

Vergaderjaar 2002–2003

28 724

Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

Nr. 13

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 augustus 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat² hebben een aantal vragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid» (kamerstuk 28 724, nr. 8). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 augustus 2003. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijkzma (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 (GL), Duyvendak (GL), 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).

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

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

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

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Noordsij

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD),

Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature (CDA), Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

1

Acht de minister het mogelijk dat de concrete bedragen die door de Algemene Rekenkamer reeds in dit rapport openbaar gemaakt zijn, tot kostenstijgingen bij nog resterende aanbestedingen kunnen leiden?

De in het rapport genoemde bedragen zullen naar verwachting niet leiden tot kostenstijgingen bij de nog resterende aanbestedingen.

2

Worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de risicoreservering in de komende begroting verwerkt?

Een beroep op de risicoreservering zal in de begroting worden verwerkt indien risico's zich onvermijdelijk vertalen in kostenstijgingen of om de kosten voor beheersmaatregelen te dekken. Pas dan vindt budgetoverheveling plaats vanuit de risicoreservering. De Kamer wordt over de budgetoverhevelingen geïnformeerd.

3

Hoe groot was de post onvoorzien bij aanvang van beide projecten? Welk percentage bedroeg dit van de totale projectkosten? Hoe groot (procentueel) is bij een gemiddeld spoorinfrastructuurproject de post onvoorzien?

Bij de HSL-Zuid bedroeg de post onvoorzien bij contractering van de onderbouw circa 10 procent van de bouwkosten. Ook voor de Betuweroute is dit percentage gehanteerd. Dit percentage is voor gemiddelde spoorprojecten als «gebruikelijk» te kwalificeren. Vanwege het unieke karakter van de projecten qua complexiteit, omvang, innovatiefheid en gehanteerde contractvormen moet achteraf worden geconstateerd dat dit percentage voor zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid ontoereikend was.

4

Op welke wijze worden de scopewijzigingen die nu nog zijn meegenomen in de risicoreservering verwerkt op de begroting van Verkeer en Waterstaat? Worden de met de scopewijzigingen samenhangende bedragen geboekt op de begrotingsartikelen van de beide projecten? Zo ja, in welke (suppletore) begroting zal dit geschieden?

Zoals uit mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt, heb ik een enigszins andere zienswijze op de definitie van een scopewijziging. De Algemene Rekenkamer ziet in haar rapport de ontsporingsgeleiding bij de HSL-Zuid en de Tunneltechnische installaties (TTI) bij de Betuweroute als scopewijzigingen. Bij beide zaken was er ten tijde van het opstellen van het risicoprofiel nog een aanzienlijke bandbreedte ten aanzien van de te verwachten kosten. Pas op het moment dat de exacte kosten bekend zijn en besluitvorming hierover plaatsvindt, onder andere na overleg met de Tweede Kamer, zal ik deze bedragen aan de risicoreservering onttrekken en aan de projectbudgetten gaan toevoegen. Daar de exacte kosten nog niet bekend zijn en definitieve besluitvorming nog niet aan de orde is, acht ik het ongewenst om nu reeds bedragen voor deze doelen aan de projecten toe te voegen. Op dit moment kan ik daarom nog niet aangeven in welk begrotingsvoorstel dit zal gebeuren.

5

Op welke manier zal de risicoreservering voor 2003 gedekt worden, indien besloten wordt om, bovenop de thans gereserveerde 43 mln. euro, voor een bedrag van 49 mln. euro extra uitgaven te doen? Zullen als gevolg hiervan andere projecten in de tijd vertraagd worden of zal het opgevangen worden in het saldo van het Infrastructuurfonds, dan wel een combinatie van beide?

