

Vergaderjaar 1995–1996

17 741

Westerschelde-oeververbinding

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 mei 1996

Hierbij deel ik u mede namens de Minister van Financiën in aanvulling op reeds verstrekte informatie **de stand van zaken van de Westerschelde oeververbinding** mee, met het oog op behandeling op 4 juni 1996 in de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat en voor financiën.

De in die informatie nog openstaande punten betreffen de volgende.

De bestuursovereenkomst tussen de provincie Zeeland, de Staat en de NV WOV in oprichting.

De afronding van de onderhandelingen met de aannemer.

De informatie met betrekking tot het (bijgestelde) WOV-budget en de relevante risico's voor de aannemer en opdrachtgever van de bouw van de WOV.

Tot nu toe heeft de correspondentie met de Tweede Kamer en daarbij behorende meegezonden stukken een vertrouwelijk karakter gehad. De provincie Zeeland heeft een zelfde gedragslijn gehanteerd.

De reden daarvoor waren dat onderhandelingen met de provincie en met de bouwcombinatie nog vol op gaande waren en dat door openbaarmaking van de stukken financiële en tactische belangen van betrokkenen geschaad zouden worden. Inmiddels doen deze argumenten geen opgeld meer. Op grond van het hiervoor genoemde geef ik u in overweging het overleg met de Kamer in zijn geheel een openbaar karakter te geven. Alleen voor wat betreft het contract met de bouwcombinatie wil ik een uitzondering maken, aangezien het hier gaat om een nog niet getekende overeenkomst met een private contractpartij. Dit brengt mij er toe om bijlage 7 bij mijn brief van 6 februari 1996 aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat wel vertrouwelijk te houden.

Bestuursovereenkomst en overeenkomst inzake het totstandbrengen van de Westerschelde oeververbinding en het toedelen en overnemen van bepaalde rechten en verplichtingen

Op woensdag 22 mei 1996 heb ik het bestuursakkoord getekend evenals de Commissaris der Koningin van Zeeland; een en ander uiteraard onder het voorbehoud van uw instemming alsmede van die van Provinciale Staten van Zeeland.

Bijgaand treft u de met de provincie Zeeland gesloten bestuurs-overeenkomst aan,¹ waarvan een viertal bijlagen integraal deeluitmaakt. Deze bijlagen zijn:

I. De Inventarisatie; het betreft een overzicht van rechten en verplichtingen, door de provincie aangegaan met het oog op de realisatie van de WOV, welke al dan niet door het Rijk zijn overgenomen.

Op de inventarisatie, in januari 1996 door de provincie Zeeland afgerond, is in opdracht van mijn ministerie door het accountantskantoor Coopers en Lybrand tezamen met de Landsadvocaat een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek behelst mede advisering inzake de toerekening van rechten en verplichtingen aan het project WOV. Ten aanzien van de (gecursiveerde delen van de) inventarisatie is door Coopers en Lybrand een accountantsverklaring afgegeven. Daarin komt men tot het oordeel dat hen niet is gebleken dat deze inventarisatie in welke zin dan ook een foutief beeld geeft van aangegane rechten en verplichtingen.

II. Het Algemeen Tijdschema; het gaat om een planning aan de hand waarvan momenteel gewerkt wordt. Hierbij is zoveel mogelijk uitgegaan van doorlooptijden en procedure-onderdelen, zoals die op dit moment bekend zijn en verwerkt konden worden.

III. Schema betalingen; de provincie heeft in dit overzicht opgave gedaan van door haar reeds gedane betalingen met het oog op verrekening met de NV WOV i.o. respectievelijk de Staat.

IV. Hoofdpijnen deelneming in de NV WOV; de uitgangspunten voor de nadere invulling en uitwerking van de NV WOV zijn hierin opgenomen. De omvang van de deelneming door de provincie Zeeland is tevens geduïd.

Het bestuursakkoord leidt er in hoofdzaak toe dat de Staat de uitvoering van het project (in nauwe relatie met de uitvoering door de Staat van de bouw van de regionaal belangrijke oeververbinding) overneemt van de provincie Zeeland. Uiteraard voor zover de overgenomen rechten en verplichtingen zich daarvoor naar hun aard lenen.

