

Vergaderjaar 2002–2003

28 724

Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 juli 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 26 juni 2003 overleg gevoerd met minister Peijs van Verkeer en Waterstaat over **de brieven van de minister d.d. 23 juni (kamerstuk 28 724, nr. 9) en 26 juni 2003 (kamerstuk 28 724, nr. 10) inzake risicoreservering voor Betuweroute en HSL.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Verdaas** (PvdA) is gevoelig voor het argument dat de geplande uitgaven noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de kosten in het verdere traject nog verder oplopen. Het is echter de vraag of alle posten terecht onder de post risicoreservering zijn opgenomen, want sommige kosten waren te voorzien. De Kamer heeft overigens de neiging om het project te gaan managen, maar dat moet zij niet willen. Is er nu voldoende inzicht in de resterende risico's of wordt de Kamer in de toekomst weer geconfronteerd met de boodschap dat het project door moet gaan omdat anders de kosten nog verder oplopen? Hoe wil de minister voorkomen dat er elke twee of drie maanden een dergelijk AO wordt aangevraagd?

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) meent dat in de brief die de Kamer heden heeft ontvangen een ontluisterend beeld van een onbeheersbaar project wordt geschetst. Zo blijkt de werkelijke situatie af te wijken van de contractuele uitgangspunten en had de overheid de conditionerende werkzaamheden niet tijdig klaar. Tijdens de uitvoering blijkt een deel van de opties niet realiseerbaar omdat niet aan de randvoorwaarden voldaan kon worden. Hierdoor past de ontwerp oplossing voor de bovenbouw niet op de onderbouw of wordt een en ander te laat opgeleverd. De kritiek naar aanleiding van het Rekenkamerrapport dat de Tweede Kamer uit was op een luxe lijn, wordt zeker niet onderbouwd door deze brief. Het blijkt niet om extra wensen van de Kamer gaan, maar om mismanagement van het ministerie. Verder blijkt de minister compleet klem te zitten tussen de aannemers aan de ene kant – alle tegenvallers komen ten laste van het ministerie – en de HSA aan de andere kant. De toekomstige exploitant heeft contractueel een keiharde einddatum en kan enorme claims indienen als die niet haalbaar blijkt.

¹ Samenstelling:

Leden: Duijvesteyn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Meijer (CDA), Van Lith (CDA), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Koopmans (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Van As (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van der Ham (D66), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

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

Wat de fractie van GroenLinks betreft, staat de minister onder curatele inzake verdere uitgaven voor Betuwelijn en HSL. De Kamer geeft geen toestemming om nog een eurocent extra uit te geven zonder dat glashelder is of dit echt nodig is en ten koste waarvan. Tevens moet helder zijn dat de boel op orde is, want er wordt heel snel gezegd dat de Kamer erbij zat en er dus mee heeft ingestemd.

De minister wil 43 mln euro van de risicoreservering aanspreken en daar bovenop meldt zij een extra bedrag van 49 mln euro. Dit laatste bedrag komt ten laste van de begroting 2003, maar er staat ook bij dat het saldo van het Infrastructuurfonds een rol kan spelen. Kan dit nader toegelicht worden? Eerder heeft minister De Boer gezegd dat er geen cent rek meer in de begroting zat voor achterstallig onderhoud van het spoor. Minister Zalm heeft duidelijk gemaakt dat hij in geen geval zal accepteren dat een extra tegenvaller ten laste van het EMU-saldo wordt gebracht.

Wat voor soort contracten heeft de overheid met de aannemers afgesloten? Zijn al die tegenvallers daaruit één op één af te leiden? Wordt er tegen aannemers geprocedeerd? Het kan toch niet kloppen dat de overheid voor alle extra kosten opdraait?

De extra 50 mln euro worden ingezet om de risico's van de HSL zo vroeg mogelijk aan te pakken. Hoe zit het met de extra kosten voor de Betuwelijn?

De begroting geeft geen goede informatie over het tempo waarin de risicoreservering wordt aangesproken. Er zou in dit kader 43 mln euro worden uitgegeven, maar dat wordt nu al 90 mln euro. Wat gebeurt er volgend jaar? Hoe is de prognose tot stand gekomen? Welke extra risico's zijn er nog? De Rekenkamer meent dat de uiteindelijke kosten 1,4 mld euro kunnen bedragen in plaats van de geraamde 985 mln euro.