Het extra beslag in 2003 op de risicoreservering zal in de totale uitvoering van de begroting 2003 van het infrastructuurfonds worden opgevangen. Binnen het totale programma van het infrastructuurfonds kunnen projecten die sneller dan gepland verlopen gecompenseerd worden door projecten die vertraging hebben opgelopen. In de begrotingsvoorstellen voor de ontwerpbegroting 2004 wordt dit zichtbaar gemaakt. Overigens merk ik op dat de totaal geraamde uitgaven ten laste van de risicoreservering niet zijn verhoogd. Er is in 2003, naar huidige inzichten, voor de HSL-Zuid vanuit de risicoreservering € 49 miljoen meer nodig. Dit betekent dat het beroep op de risicoreservering in latere jaren met hetzelfde bedrag wordt verlaagd.

6

Welke risico's zouden eigenlijk, volgens de eigen definitie van het ministerie geschaard moeten worden onder scopewijzigingen? Deelt de minister de conclusie van de Algemene Rekenkamer op dit punt?

In aanvulling op het antwoord op vraag 4 wil ik hier het volgende melden. In haar rapport ziet de Algemene Rekenkamer de ontsporingsgeleiding bij de HSL-Zuid en de TTI bij de Betuweroute als scopewijzigingen. Ik heb in mijn reactie aangegeven dat naar mijn mening uitvoeringswijzigingen binnen de afgesproken functionaliteit niet als scopewijzigingen moeten worden gezien. Ten aanzien van zowel de TTI als de ontsporingsgeleiding geldt de functionele eis dat er volgens de geldende regelgeving een veilig systeem wordt opgeleverd. Voor de TTI geldt dat de discussie zich binnen deze scope afspeelt. De discussie rondom de ontsporingsgeleiding is van een wat andere orde, daar de infraprovider hierbij aan moet tonen dat zij een veilig systeem oplevert. Ontsporingsgeleiding wordt pas een risico als de Infraprovider kan aantonen dat aan de gestelde veiligheidseisen wordt voldaan maar dat desondanks toch van hen ontsporingsgeleiding wordt gevraagd. In dat geval is er naar mijn mening sprake van een scopewijziging. Dit neemt overigens niet weg dat ook over de TTI nadrukkelijk met de Kamer zal worden gecommuniceerd. Overigens ben ik van mening dat ook risico's voor scopewijzigingen onderdeel kunnen zijn van een risicoreservering. Daarbij zal de grootst mogelijke terughoudendheid worden betracht en vanzelfsprekend zal over scopewijzigingen uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten worden gewisseld. Volgens de huidige systematiek is in de reservering de onzekerheid van de uitkomst van besluitvorming verdisconteerd in de omvang van het risico (kans maal gevolg).

7

Klopt het dat er nog geen politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden over uitgaven als het gevolg van hogere veiligheidseisen met het oog op ontsporingsgevaar? Kan de minister de meerkosten hiervoor alsnog met onderbouwing en mogelijke alternatieven aan de Tweede Kamer voorleggen?

Dit is correct. Vooralsnog is besluitvorming hierover ook nog niet aan de orde omdat de Infraprovider eerst een «safety case» moet voorleggen aan de Staat. Hierin geeft zij aan hoe en met welke middelen aan de gestelde veiligheidseisen zal worden voldaan. Uiteraard zal ik, zodra dit kan, de Tweede Kamer hierover informeren.

8

Deelt de minister de mening dat de te nemen besluiten over tunnel-technische installaties, Engineering, Administratie en Toezicht (EAT) en de post onvoorzien, te kwalificeren zijn als scopewijzigingen en daarom niet in de risicoreservering thuishoren? Zo nee, waarom niet.

In de antwoorden op de vragen 4 en 6 ben ik hier reeds op in gegaan. Voor de huidige uitwerking van de TTI geldt dat het maatregelenpakket moet passen binnen de reeds geaccordeerde functionaliteit van het programma van eisen. Een scopewijziging is een bewuste keuze voor een andere functionaliteit. Ook de mogelijke extra kosten voor de posten «EAT» en «Onvoorzien» zijn geen wijzigingen van het functioneel programma van eisen.