Voorts is voor het project van belang dat de provincie (zoals de overeenkomst in relatie met de bijlage aangeeft) deelneemt in het aandelenkapitaal van de NV en daarnaast vanaf datum opstelling WOV jaarlijks een bijdrage van 4 miljoen gulden fourneert.

Evenzeer van belang voor de haalbaarheid (met name bestuurlijk) van delen van het project is de overname van de provincie dan wel de gemeenten van het aan te leggen Sloebos (waar de provincie overigens wel een financiële bijdrage aan levert), een nieuw fietspad in de gemeente Borssele en de aanpassingsinrichting. In de aanpassingsinrichting worden nadelige gevolgen van de doorsnijding van het landschap zoveel mogelijk weggenomen. Tevens wordt hiermee een kleine ruilverkaveling uitgevoerd.

Inhoudelijk van belang zijn een tweetal bepalingen, die zien op situaties, waarbij zich onvoorziene zaken voordoen. Zoals te doen gebruikelijk is

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

een algemene bepaling voor onvoorzien omstandigheden opgenomen, maar in dit akkoord is tevens rekening gehouden met de situatie (beschreven in artikel 4.3 van het bestuursakkoord) dat in weerwil van de verklaringen van de provincie een kwestie naar voren komt waarop de provincie vanuit haar activiteiten in het verleden aan te spreken is. In een dergelijk geval, dat eventuele vertragingen in het realisatie-proces met zich mee zal brengen, is bestuurlijk overleg tussen Rijk, NV en provincie voorzien met als doel het maken van afspraken over taken en (financiële) verantwoordelijkheden. Daarbij geldt als uitgangspunt dat in eerste instantie wordt onderzocht of opvang op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze door de NV WOV mogelijk is.

Een andere bepaling, die voor mij van belang is, is die met betrekking tot de zorg voor een voet- en fietsveer. In het bestuurlijk overleg, dat ik op 7 mei 1996 met de gedeputeerde van Zeeland voerde, heb ik er geen twijfel over laten bestaan dat op dit punt sprake is van een provinciale aangelegenheid. Hoe de provincie een verbinding voor langzaam verkeer wenst te realiseren is aan haar.

Verdere realisering WOV

Na de overname van rechten en plichten door de Staat zal de provincie nog bemoeienis met het project hebben in verband met de totstandkoming, inrichting en deelname in de NV WOV. Ten aanzien van dit laatste kan ik u mededelen, dat in nauwe samenwerking tussen de provincie en het Rijk gewerkt wordt aan de concept-statuten voor de NV die ik voornemens ben zo spoedig mogelijk op te richten.

Voor deze NV is een gebruikersbijdrage ter (gedeeltelijke) dekking van de financiering een vereiste. Voor de heffing van deze bijdrage ben ik voornemens een specifieke wettelijke basis tot stand te brengen.

Aan de voorbereidingen hiervan wordt momenteel gewerkt.

Waar het gaat om optreden als bevoegd gezag in bijvoorbeeld planologische procedures, zal de provincie al het mogelijke in het werk stellen de WOV tijdig te realiseren. Dat geldt ook voor vergunningverlening, en hantering (bijv. door gemeenten) van sectorale eisen. Een en ander zal in overleg met de NV WOV i.o. gebeuren.

Tenslotte zal ook de totstandkoming van een voet- en fietsveer de nodige inzet van provinciale zijde vergen.

Stand van zaken planologie

Streekplan: mede in verband met aanpassingen in de ligging van wegen zowel in de gemeente Borsele als in de gemeente Terneuzen is besloten het Streekplan Zeeland aan te passen.

Bestemmingsplan Borsele: naar verwachting zal de gemeenteraad van Borsele op 6 juni 1996 het bestemmingsplan voor de planologische regeling van de WOV, voorzover op haar grondgebied gelegen, vaststellen.

Bestemmingsplan Terneuzen: het door de gemeenteraad vastgestelde en door GS van Zeeland goedgekeurde bestemmingsplan met de planologische regeling voor de WOV in die gemeente is inmiddels onherroepelijk geworden. De uitwerking en wijziging conform de in dat plan gegeven bevoegdheden is in een vergevorderd stadium. Aansluiting op de N 61 door middel van doortrekking van het wegtracé zal betrokken worden in de planologie.