Hoe zit het contract met HSA in elkaar? Waarom kost het zo ontzettend veel als de lijn later wordt opgeleverd? Waarom is er niet een iets ruimere termijn genomen? Hoe onvermijdelijk is het om deze verplichtingen in juli en augustus aan te gaan? Waarom wordt meteen een vrijbrief voor het hele jaar gevraagd? Naast aanpassing is er ook sprake van scoopwijzigingen. Waarom zijn die niet aan de Kamer voorgelegd?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) meent dat de Kamer, ondanks het rapport van de Rekenkamer over de risicoreserveringen en overschrijdingen, haar werk goed doet als zij meteen aan de bel trekt wanneer de post risicoreservering fors wordt overschreden. Ook de CDA-fractie is geschrokken van de hoogte van de recente overschrijding. De post voor dit jaar blijkt niet alleen te worden opgemaakt, maar er moet zelfs tweemaal zoveel voor worden uitgetrokken. Wanneer is dit duidelijk geworden? Is er sprake van een kasschuif binnen de risicoreservering of is het een echte overschrijding van het budget?

Komt het aan de Kamer gezonden overzicht overeen met de lijst van onderwerpen die vertrouwelijk zou zijn besproken, als er het najaar van vorig jaar was doorgevraagd of is dit nieuwe informatie? Hoe kan worden verklaard dat er begin dit jaar geen geld meer op de begroting was, terwijl nu ineens 49 mln euro kan worden gevonden? Blijft het voor dit jaar hierbij of zijn er meer tegenvallers te verwachten?

De heer **Van Beek** (VVD) merkt op dat het lastig is om de getallen die in beide brieven worden genoemd met elkaar in verband te brengen. Zo is niet duidelijk of het bedrag van 170 mln euro dezelfde post betreft als het bedrag van 174 mln euro in de tabel. Als dat het geval is, kan dan verklaard worden waarom het kaseffect in de tabel op 92 mln euro wordt geschat, terwijl eerder sprake was van een bijbehorend kaseffect van 50 mln euro? Is het bedrag van 49 mln euro uit de tabel hetzelfde als het bedrag van 50 mln euro dat op de eerste pagina wordt genoemd? Het project heeft een risicobudget van 985 mln euro. Is dit budget op dezelfde wijze gedefinieerd als het bedrag van 174 mln euro? Het kan zijn

dat dit laatste bedrag niet alleen betrekking heeft op risico's, maar ook op verandering van ontwerp, prijsstijgingen en dergelijke.

Als sprake is van een kasschuif, is het de vraag waar dit geld zo lang vandaan komt. Levert dit vertraging voor andere projecten op en, zo ja, voor welke? Of is er vanwege vertragingen of meevallers toevallig extra geld beschikbaar? Het was mooier geweest als de Kamer de informatie eerder had ontvangen, zodat zij meer tijd had gehad om de gegevens te bestuderen.

De heer **Hermans** (LPF) sluit zich aan bij de vragen inzake de dekking van de 50 mln euro. In de aanvullende brief wordt aangegeven dat het totale bedrag van 985 mln euro aan risicoreservering niet zal worden overschreden. Vallen alle genoemde uitgaven onder de risicoreservering? Het lijkt erop dat sommige posten beter op artikel begroot hadden kunnen worden. De specificatie raakvlakken tussen contracten betreft een verplichting van in totaal 17,5 mln euro. De ontwerp oplossingen voor de bovenbouw passen niet op de onderbouw of zijn te laat beschikbaar. Het ministerie is verantwoordelijk voor de afstemming van de contracten. Is deze tegenvaller het gevolg van mismanagement?

De Algemene Rekenkamer acht de kans dat het budget van 985 mln euro afdoende is niet groter dan ongeveer 10%. Het benodigde bedrag ligt eerder tussen de 1,2 mld en 1,4 mld euro. Daarbij kunnen eventueel nog aanvullende kosten in verband met Europese veiligheidseisen komen. Ziet het ministeries dit risico ook? Gelden deze overschrijdingen ook voor de Betuwelijn?