9

Waarom zijn de tunneltechnische installaties voor de overkapping te Barendrecht niet aan de Tweede Kamer gemeld en als scopewijziging aan de Tweede Kamer voorgelegd? Is de Minister bereid deze post alsnog uit de risicoreservering te schrappen en, voorzien van een deugdelijke dekking, alsnog aan de Tweede Kamer voor te leggen?

Zie ook vraag en antwoord bij 4 en 6. Voor het gehele pakket maatregelen aan de TTI's, inclusief de overkapping Barendrecht, geldt dat de uiteindelijke uitwerking past binnen het functioneel programma van eisen en dus niet kan worden aangemerkt als een scopemutatie.

10

Uit welke post van het strategisch akkoord is het bedrag van € 120 mln voor tunnelveiligheid gehaald?

Bij het samenstellen van het intensiveringsprogramma in de ontwerp-begroting 2003 heeft een herprioritering van het infrastructuurfonds plaatsgevonden, waarbij rekening is gehouden met de zogenaamde «enveloppe mobiliteit» uit het Strategisch Akkoord. Bij deze integrale herprioritering zijn onder andere de middelen vrijgemaakt voor de afdekking van de risico's voor grote spoorprojecten, waar onder de risico's in het kader van de tunnelveiligheid. Over de verwerking van de intensiveringen, extensiveringen en verschuivingen binnen de begroting van het infrastructuurfonds bent u geïnformeerd in een brief d.d. 17 oktober 2002 met kenmerk FEZ/2002/2189, waarin de antwoorden op de gestelde kamervragen naar aanleiding van de ontwerp-begroting voor 2003 zijn gegeven.

11

Kan gedetailleerd worden aangegeven waardoor het verschil tussen de risicoreservering van € 985 mln en de € 1,4 mrd aan mogelijke risico's te verklaren is?

Het door de Algemene Rekenkamer genoemde bedrag van € 1,4 miljard is een bovengrensbepaling. De kans is dus groot dat het uiteindelijke bedrag lager zal uitvallen. Indien veel risico's zich, ondanks de genomen beheersmaatregelen uiteindelijk toch in volle omvang zouden manifesteren, dan nemen de kosten snel toe. Het is dan ook niet expliciet aan te geven welke risico's het verschil uitmaken tussen de € 985 miljoen en de € 1,4 miljard.

Mijn ambtsvoorganger heeft eind vorig jaar aangegeven dat er bewust voor gekozen is om niet meer geld te reserveren dan strikt noodzakelijk is. Het bedrag van € 985 miljoen ligt weliswaar onder het gemiddelde van het risicoprofiel, maar wel op een niveau waarvan ik denk dat het recht doet aan de gesignaleerde risico's. Dit is overigens in overeenstemming met de bevindingen van de Rekenkamer.

12

Waarom is eerder aan de Tweede Kamer gemeld dat de meerjarige reeks van de risicoreservering zoals weergegeven in het Infrastructuurfonds 2003 gebaseerd is op informatie over spreiding van de risico's door de tijd, terwijl deze reeks slechts een resultante was van de beschikbare en vrijgemaakte dekkingsbronnen?

Het beeld dat uit het rapport van de Algemene Rekenkamer naar voren komt over de kasmatige opbouw van de reservering doet naar mijn mening onvoldoende recht aan de afwegingen die bij het opstellen van de begroting 2003 zijn gemaakt. Zowel van de Betuweroute als de HSL-Zuid waren ten tijde van het opstellen van de begroting (voorjaar 2002) uitgebreide gekwantificeerde risico-analyses voorhanden. De wijze waarop beheersmaatregelen werden geformuleerd was echter nog niet zover gevorderd dat op basis van een risicomodel al een meerjarige raming van het verwachte kasbeslag kon worden gemaakt. Wel was er bij de betrokkenen inzicht in de tijdstippen waarop risico's zich zouden kunnen aandienen. Dit inzicht is gebruikt bij het opstellen van de meerjarenraming van de reservering. Het inzicht was gebaseerd op de veronderstelling dat veel problemen in de onderbouw het best door de vanaf 2005 startende Infraprovider konden worden opgelost. Bovendien was er bij de bepaling van het risicoprofiel sprake van forse dreigende vertragingen waardoor betalingen naar verwachting later zouden plaatsvinden. Op basis van gedetailleerde analyses kwam in een later stadium naar voren dat het goedkoper is om de raakvlak- en planningsproblemen zoveel mogelijk in de onderbouw op te lossen. Consequentie hiervan is echter dat betalingen eerder plaatsvinden.

13

Waardoor is de daling van het risicoprofiel in de ondergrens van de HSL-Zuid van € 600 mln naar € 553 mln in het vierde kwartaal van 2002 te verklaren?

Om te voorkomen dat cijfers een eigen leven gaan leiden, wil ik onderstrepen dat de Algemene Rekenkamer hier spreekt over de ondergrens en niet over de verwachte waarde. De genomen beheersmaatregelen hebben geresulteerd in een afname van risico's. De beheersmaatregelen zijn in deze periode met name gericht geweest op de planning van de onderbouw en de onderbouw zelf. De beheersmaatregelen zijn gefinancierd uit de nog beschikbare ruimte in de post «onvoorzien».

14

Kan een overzicht worden gegeven van het verschil tussen het initieel geoffreerde bedrag voor de aanbesteding van de bovenbouw van de HSL-Zuid, het overeengekomen bedrag en het geraamde bedrag?

Het geraamde bedrag voor de civiele onderbouwcontracten bedroeg 3,8 miljard gulden. Het initieel geoffreerde bedrag bedroeg 5,62 miljard gulden. Het uiteindelijk overeengekomen bedrag was 4,32 miljard gulden (zie ook kamerstuk 2002–2003, 28 600 A, nr. 14).

Ten aanzien van de bovenbouw verwijs ik, mede gelet op de complexiteit, graag naar een eerder rapport van de Algemene Rekenkamer, getiteld «Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking» (kamerstuknummer 28 472, nr. 2, vastgesteld op 1 juli 2002) op pagina 43 en verder.

15

Welke categorieën risico's zijn in de aanbesteding van de HSL-Zuid neergelegd bij de Staat en leiden nu tot daadwerkelijk risico's die gedekt moeten worden uit de risicoreservering?

Het betreft onder meer risico's die betrekking hebben op de overeengekomen opties en optimalisaties (samen met de aannemer verkende besparingsmogelijkheden), de vergunningverlening, de welstand, de veranderingen in wet- en regelgeving na 1999, een tijdige grondverwerving en het verleggen van kabels en leidingen, de juistheid van (grond)gegevens, vondsten van explosieven, consequenties van te late

oplevering van de onderbouw voor de Infraprovider en de Vervoerder, het onvoldoende op elkaar aansluiten van gestelde eisen in de onderbouwcontracten, het infraprovidercontract en het vervoercontract.

16

Zijn er gevallen bekend waarin opwaartse druk op de veiligheidseisen vanuit de lokale overheden en brandweer tot overschrijdingen hebben geleid? Zo ja, kunnen deze gevallen beschreven worden?

De beleidsvisie tunnelveiligheid, die de basis zal vormen voor een juridisch kader, is in ontwikkeling. Voor nieuwe spoortunnels wordt in de tussentijd steeds een op maat gesneden pakket aan veiligheidseisen ontwikkeld.

Het overleg met lokale overheden en brandweer over de veiligheid kan leiden tot bijstellingen. Zo is bij de HSL in de boortunnel onder het Groene Hart op advies van het Safety Committee de vluchtpadhoogte zodanig aangepast dat de vluchtroute in geval van een calamiteit is geoptimaliseerd. Een dergelijke aanpassing leidt tot extra kosten.