Risicoverdeling bouwcombinatie/opdrachtgever

In de onderhandelingen met de bouwcombinatie is verder de risico-verdeling aan de orde geweest. De af te sluiten verzekeringen hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Met name is daarbij van belang geweest de verzekeraarbaarheid en de verhouding dekkinggebied versus premies (de verzekeringen vormen een stelpost). Over de verzekeringen is extern geadviseerd.

Bouw-, boor- en ontwerprisico

Zoals reeds in eerdere correspondentie aan u is vermeld neemt de bouwcombinatie het volledige bouw-, boor- en ontwerprisico. Aanleiding hiertoe vormde mede het in de afgelopen jaren uitgevoerde uitgebreide grondonderzoek. De bouwcombinatie is uit dien hoofde ook verantwoordelijk voor de interpretatie van de basisgegevens zoals die in een «Nota basisgegevens» door de opdrachtgever zijn verstrekt. Een voorbehoud is gemaakt voor een nog extra te onderzoeken «landgedeelte» bij Terneuzen. Ten aanzien van eventuele uitloop van de bouwtijd geldt een boeteclausule. Hierop is in eerdere correspondentie met u reeds ingegaan.

Verder draagt de bouwcombinatie het risico van en de aansprakelijkheid voor tekortkomingen en gebreken in het Ontwerp en in het Werk gedurende tien jaar na de oplevering van het werk.

Voor schade sluit de bouwcombinatie verzekeringen af.

Terzake het door de bouwcombinatie over te nemen bouw- en boorrisico, is mede op basis van genoemd grondonderzoek, een aanvullende bepaling opgenomen in verband met in het tracé aangetroffen puinresten. Deze resten zijn aangetroffen in het jonge zeezand in de Everingen. Daarvoor neemt de bouwcombinatie het risico over, waarbij het uitgangspunt is dat het obstakels zijn die door de boor vermalen en vervolgens door de machine heen kunnen. Voor het overige wordt bepaald dat de bouwcombinatie geen risico's overneemt voor obstakels die door mensen in het tracé zijn gebracht. In genoemd grondonderzoek is in het gehele ondergrondse WOV-tracé overigens niet anders aangetroffen dan resten baksteenconstructies in het jonge zeezand van de Everingen.

Verder is, omdat dit wettelijk vereist is, uitgesloten de kostenverhogende omstandigheden, waarvoor par. 47 van de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) voor uitvoering van werken 1989, van toepassing is. Paragraaf 47 UAV gaat over onvoorziene omstandigheden. Wat wel voorzien is en wat doorgaans in de praktijk onder paragraaf 47 UAV valt wordt in de overeenkomst met de bouwcombinatie geregeld. Dus onverlet blijft dat het boor-, bouw- en ontwerprisico bij de bouwcombinatie blijft.

Verder is ten aanzien van het bouw-, boor- en ontwerprisico in de ontwerp- en bouwovereenkomst het volgende bepaald:

«In afwijking van het te dien aanzien gestelde in de bepalingen van de UAV die (mede) betrekking hebben op het risico, de verantwoordelijkheid en/of de aansprakelijkheid voor het ontwerp, daaronder mede begrepen de daarbij behorende tekeningen, berekeningen, constructies, werkwijzen en leveringen van bouwstoffen voor de WOV alsmede voor de kwaliteitszorg, onder «opdrachtgever uitsluitend wordt verstaan de bouwcombinatie.» Overblijven: de zogenoemde ultieme risico's en wat tot nu toe in de voorbereidingsperiode niet te voorzien is geweest.

Kwaliteitssysteem

Gewerkt wordt volgens een kwaliteitssysteem met acceptatieprocedures («geen bouw zonder acceptatie»). Dit beperkt in sterke mate met name het ontwerprisico.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de opdrachtgever is in de ontwerp- en bouwovereenkomst het volgende geregeld:

«De betrokkenheid van de Opdrachtgever, zoals deze tot uitdrukking kan komen in het kader van de uitvoering van de Overeenkomst, laat het risico en de aansprakelijkheid van KMW voor het Ontwerp en de juiste uitvoering van het Werk onverlet, tenzij het tegendeel uit de Overeenkomst volgt.»