Het antwoord van de minister

De **minister** wijst erop dat bij de uitvoering van projecten in de loop van een jaar altijd veranderingen optreden. De afgelopen jaren blijkt dat er ieder jaar minder wordt uitgegeven dan op grond van de begroting vooraf mogelijk was. Het uitgangspunt bij de begrotingsvoorbereiding is het zekerstellen van de middelen om de geplande uitvoering in het geplande tempo ter hand te nemen. In de praktijk doen zich echter altijd vertragingen voor waardoor er in het lopende jaar geld overblijft. De betaling schuift op in de tijd maar de projecten worden daardoor op zichzelf niet duurder of goedkoper. Om te voorkomen dat het overblijvende geld in latere jaren niet meer beschikbaar is, is het Infrastructuurfonds in het leven geroepen. In sommige gevallen worden projecten sneller uitgevoerd dan geraamd. In dat geval geldt precies het omgekeerde: in het lopende jaar wordt dan meer uitgegeven, maar in de volgende jaren minder. In principe kan betaling leiden tot een hoger uitgavenbedrag door te putten uit het fonds of zelfs door een negatief saldo te laten ontstaan. Er zijn grenzen aan dit negatieve saldo omdat dit meetelt voor de berekening van het begrotingstekort van het Rijk in het desbetreffende jaar en daarvoor gelden harde afspraken.

Van een kasmeevaller in een jaar kunnen geen extra dingen gedaan worden. Het kasbedrag is het volgend jaar nodig voor het project waarvoor tijdelijk minder rekeningen binnenkomen. Voor nieuwe projecten is nieuw geld nodig; of extra geld uit de algemene middelen of door het schrappen in programma's. Het spooronderhoud is geen verzamelpost, maar betreft exact omschreven trajecten. Om nieuwe trajecten in uitvoering te nemen, moeten er extra middelen beschikbaar gesteld worden. De gemelde uitgave van 49 mln euro voor dit jaar om de extra risico's van de HSL te dekken, betreft een kasversnelling. Het kasritme in 2003 is heel moeilijk te plannen. Begin dit jaar was er een verplichtingenpauze bij Rijkswaterstaat. Momenteel is er een goed beeld van de uitvoering van de begroting. Het is dan ook niet nodig om projecten te vertragen om geld vrij te maken voor deze extra betaling van 49 mln euro. Elke maand wordt het kasoverzicht van alle diensten van Verkeer en Waterstaat verzameld

om de prognoses van de nog te verwachten betalingen te kunnen beoordelen. Op grond van die analyses is er geen reden tot temporisering van andere projecten. Het is ook mogelijk om het saldo van het Infrastructuurfonds hiervoor te gebruiken. In dat geval wordt er dit jaar iets meer betaald. Ook kan een aantal betalingen over de jaargrens worden geschoven, uiteraard binnen de eisen die aan een correct betalingsgedrag gesteld kunnen worden. In het algemeen geldt dat er in het totale investeringsprogramma geen verlaging hoeft te worden toegepast. Er sneuvelen dus geen projecten, omdat alleen geld dat al gereserveerd was, wordt aangewend. De risicoreservering is juist in het leven geroepen om te voorkomen dat er bij extra kosten gesneden moet worden in de lopende projecten. Er is nog niets te zeggen over het uitgaventempo van volgend jaar. Voor de begroting van 2004 wordt een nieuwe planning gemaakt.

Binnen Verkeer en Waterstaat is er een goede opzet om risico's te beheersen. Er wordt nog steeds van uitgegaan dat de risicoreservering voldoende is. Er zijn geen andere risico's dan eerder gemeld. Het onderhavige voorstel is nodig om gedurende het reces geen verrassingen te laten optreden.

Bij het sluiten van de contracten heeft de Staat een aantal risico's voor haar rekening genomen. Bij de onderhandelingen zijn deze risico's geraamd en geordend. In de praktijk blijken de overgenomen risico's aanzienlijk groter dan destijds werd aangenomen, maar desondanks blijft men ruim onder het destijds voor het project geraamde bedrag. Het blijft nog steeds voordelig dat de Staat een aantal risico's voor haar rekening heeft genomen. Met het oog op deze handelwijze is de risicoreservering in het leven geroepen. Destijds werd uitgegaan van een totaalbedrag van 1700 mln euro voor dit project. Doordat het ministerie er bovenop is blijven zitten, is het bedrag steeds minder geworden. Uiteindelijk is uitgekomen op een risicoreservering van 985 mln euro. De minister is er vast van overtuigd dat het project binnen dit bedrag gerealiseerd kan worden. De risico's zijn vorig jaar onderkend en aan de Kamer gemeld. De raakvlakrisico's zijn inherent aan de nieuwe vorm van de contracten. In dit stadium moeten de risico's beheersbaar worden gemaakt. Een voorbeeld van zo'n risico is de bak bij Bergschenhoek die op maaiveld was begroot, maar nu op aandringen van de gemeente verdiept wordt aangelegd. Bij dergelijke risico's is er zeker geen sprake van mismanagement.