Bij de Betuweroute is in het overleg met het bevoegd gezag (gemeentes, brandweer) over het maatregelenpakket aan de TTI aangedrongen op een strikte naleving van de uitgangspunten van het groene boekje. Hierbij is uitgegaan van het meest ongunstige scenario in termen van tunnelveiligheid en -beschikbaarheid. Van de kant van het bevoegd gezag is een grote betrokkenheid geweest bij de detailuitwerking. De daaruit voortvloeiende gewenste tunneltechnische installaties zijn in een aantal gevallen bijzonder kostbaar.

Deze stijging van de kosten in de raming is voor mij aanleiding geweest tot de in voortgangsrapportage 12 aangekondigde nadere uitwerking van de TTI en de wijze waarop de gewenste beschikbaarheid van de tunnels kan worden verwezenlijkt met behoud van de veiligheid. Tenslotte is er bij de HSL-Zuid nog een discussie over de brandwerendheid van de tunnels. De tunnels worden voorzien van brandwerende bekleding. Met de bevoegde instanties wordt een discussie gevoerd over de temperatuur waartegen de bekleding gedurende een bepaalde periode bestand moet zijn (1000 graden Celcius). Er zijn geluiden dat met het oog op de veiligheid van de passagiers deze temperatuur verhoogd zou moeten worden tot 1100 graden Celcius. Een dergelijke aanpassing zou erg kostbaar zijn en daarom wordt eerst onderzocht of de huidige voorziene brandwerende bekleding voldoet ten aanzien van de veiligheid van de passagiers. Besluitvorming hierover is vooralsnog niet aan de orde.

17

In welke gevallen heeft de uitwerking van de veiligheidseisen niet altijd tot de soberst mogelijke oplossingen geleid?

Zie het antwoord op vraag 16.

18

Is de minister van oordeel dat in het geval van de tunneltechnische installaties het mogelijk was geweest om, zonder aan de vereiste veiligheid af te doen, te kiezen voor een meer sobere variant in de uitvoering?

Op dit moment wordt in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vorm gegeven aan de nadere uitwerking van de TTI-maatregelen. Uitgangspunt daarbij is dat de veiligheid is gewaarborgd. Het gaat vooral om versoberingen ten aanzien van de beschikbaarheid. Dit betreft de tijd die nodig is om een tunnel na een calamiteit weer gebruiksgereed te maken. Bij de huidige uitwerking van de TTI worden de mogelijkheden tot versobering, zoals geconstateerd door de externe auditor, meegenomen. De verwachting is dat eind

augustus/begin september 2003 de besluitvorming in het kabinet kan worden afgerond. Over de uitkomsten hiervan zult u worden geïnformeerd.

19

Deelt de minister de constatering van de externe auditor van het project Betuweroute dat de uitwerking van de veiligheidseisen niet altijd geleid heeft tot de soberst mogelijke oplossing voor de tunneltechnische installaties? Zo ja, welke oplossingen waren mogelijk geweest en welke besparing had dit opgeleverd?

Zie het antwoord op vraag 18.

20

Over welke van de genoemde mogelijkheden tot versoering is nog politieke besluitvorming mogelijk?

Zie het antwoord op vraag 18.

21

Dienen de beheersmaatregelen die kunnen bijdragen aan een lager risico-profiel voor de HSL-Zuid nog doorgevoerd te worden of is dit reeds gebeurd? Welke maatregelen zijn dit en in welke mate dragen zij bij aan de verlaging van het risicoprofiel?

Het nemen van beheersmaatregelen is een continu proces van vooruitdenken en vaststellen hoe toekomstige risico's het best kunnen worden beheerst. Voor de aard van de maatregelen verwijs ik ook naar de op 26 juni 2003 verzonden brief over de risicoreservering (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 724, nr. 10), waarin een opsomming wordt gegeven van de risico's waarvoor reeds in 2003 middelen benodigd zijn.

22

Zijn de overschrijdingen op het budget van de HSL-Zuid als gevolg van de gekozen contracteringswijze waarbij de risico's voor eigen rekening zijn gehouden hoger dan de winst die is behaald door op deze manier voor een lager bedrag aan te besteden? Deelt de minister in dit verband de mening van de Algemene Rekenkamer dat de gekozen contracteringswijze achteraf ongelukkig te noemen is?

Het bod van de aannemers bij de civiele onderbouwcontracten bedroeg 5,6 miljard gulden. Uiteindelijk is dit bedrag door onderhandelen en het terugnemen van risico's teruggebracht tot 4,3 miljard gulden. Het resultaat van de onderhandelingen is dat het gesloten contract dus 1,3 miljard gulden lager was dan het initieel geoffreerde bedrag. Indien in de huidige risicoreservering het aandeel van de onderbouwcontracten en het overgrote deel van de plannings- en raakvlakrisico's zou worden meegenomen aan de teruggenomen risico's, is naar mijn mening het na de onderhandelingen gesloten contract nog altijd lager dan de aanvankelijk geoffreerde 5,6 miljard gulden.

23

Bent u bereid om de post tunneltechnische installaties alsnog aan politieke besluitvorming te onderwerpen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welk tijdspad heeft de minister daarbij voor ogen?

Zie het antwoord op vraag 18.

24

Waarom is de mededeling van de directeur-generaal Rijkswaterstaat in mei 2002 over de hoogte van de raakvlakrisico's, respectievelijk over de hoogte van de risico's van de onderbouwcontracten voor de HSL niet onverwijld aan de Tweede Kamer mede gedeeld? Waarom is de mededeling van de directeur-generaal Rijkswaterstaat in juli 2002 over de hoogte van de plannings- of verdragingsrisico's niet onverwijld aan de Tweede Kamer medegedeeld? Waarom is de mededeling van de directeur-generaal Rijkswaterstaat in september 2002 over de hoogte van de risico's ten aanzien van de tunneltechnische installaties niet onverwijld aan de Kamer medegedeeld?

De mededelingen van de directeur-generaal Rijkswaterstaat hadden betrekking op de informatie die op ambtelijk niveau beschikbaar was gekomen. Echter, deze informatie moest zorgvuldig getoetst worden. Het heeft enige tijd gekost om het juiste beeld over de hoogte van de risico's te verkrijgen. Pas na de audits van Lloyds en de Bouwdienst Rijkswaterstaat is dit inzicht verkregen en is de Tweede Kamer overeenkomstig geïnformeerd.

25

Hoe kon het financieel risico van de tunneltechnische installaties zo snel oplopen van € 32 mln in mei 2001, naar € 235 mln in mei 2002, naar uiteindelijk € 495 mln in september 2002?

In vraag 16 is reeds ingegaan op de oorzaak. Hieronder ga ik meer specifiek in op het oplopen van de kosten van TTI-voorzieningen. De kostenstijging van € 32 miljoen in mei 2001 in de raming was een gevolg van een nadere uitwerking van de TTI-voorzieningen. Tot deze uitwerking behoorde een back-up systeem voor eventuele storingen en een centraal besturingssysteem. Ook aan branddetectie en noodstroomvoorzieningen werden hogere eisen gesteld. De verdere stijging naar € 235 miljoen in mei 2002 is een gevolg geweest van het, mede op aandringen van bevoegde gezagen (gemeentes, brandweer), uitwerken van het Groene boekje (beveiligingsconcept voor tunnels uitsluitend bestemd voor goederenvervoer) op basis van het meest ongunstige scenario in termen van veiligheid en beschikbaarheid. Deze uitwerking leidde onder andere tot een grote redundantie (het bij falen van het systeem terugvallen op een alternatief systeem). Daarnaast bleek de engineering erg complex. Tenslotte is het aantal aanbieders op de markt voor TTI beperkt, waardoor de kosten mogelijk hoger uitvallen. In juli 2002 gaf een externe audit aan dat het risico van kostenoverschrijding bij de TTI kon oplopen tot 495 miljoen Euro. Deze stijging van de kosten in de raming is voor mij aanleiding geweest tot de in voortgangsrapportage 12 aangekondigde nadere uitwerking van de TTI en de wijze waarop de gewenste beschikbaarheid van de tunnels met behoud van de veiligheid op zo sober mogelijke wijze kan worden verwezenlijkt.

26

Waarom heeft de minister de Tweede Kamer pas na de in uitvoeringneming van de eerste onderbouwcontracten voor de HSL-Zuid in maart 2000 ingelicht over de (raakvlak)risico's? Wanneer was deze informatie op het departement bekend en wanneer is deze gemeld aan de minister?

De meeste van de civiele onderbouwcontracten zijn in juli 2000 formeel gesloten. De Kamer is hierover destijds schriftelijk geïnformeerd. Naar de inzichten op dat moment waren de middelen, met uitzondering van de reeds gemelde spanning van 200 miljoen gulden voor eventuele risico's, toereikend. Graag verwijs ik in dit verband ook naar mijn brief van 5 november 2002 (Tweede Kamer 2002–2003, 28 600 A, nr. 14).

27

Waarom werd na de tiende voortgangsrapportage van de Betuweroute niets meer gemeld over de spanning op de post onvoorzien?

De spanning op de post onvoorzien is één van de risico's die in het vertrouwelijk overleg met de Kamer naar aanleiding van de risico-reservering in de ontwerpbegroting 2003 en de 12e voortgangsrapportage nader zijn toegelicht.

De periode tussen de 10e en de 12e rapportage is gebruikt om het beeld over de omvang van risico's en beheersmaatregelen die genomen kunnen worden te verhelderen.

28

Deelt de minister de visie dat de mogelijke gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie te laat in kaart zijn gebracht? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Indien Verkeer en Waterstaat bij het tracébesluit van de HSL-Zuid en de Betuweroute in staat was geweest om alle risico's te identificeren en te kwantificeren, zou reeds op dat moment een hoger budget zijn afgesproken.

Derhalve onderschrijf ik deels de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de risicoreservering in de uitvoeringsfase van de projecten minder hoog zou zijn geweest met een vroegtijdige andere projectbeheersing ten tijde van het sluiten van de contracten. Dit betekent echter geenszins dat de totale projectkosten lager zouden zijn uitgevallen.

29

Kan zo nauwkeurig mogelijk worden gemotiveerd waarom de minister, anders dan de Algemene Rekenkamer, van mening is dat het bekend maken van bedragen tot kostenstijging leidt?

De belangrijkste reden om niet over te gaan tot openbaarmaking van de individuele risico's (of hoofdcategorieën van risico's) en de daarmee gemoeide gereserveerde bedragen, komt voort uit de door mij gewenste bescherming van de economische en financiële belangen van de Staat. Een groot aantal van de risico's heeft te maken met contractuele verplichtingen van de Staat en de aannemers. Per risico wordt gekeken naar optimale beheersmaatregelen. Vervolgens wordt over deze individuele risico's met de betrokken aannemer onderhandeld. Vanuit de geest van goed koopmanschap is het erg onverstandig om op voorhand «de eigen kaarten op tafel te leggen». De bouwenquête leert dat we in contacten met de bouwwereld uiterst terughoudend moeten zijn met het verstrekken van aanbestedingsgevoelige informatie. Ik realiseer mij dat, wat de presentatie van de risicoreservering in de begroting van Verkeer en Waterstaat betreft, dit nog niet leidt tot voldoende inzicht voor de Tweede Kamer. Zoals ik al eerder heb aangegeven wil ik dit ondervangen door met de Kamer in een vertrouwelijk overleg over de (categorieën van) risico's van gedachten te wisselen. Vanzelfsprekend is dit aan de orde wanneer er nog belangrijke keuzes te maken zijn.

Overigens wil ik benadrukken dat in alle gevallen achteraf in de voortgangsrapportages volledige openheid van zaken zal worden gegeven over de financiële gevolgen van opgetreden risico's. Hier gelden geen beperkingen aan de openbaarheid.