Aansprakelijkheid bouwcombinatie

Voor aansprakelijkheid zal i.p.v. «hoogste moederaansprakelijkheid» op advies van de Landsadvocaat «concernaansprakelijkheid» worden geregeld, omdat het concern van de vennoot meer draagkracht heeft dan de hoogste moedermaatschappij.

Verzekeringen (schaderegeling)

Algemeen uitgangspunt is dat de aansprakelijkheid bij de bouwcombinatie ligt en dat deze geen schade kan laten ontstaan zonder daarvan financiële gevolgen te ondervinden. Daarbij zijn overigens limieten gesteld ten aanzien van de omvang, zowel in de vorm van het te allen tijde hebben van een eigen risico, ook als de maximale dekking van verzekeringen overschreden is. Zo komt voorts ook de schade voor de interne bedrijfsvoering (gevolgen vertraging) voor rekening van de bouwcombinatie.

Over verzekeringen (het gaat hierbij om schadegevallen), wordt in de ontwerp- en bouwovereenkomst het volgende geregeld:

«De aansprakelijkheid van KMW voor schade, die onder de CAR (Construction All Risk) en PLI (Professional Liability Insurance = beroepsaansprakelijkheidsverzekering) verzekeringen is gedekt, hoe dan ook in verband met de uitvoering van de opdracht opgekomen, is beperkt tot de daar genoemde bedragen behoudens grove schuld en/of bewuste roekeloosheid dan wel opzet van KMW. Indien een schade zoals hiervoor bedoeld niet of niet geheel door de verzekeraar wordt vergoed om reden dat het maximaal onder de verzekering te vergoeden bedrag is uitgekeerd en/of de maximale looptijd van de verzekering is verstreken, is de aansprakelijkheid van Bouwcombinatie voor die schade beperkt tot 50% van het eigen risico dat KMW zou dragen, indien de schade onder genoemde verzekeringen gedekt zou zijn».

CAR

Door de Construction all risk-verzekering wordt de volledige uitvoering, hoe dan ook, van het werk gedekt tot een verzekerd bedrag gelijk aan de aannemingsom, waaronder begrepen de aansprakelijkheid die de bouwcombinatie heeft voor tekortkomingen en gebreken in het ontwerp en in het werk. Met andere woorden schade die optreedt tijdens de bouw wordt vergoed. Tenminste verzekerd zijn schade en verlies als gevolg van ondeugdelijke materialen, onvoldoende deskundigheid, constructiefouten en ontwerpfouten. Als verzekeringsduur geldt de bouwperiode met mogelijk aanvullend een onderhoudsperiode van maximaal 3 jaar. Tijdens de onderhoudsperiode (in aanmerking nemend dat met KMW een onderhoudscontract voor een periode gedurende 10 jaar na oplevering

wordt gesloten) bestaat alleen dekking voor schade door onderhoudsactiviteiten en schade, waarvan de oorzaak ligt voor de oplevering.

PLI (Professional Liability Insurance = beroepsaansprakelijkheidsverzekering)

Onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering vallen de kosten als gevolg van fouten in het ontwerp, gemaakt in de ontwerpfase, die leiden tot directe schade aan het werk of en met name tot problemen waarbij geen directe schade optreedt, maar de ontworpen constructie niet bruikbaar is. Bijvoorbeeld wanneer elementen/onderdelen niet blijken (toe) te passen. Extra kosten doordat de constructie die uiteindelijk gebouwd had moeten worden duurder is dan de kosten van het foutieve ontwerp vallen niet onder deze verzekering maar komen voor rekening van de aannemer. Bijvoorbeeld wanneer de aannemer een te economisch ontwerp heeft gemaakt en de extra kosten voor het duurdere ontwerp op de verzekering wil verhalen. Ook de kosten die de aannemer maakt als gevolg van vertragingen in de uitvoering kan hij niet op de opdrachtgever verhalen. De functionele specificaties vormen namelijk het uitgangspunt waaraan het ontwerp moet voldoen. In het algemeen zal de opdrachtgever vaststellen of al dan niet aan specificaties is voldaan.