Als het onderhavige besluit niet wordt genomen, zullen de aan de infraprovider toegezegde tijdstippen om aan het werk te kunnen gaan, niet worden gehaald. Voor een groot aantal werkvakken is namelijk de periode van negen maanden tussen oplevering onderbouw en start van het werk van de infraprovider al verstreken. Dit werk kent een krap tijdschema zodat aangenomen moet worden dat vertraging bij de start gevolgen heeft voor het tijdstip van oplevering. In dat geval loopt ook de uitvoering van het vervoerscontract vertraging op. Omdat de vertraging niet de schuld van de provider is, moet hij wel betaald worden. Daar staan geen inkomsten van de HSA tegenover. Ook de afspraken met België worden dan geschonden. Aan beide zaken hangt een fors prijskaartje.

Er wordt scherp met de aannemers onderhandeld. In één geval moest bijna de bankgarantie worden aangesproken om tot overeenstemming te komen. In de contracten is in het inschakelen van een raad van deskundigen voorzien. De ervaring leert dat dit een tijdrovend traject is dat tot een genuanceerd oordeel leidt. Om de raakvlakrisico's en de risico's in de tijd beheersbaar te maken, zijn extra maatregelen nodig. De nog hangende claimkwesties moesten nog uitonderhandeld worden.

Tijdens het vertrouwelijk overleg is geciteerd uit een lijst met risico's. In de brief van heden zijn deze geclusterd weergegeven. Het verschil tussen het bedrag van 43 mln euro dat destijds is genoemd en het bedrag van 92 mln euro van nu is te verklaren uit het versneld nemen van maatregelen ten aanzien van de onderbouw. Eind 2002 was het beeld dat de meeste maat-

regelen om de risico's beheersbaar te houden alleen door de infraprovider genomen kunnen worden. In de afgelopen maanden zijn alle mogelijkheden om de risico's te beperken nader onderzocht. Door het nemen van extra maatregelen ten aanzien van de onderbouwcontracten konden op de meeste punten de afgesproken tijdstippen voor de infraprovider gehaald worden. Daartoe moest echter nog een aantal claims afgewikkeld worden. De post «onvoorzien» kreeg daardoor in hoog tempo een verplichtend karakter. De nu voorgestane werkwijze is gebaseerd op het zoveel mogelijk nemen van maatregelen in de onderbouwcontracten gericht op het voorkomen van tijdsoverschrijdingen en op het wegnemen van de verschillen tussen hetgeen de onderbouwcontracten moeten opleveren en hetgeen de infraprovider is toegezegd. Een maand vertraging kost 23 mln euro. Het streven is erop gericht, binnen de risicoreservering van 985 mln euro te blijven en te voorkomen dat de berekening van de Rekenkamer met een totaal van 1400 mln euro bewaarheid wordt. Het bedrag van 174 mln euro aan verplichtingen valt onder de geraamde 985 mln euro. In de brief van 23 juni 2003 is dit bedrag «ruim 170 mln euro» genoemd. Het kasbeslag voor dit jaar is 92 mln euro. Het bedrag van 49 mln euro is in de brief van 23 juni omschreven als «circa 50 mln euro».

De Rekenkamer komt uit op een schatting van tussen de 800 mln en 1400 mln euro voor beide projecten samen. Vorig jaar lag de grens tussen de 900 mln en de 1700 mln euro. Een reservering van 985 mln euro werd voldoende geacht, maar daarbij is gemeld dat er geen zekerheden gegeven kunnen worden. Door scherp te managen, kan men binnen het budget blijven.

Een niet te voorziene scoopwijziging kan als risico worden aangemerkt, zoals de bak bij Bergschenhoek. Scoopwijzigingen kunnen in bepaalde gevallen zeker uit de risicoreservering betaald worden. De uitkomst van het onderzoek naar geluidsreductie door aanpassing van treinen kan als een risico gezien worden. De consequentie kan een scoopwijziging zijn, namelijk de aanleg van extra geluidsschermen.

De in de brief genoemde bedragen hebben alleen betrekking op de HSL. Voor de Betuwelijn is in 2003 geen extra kasgeld nodig. Na voor de in september a.s. geplande discussie over de technische installaties voor de tunnels moet een verplichting worden aangegaan ten laste van de risicoreservering voor de Betuwelijn, maar zij wordt pas in 2004 of zelfs later geëffectueerd.

Als de aanpak om de risico's zo snel mogelijk weg te werken ook in 2004 wordt voortgezet, zal er voor dat jaar ook meer geld nodig zijn dan medio 2002 is geraamd. Dit alles blijft echter binnen het geraamde totaal van 985 mln euro.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Verdaas** (VVD) vraagt om een nadere onderbouwing van de resterende risico's in verband met het totale budget van 985 mln euro.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) krijgt de indruk dat de minister, zoals haar voorgangers ook deden, vooral wil melden dat de zaak volledig onder controle is, terwijl zij in feite in de tang zit tussen de aannemers en de exploitant. Volgens de Rekenkamer is er slechts 10% kans dat het budget van 985 mln euro toereikend is. Het is veel waarschijnlijker dat het 1,2 mln of 1,4 mln euro wordt. Op basis van de gegevens die de minister verstrekt, is het volstrekt onverantwoord om akkoord te gaan met 170 mln euro aan extra verplichtingen.

De minister wijst erop dat er zulke scherpe contracten zijn afgesloten dat men ondanks de tegenvallers nog onder de offerte blijft. Zij kan echter niet ontkennen dat de raming op de begroting wordt overschreden. De tegenvallers blijken overigens vaak veroorzaakt te worden doordat de

werkelijke situatie verschilt van de contractuele uitgangspunten van het ministerie.

Kan deze minister bevestigen dat de minister van Financiën akkoord gaat met deze brief? Kan de minister garanderen dat de risicoreservering voor 2004 niet verhoogd hoeft te worden, zodat er niet op andere projecten bezuinigd hoeft te worden?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) meent dat dit overleg aantoont dat het goed is dat de Kamer nagaat op welke wijze in de toekomst met dit soort grote projecten om moet worden gegaan. Hij is zeer onder de indruk van de beantwoording van de minister, die ondanks de korte tijd dat zij in functie is, toch in staat is om de zaken zeer helder over het voetlicht te brengen.

Is het te danken aan de uitgavenstop die eerder dit jaar van kracht was dat er nu wat meer lucht is? Nu de minister duidelijk heeft gemaakt dat de kosten van het project nog steeds lager zijn dan bij een andere aanbestedingsprocedure, komt de kritiek van de Rekenkamer in een ander daglicht te staan.

Waren de posten die in november 2002 zijn genoemd onderdeel van de risicoreservering van 985 mln euro?

De heer **Van Beek** (VVD) komt tot de conclusie dat het buitengewoon moeilijk te beoordelen is of het verstandig is dat de overheid zelf risico's draagt bij de uitvoering van projecten. Dit punt moet ook onderdeel van de nadere studie uitmaken.

Daalt het risico met 174 mln euro als de risicoreserve voor dat bedrag wordt aangesproken?

De heer **Hermans** (LPF) herinnert aan zijn vraag over de raakvlakken tussen contracten. Heeft het ministerie dit niet goed uitgevoerd? Kan er alsnog een reactie gegeven worden op de vraag naar eventuele aanvullende veiligheidseisen uit Europa?

De **minister** meldt dat er op een groot aantal posten risico's zijn. De minister is bereid om de Kamer openheid van zaken te geven, maar dit kan alleen vertrouwelijk omdat nog niet alle contracten getekend zijn. Ten aanzien van de risico's zijn geen garanties te geven. Tot nog toe zijn er geen tekenen dat het budget van 985 ontoereikend is. De brief is vanzelfsprekend afgestemd met het ministerie van Financiën.

In het kader van de begroting worden de risico's voor 2004 geraamd. Bij de begrotingsbehandeling heeft de Kamer alle gelegenheid om daarop in te gaan. Bij het aangaan van verplichtingen moet de regering de zekerheid hebben, daar ook aan te kunnen voldoen. De bedoeling is om de risico's te voorkomen door in een vroegtijdig stadium maatregelen te nemen.

Mede door de harde actie van begin dit jaar let men op het ministerie heel scherp op de kas en op de verplichtingen.

De Rekenkamer heeft het totale risico in beeld gebracht zonder daarop hetgeen het ministerie nog denkt te kunnen verdienen, in mindering te brengen. Het bedrag van 174 mln euro kan niet rechtstreeks in mindering worden gebracht op de 985 mln euro, maar wel op de becijfering van de Rekenkamer die uitkomt op 1400 mln euro.

Het overdragen van de risico's kost geld. Het is altijd een afweging. Tot nu toe blijkt dat het ministerie er heel wat op kan besparen.

Er is geen sprake van extra Europese veiligheidseisen. Wel zijn er Europese standaarden ten aanzien van de signalering. Daarover is overigens nog geen beslissing genomen.

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

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers