Hierbij moet worden aangetekend dat de verhouding tussen RIB/MgBr en het ministerie in 2001 onder druk stond in verband met de EAT-problematiek, dat de door PDBR gevraagde informatie, ook na herhaaldelijk verzoek niet door MgBr werd geleverd en er ter zake geen sanctiebeleid was en dat, bij de uitvoering van de eerder genoemde beheersmaatregelen, in de tweede helft van 2001 geen gebruik is gemaakt van de staande projectorganisatie.

De projectorganisatie bestond in 2001 uit de PDBR die ressorteerde onder DGG. De taak van de PDBR was om sturend en toetsend op te treden naar de uitvoeringsorganisatie MgBr. Instrumenten om deze rol te vervullen was overleg tussen de PDBR en de MgBr, het toetsen van de kwartaalrapportages van MgBr (de Q-rapportages) en het maken van afspraken met de MgBr over te leveren informatie.

Aangezien de PDBR een onderdeel was van DGG, had DGG een sturende en toetsende rol naar de PDBR toe. DGG was formeel opdrachtgever voor het Audit Bureau Betuweroute (ABR), dat zowel ingezet kan worden voor onderzoeken bij de PDBR als bij de MgBr.

Er heeft regelmatig voortgangsoverleg plaatsgevonden tussen de directeur PDBR en de directeur MgBr. Het financiële overleg dat voorafgaand aan dit overleg plaats dient te vinden, heeft echter slechts ten dele plaatsgevonden. Als oorzaak hiervoor wordt aangegeven dat het overleg niet meer functioneel was, omdat het werd overschaduwd door de EAT-problematiek. De Q-rapportages zijn in 2001 niet besproken in het zogenaamde "Stuuroverleg" waarin de PDBR en de MgBr zijn vertegenwoordigd. In november heeft PDBR schriftelijk gereageerd op de 1^e en 2^e Q-rapportage. Op de 3^e en 4^e Q-rapportage is niet formeel gereageerd, hierbij speelde de overdracht van het project van PDBR naar RWS en de onderhandelingen die in het kader van de EAT-problematiek door RWS en de Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken met RIB werden gevoerd, een rol.

In oktober 2001 heeft de MgBr een financiële risicoanalyse gepresenteerd. Hierin zijn diverse risicovelden beschreven, in deze rapportage zijn echter geen beheersmaatregelen opgenomen om genoemde risico's te beheersen.

De PDBR heeft herhaaldelijk schriftelijk aan de MgBr verzocht om de financiële informatie in de Q-rapportages aan te passen conform de afspraken en om aanvullende documenten te leveren. Het betrof onder ander de rapportage meer en minder werk die de MgBr volgens de vigerende procedure per kwartaal dient te leveren, de voorziene aanspraken ten laste van de post Onvoorzien, halfjaarlijkse risicoanalyses op de raming en de planning en een integraal beheersplan om het project binnen de huidige kaders te realiseren.

De MgBr heeft tot de opheffing van PDBR per 1 april 2002 niet schriftelijk op deze verzoeken gereageerd. In het in 2001 geldende protocol waarin de sturingsrelatie richting MgBr is geregeld is ter zake geen sanctiebeleid opgenomen.

Wij adviseren in de nieuwe sturingsrelatie tussen RWS en RIB nadere afspraken te maken over de inhoud van de Q-rapportages. Naar onze mening dient in deze rapportages een actueel overzicht te worden opgenomen van alle potentiële risico's gesplitst naar financiële-, plannings- en bestuurlijke risico's. Tevens dienen bij elk risico de effecten gekwantificeerd te worden (in tijd of geld) en de kans waarmee het risico zich zal voordoen te worden aangegeven.

Voorts adviseren wij de "Procedure Meer- en minderwerk" van 23 november 1999 te herbevestigen. Daarnaast adviseren wij een sanctiebeleid te ontwikkelen richting RIB bij het niet nakomen van gemaakte afspraken.

Het ABR werkte formeel in opdracht van DGG maar in de praktijk werd het ABR door de directeur PDBR aangestuurd. Het auditplan 2001 is door de DGG vastgesteld, wijzigingen in het auditplan zijn in overleg tussen de PDBR en de MgBr doorgevoerd.

Voor zover wij kunnen beoordelen voldoen de audits wat betreft aanpak en rapportage aan de daaraan te stellen eisen. De audits hebben over het algemeen een langere doorlooptijd gehad dan was gepland, waardoor de effectiviteit van de audits minder wordt.

Binnen de PDBR is het audit-instrument onvoldoende gebruikt om sturend op te treden naar de MgBr toe. Bij de PDBR bleek geen geactualiseerd overzicht aanwezig te zijn inzake de voortgang van het Auditplan. De resultaten van de audits zijn besproken tussen de directeurs PDBR en MgBr. Bij de PDBR hebben wij geen verslagen van deze overleggen aangetroffen, zodat onduidelijk is welke afspraken zijn gemaakt inzake de door de MgBr te nemen maatregelen. In 2001 is er geen audit uitgevoerd op de planning, de audit budget-raming is pas in 2002 gereed gekomen.

Wij zijn van mening dat de audits inhoudelijk juist zijn uitgevoerd, maar dat de audits onvoldoende als sturingsinstrument naar de MgBr toe hebben gefunctioneerd. Tevens zijn wij van mening dat de sturende en toetsende rol van DGG vanuit de audits gedurende 2001 onvoldoende zichtbaar was.

Wij adviseren in de nieuwe sturingsrelatie tussen RWS en RIB te waarborgen dat audits gebruikt worden als sturingsinstrument van de opdrachtgever.

Hierbij is een korte doorlooptijd van belang voor de effectiviteit van de audits. Tevens is het noodzakelijk dat consequenties worden verbonden aan de resultaten van de audits, hetgeen betekent dat door de MgBr beheersmaatregelen moeten worden getroffen om eventuele geconstateerde gebreken op te lossen. Overigens is dit ook door de PDBR onderkend; RWS is geadviseerd het contract met ABR ter zake bij te stellen.

In onze rapportage per 1 januari 2001 hebben wij opgemerkt dat uit audits van het ABR was gebleken dat het technisch toezicht van de MgBr beter dienden te zijn afgestemd op contracten onder kwaliteitsborging. Naast procestoetsen dienden ook producttoetsen te worden uitgevoerd.

In 2001 heeft het ABR het praktisch gebruik van kwaliteitssystemen opnieuw geaudit. Het ABR concludeert dat het praktisch gebruik van kwaliteitssystemen in de ontwerpfase van voldoende niveau is. In de praktijk is de deskundigheid van de beoordelaars sterk bepalend voor een

betrouwbare toepassing van kwaliteitssystemen. Er bestaan op detailniveau grote verschillen tussen deelprojecten waardoor de auditor geen algemeen oordeel kan uitspreken over de kwaliteitszorg bij het project. Wij adviseren hierover nadere afspraken te maken in de nieuwe sturingsrelatie tussen RWS en RIB, zodat gewaarborgd wordt dat een minimumniveau van kwaliteitszorg bij alle projectonderdelen wordt gerealiseerd.

In verband met de interactie tussen realisatie en toekomstig gebruik en beheer is een goede coördinatie binnen het ministerie van belang. Wij adviseren dit zogenaamde interfacemanagement tussen DGG, DGP en RWS goed te verankeren in de organisatie.

Bij onze controle van de uitgaven van het project Betuweroute maken wij gebruik van de werkzaamheden van de controlerend accountant van RIB. De werkzaamheden van deze accountant zijn geregeld in het controleprotocol voor infrastructuurprojecten in het kader van Wet en Besluit Infrastructuurfonds. Omdat in de toekomstige sturingsrelatie tussen RWS en RIB meer taken bij RIB zullen worden gelegd, heeft dit controleprotocol aanpassing. Wij adviseren dit zo spoedig mogelijk te realiseren.

5.2 OPZET EN INHOUD VOORTGANGSRAPPORTAGE

De opzet van de voortgangsrapportage voldoet aan de informatie-eisen, zoals opgenomen in de "procedureregeling grote projecten".

De toezeggingen die zijn gedaan tijdens het Algemeen Overleg d.d. 13 december 2001 zijn in de voortgangsrapportage verwerkt.

5.3 KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN INFORMATIE

5.3.1 Scope

De in paragraaf 3.3 beschreven scopewijzigingen zijn in de 10^e Voortgangsrapportage (peildatum 1 juli 2001) beschreven. Sinds de 10^e Voortgangsrapportage hebben zich geen nieuwe scope wijzigingen voorgedaan. De Tweede Kamer zal over genoemde scopewijzigingen bij ontwerpbegroting 2003 worden geïnformeerd. Dit is naar onze mening een adequate procedure.

5.3.2 Planning

De in de paraaf 3.1 Planning en risico's opgenomen informatie over de planning en de voortgang van het project zijn ontleend aan Masterplanning 6.0 van de MgBr. Op deze planning heeft de MgBr een risicoanalyse uitgevoerd. Het proces rondom de totstandkoming van de planning is niet door de PDBR of het ABR beoordeeld.

Wij hebben een marginale toets uitgevoerd op consistentie van de informatie uit de Masterplanning 6.0 en de informatie uit de voortgangsrapportage. Hierbij kwamen geen bijzonderheden naar voren.

Wij adviseren de totstandkoming en haalbaarheid van de planning regelmatig integraal te toetsen.

5.3.3 Financiën

In paragraaf 3.2 Financiën wordt ingegaan op het projectbudget, de gerealiseerde verplichtingen en de dekkingsbronnen van het budget.

In deze paragraaf is geen prognose eindstand opgenomen.

In de inleiding van Hoofdstuk 3 Projectbeheersing wordt ingegaan op de vijf in de 10^e Voortgangsrapportage (peildatum 1 juli 2001) genomen maatregelen. Het doel van deze maatregelen was om de beheersing van het project te verbeteren, met name ter zake van dreigende kostenoverschrijdingen.

Wij hebben geconstateerd dat de vijf maatregelen nog niet volledig zijn geïmplementeerd binnen het ministerie:

1. *Aansturing*: De overgang van het project Betuweroute van DGG/PDBR naar RWS wordt beschreven. De overeenkomst waarin de relatie tussen RWS en de directie van RIB geregeld wordt, is nog niet gesloten terwijl gepland was dit uiterlijk 1 april 2002 af te ronden (na opheffing van de PDBR). Er is wel een concept-overeenkomst.

2. *Onvoorzien*: Met RIB is afgesproken dat de post Onvoorzien mede beheerd wordt door het ministerie. Deze beheergroep bestaat uit de Directeur-Generaal RWS, de Algemeen directeur RIB en de Hoofddirecteur FEZ. Tot nu toe zijn er geen noodzakelijke onttrekkingen aan de post onvoorzien gemeld. Volgens de vigerende "Procedure Meer- en minderwerk" van 23 november 1999 dient RIB/MgBr hierover elk kwartaal te rapporteren. Het vorenstaande zal in de eerder genoemde overeenkomst worden opgenomen.

3. *Nieuwe gunningprocedure*: De nieuwe gunningprocedure is in werking getreden zoals in de Voortgangsrapportage wordt beschreven. Of de nieuwe gunningprocedure effect heeft ten aanzien van de financiële risico's hebben wij nog niet kunnen vaststellen.

4. *Taakstellend EAT-budget*: Zoals gemeld in de Voortgangsrapportage heeft RIB bezwaar aangetekend tegen het taakstellende budget. De afspraken die in de 10^e voortgangsrapportage zijn aangekondigd verkeren in een afrondende fase. Dit zal in de eerder genoemde overeenkomst worden opgenomen.

5. *Overige risico's en onzekerheden*: in de 10^e Voortgangsrapportage is gemeld dat deze waren geïnventariseerd door een analyse van de Taskgroep Kritische referenties die door een extern audit bureau zijn getoetst. Analyse heeft na de peildatum 1 januari 2002 plaatsgevonden. Door de MgBr is een interne risicoanalyse uitgevoerd, deze wordt in de Voortgangsrapportage genoemd maar er wordt inhoudelijk niet op ingegaan. Het betreft een beoordeling van de betrouwbaarheid van de geprognosticeerde kosten van de MgBr op 1 september 2001; tevens zijn de risico's voor bijzondere gebeurtenissen nagegaan. Deze analyse is door de MgBr niet vertaald naar concrete beheersmaatregelen.

5.3.4 Risicoparagraaf

In de voortgangsrapportages wordt in hoofdstuk 3 wel systematisch gerapporteerd over de Planning en risico's maar niet over financiën en risico's. Wij adviseren systematisch in elke voortgangsrapportage een paragraaf op te nemen waarin de financiële risico's worden opgenomen, evenals dit nu al gebeurt voor planningsrisico's. Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.

5.3.5 *Projectorganisatie*

In paragraaf 3.4 Organisatie wordt de overgang van het project naar RWS beschreven. Zoals reeds eerder is opgemerkt, is hierin niet vermeld dat de nieuwe sturingsovereenkomst nog niet is gesloten.

5.3.6 *Overige informatie*

De overige in de voortgangsrapportage opgenomen informatie hebben wij op aannemelijkheid beoordeeld. Hierbij zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten,

Den Haag, 31 mei 2002

ACCOUNTANTSDIENST MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

H. Varenbrink RA

6 Bijlagen

Voortgangsrapportage 11 Betuweroute