De PLI-verzekering sluit aan op de CAR-verzekering. Bij de PLI ligt het accent meer op de onbruikbaarheid van het ontwerp, met de gevolgen van dien. Bij de CAR ligt ten aanzien van ontwerpfouten het accent op fysieke schaden.

De PLI-verzekering geldt voor maximaal 6 jaar met na 3 jaar een herbeoordeling door de verzekeraars.

Het aantal gebeurtenissen in de verzekeringen is ongelimiteerd tot het bereiken van het bedrag van de maximale dekking.

De premies komen voor rekening van de opdrachtgever.

Voor de PLI geldt een eigen risico van f 2 mln. per gebeurtenis. Deze is voor rekening van de bouwcombinatie.

Met betrekking tot de CAR geldt voor rekening van de bouwcombinatie tijdens de bouwperiode een eigen risico van f 500 000 voor het boorproces en een eigen risico van f 100 000 voor het overige werk.

Voor overige verzekeringen is geregeld dat deze worden geacht op initiatief en onder verantwoordelijkheid van de bouwcombinatie te worden aangegaan en te zijn begrepen in de bouwsom.

Beëindiging en schorsing

Er zijn drie go/no-go momenten in het met de bouwcombinatie te sluiten fasencontract opgenomen, te weten:

- a. start mobilisatie bouwvoorbereiding;
- b. aanvang bouwvoorbereidingswerkzaamheden;
- c. aanvang bouw.

Er wordt van uitgegaan dat na ondertekening van het bouwcontract wordt begonnen met de engineering, totale kosten f 20 mln. (prijspeil 1992, exclusief BTW).

Wordt de zaak geschorst, danwel beëindigd, omdat er geen zicht is op het verkrijgen van vergunningen, verwerving benodigde gronden, vereiste wetgeving, dan bedragen de maximale kosten f 20 mln.

Beslismoment start mobilisatie bouwvoorbereiding.

Op 1 juli 1997 wil de bouwcombinatie weten of zij met het ontwerpen (ontwerpwerkzaamheden lopen ook door tijdens bouw) aan moeten koersen op een daadwerkelijke start van de bouw of dat zij de

engineeringswerkzaamheden moeten beëindigen (het detailontwerp, opleveringsgereed maken). Bij beëindiging wordt een afgerond ontwerp, zodanig dat dit voor een hernieuwde start gebruikt kan worden, opgeleverd à maximaal f 20 mln.

Beslismoment aanvang bouwvoorbereidingswerkzaamheden.

Op 1 september 1997 wil KMW vervolgens weten of er daadwerkelijke stappen genomen kunnen worden met betrekking tot de voorbereidingswerkzaamheden van de bouw. Er worden nu aanvangskosten gemaakt ter hoogte van enige miljoenen. Verder wordt personeel gemobiliseerd.

Beslismoment aanvang bouw.

Op 1 december 1997 wil KMW toestemming om met de bouw te beginnen. Dit is het moment waarop substantiële kosten worden gemaakt (bestellen boormachine).

Stand van zaken projectbudget

In onderstaand overzicht worden de verschillende posten weergegeven, zoals zij de basis vormden voor het Ministerraadsbesluit en eerder aan u verstrekte informatie (brief BSG/95/25339 van 13 november 1995) en zoals zij nu zijn ingevuld na afronding van de onderhandelingen met de bouwcombinatie en aangepast aan prijspeil 1 juli 1996.

	nieuw projekt budget	eerder genoemd budget		
kosten bouw	bedrag	bedrag	marges	
• aanneemsom	1 090 ^{5a}	10 09 ¹	+ 5	- 45
• detailuitwerking kontrakt	5 ²			
• aansluiting N61	10 ³			
• meerwerk dwarsverbindingen		22	+ 22	- 22
• verzekeringen	30	30	0	0
• loon- en prijsverrekening	108 ⁴	180 ¹	+ 40	- 38
• onvoorzien bouw (5%)	62	63	0	0
subtotaal bouw	1 305			
kosten opdrachtgever				
• kosten opdrachtgever	107 ⁵	80	+ 10	- 5
• onvoorzien opdrachtgever (10%)	11	8	0	0
subtotaal opdrachtgever	118			
subtotaal investeringskosten	1 423	1 392	+ 77	- 110
BTW/OB	236	231	+ 14	- 19
Totaal investeringskosten ⁶	1 659	1 623	1 714	1 494

Enkele toelichtingen:

1. De aanneemsom ad 1009 mln. stond op prijspeil eind 1992. De belangrijkste oorzaak van de stijging van de (nieuwe) aanneemsom komt voort uit het opwaarderen naar prijspeil 1 juli 1996. Daarmee wordt het eerder genoemde budget van 180 mln. voor de loon- en prijsverrekening evenredig kleiner.
2. Op details wordt het bouwcontract nog nader uitgewerkt. Overeengekomen met de bouwcombinatie is dat eventuele wijzingen hierin niet tot een verhoging, danwel daling van de bouwsom zullen leiden groter dan f 5 mln.
3. In het projectbudget is opgenomen de aansluiting van het WOV-tracé op de N61; de meerkosten hiervan bedragen ca. 10 mln., waarvan het merendeel via een opdracht aan de aannemer zal worden besteed.

4. De prijsstijgingen vanaf 1 juli 1996 tot aan het einde van de bouwperiode worden geraamd op 108 mln., waarbij is uitgegaan van een gemiddeld effect op lonen en prijzen van 2,5% per jaar. (Een afwijking van de inflatie van 2,5% levert een kostenverandering op van circa 45 mln per procent afwijking).
5. De kosten van de opdrachtgever zijn aanzienlijk gestegen. Dit wordt veroorzaakt door:
- Overheveling van enkele posten uit de aanbieding van de aannemer naar de kosten voor de opdrachtgever (omdat nog niet duidelijk is of en zo ja, hoeveel kosten daarmee gemoeid zijn). Dit betreft het verzorgen van geluidwerende voorzieningen en domeinrechten, tezamen: 8 mln.
 - De kosten van de NV zelf (personeel, huisvesting, automatisering, e.d.) werden aangezien de organisatie (van de NV) nog volop in ontwikkeling was geacht te zijn deel uit te maken van de bouwbegeleiding en zijn daarom niet expliciet opgevoerd: 8 mln.
 - In de oorspronkelijke raming is opgenomen een kostenpost van 3 mln. voor het geven van advies bij audits. Gezien de huidige inzichten is dit verre van toereikend voor de inzet van adviesburo's bij zowel de NV als de ondersteunende waterstaatsdiensten. Een bijgestelde raming leidt tot extra kosten: 9 mln.
 - Voorts zijn er enkele kleinere posten, tezamen: 2 mln.
6. Bij het project spelen nog diverse onderwerpen, waarvan verondersteld wordt, dat deze niet tot extra kosten zullen leiden, maar waarvan dat niet is uit te sluiten. Momenteel zijn als belangrijk daarin onderkend:
- Het is mogelijk, dat uit veiligheidsoverwegingen er meer dwarsverbindingen tussen de twee tunnelbuizen aangelegd zullen moeten worden dan nu is voorzien. Overigens voldoet naar de mening van de Rijkswaterstaat het ontwerp van de tunnel aan de wettelijk gestelde eisen voor veiligheid.
 - Zo ook is het denkbaar, dat uit veiligheidsoverwegingen er vluchtvoorzieningen moeten worden getroffen in de kabelgoten onder het wegdek in beide tunnels.
 - Voor verzekeringskosten is in het projectbudget 30 mln. gulden opgenomen. Er zijn echter tendenzen, die wijzen op een verhoging van verzekeringspremies.
 - Voorts zijn er de – in deze nota eerder genoemde – zgn. ultieme risico's, waarvan de omvang zeer groot kan zijn, maar die zich op voorhand niet laten becijferen.

Verwacht wordt dat bovengenoemde onderwerpen zich niet zullen manifesteren. Als dat echter wel het geval blijkt te zijn, lijkt verhoging van het projectbudget onvermijdelijk.

Het projectbudget komt daarmee op f 1659 mln.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink