

Vergaderjaar 2004–2005

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 13

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 februari 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ en de commissie voor de Rijksuitgaven² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuur over het Rapport «Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroet» (29 283, nr. 7).

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur heeft deze vragen beantwoord op 23 februari 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

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

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

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (CU), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en Buijs (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Bailemans (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).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature (CDA), Vergeer (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

In de conclusie over de Kamerbehandeling van de PKB-3 (1993) stelt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat ten tijde van de besluitvorming in de Tweede Kamer «de uitkomst van de nut en noodzaak-discussie vastligt». Tegelijkertijd worden juist op dit punt de nodige bezwaren vanuit de verschillende Kamerfracties geschetst. Voor welke fracties lag de uitkomst vast? In hoeverre wordt bedoeld dat voor de coalitie c.q. een meerderheid van de Tweede Kamer de nut- en noodzaak-discussie vastlag?

Voor de start van de Tweede Kamerbehandeling van de PKB-3 Betuweroute op 22 november 1993 was er bij de toenmalige coalitiefracties in de Tweede Kamer – CDA en PvdA – geen twijfel over de noodzaak en het strategische belang van de Betuweroute (paragraaf 5.4.3; pag. 138). In de eerste termijn hebben beide fracties hun steun aan het kabinetsbesluit expliciet uitgesproken. Voor de coalitiefracties ging het debat alleen over de vraag welke extra maatregelen nodig waren. De oppositiepartijen waren tegenstander van de Betuweroute in de door het kabinet voorgestelde vorm. De VVD, RPF en SGP pleitten bijvoorbeeld voor uitstel van de besluitvorming.

2

In hoeverre heeft de politieke samenstelling van de commissie Hermans naar de opvatting van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten invloed gehad op de uitkomst van de commissie Hermans?

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft geen aanwijzingen dat de politieke samenstelling van de commissie-Hermans van invloed is geweest op het uiteindelijke advies van deze commissie.

3

Is uit het onderzoek gebleken of en zo ja waarom de leden van de commissie Hermans op grond van hun partijpolitieke achtergrond zijn benoemd? Zo ja, waaruit blijkt dit? Zo nee, waarom niet?

Uit het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is niet gebleken of de voorzitter en/of leden van de commissie-Hermans op grond van hun partijpolitieke achtergrond zijn benoemd. Toenmalig minister Jorritsma heeft voor de commissie uiteengezet dat voor haar bepalend was dat voorzitter en leden zich niet al expliciet voor of tegen de Betuweroute hadden uitgesproken en dat er personen uit verschillende disciplines deel zouden nemen in de commissie.

4

Is er vanuit de regering druk uitgeoefend op de commissie Hermans om het advies binnen korte tijd af te ronden? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De commissie-Hermans kreeg van het kabinet slechts drie maanden om een advies uit te brengen. Het kabinet had namelijk toegezegd in maart 1995 haar standpunt over de Betuweroute aan de Tweede Kamer te versturen. De tijdsdruk was daardoor groot. Het was op voorhand onmogelijk nieuwe, grondige analyses te maken. De commissie-Hermans heeft deze deadline geaccepteerd.

Uit de reconstructie van de gang van zaken rond de commissie-Hermans blijkt dat de minister van Verkeer en Waterstaat het bureau McKinsey, dat een voor de commissie-Hermans cruciaal onderzoek verrichtte, geen tijd heeft gegeven om zijn werk af te ronden. Dit gebeurde nadat de heer Hermans aan minister Jorritsma te kennen had gegeven dat door het uitblijven van de resultaten van het onderzoek van McKinsey de planning

van de commissie uit de pas begon te lopen (p. 173). Het kabinet heeft daarmee druk gezet op het proces. De commissie heeft niet getracht meer tijd te bedingen voor haar advies. Had de commissie dit wel gedaan, dan zou het kabinet dit hebben moeten accepteren, aldus mevrouw Jorritsma in het openbare gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (p. 177). In de ogen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft de commissie-Hermans zichzelf in een tijdklem laten zetten.

5

In hoeverre heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onderzocht of de commissie Hermans inderdaad «om is gegaan» en/of dat er rond de presentatie van de commissie Hermans daadwerkelijk «massale politieke druk» is uitgeoefend? Heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten deze berichten bevestigd kunnen krijgen? Zo nee, waarom niet?

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in haar onderzoek naar de Betuweroute het doen en laten van de hoofdrolspelers tijdens de verschillende fasen zo gedegen mogelijk proberen te reconstrueren. Ook de heroverwegingsfase, waarin de commissie-Hermans een cruciale rol speelde, is daarbij aan bod gekomen.

Uit archiefstukken bleek dat een gefaseerde aanleg van de Betuweroute voor de commissie-Hermans tot ongeveer twee weken voor publicatie van haar advies een serieuze optie was. Dit vormde voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aanleiding om zo exact mogelijk uit te zoeken hoe het uiteindelijke advies om de Betuweroute ongefaseerd aan te leggen, tot stand is gekomen. Dit heeft onder meer geresulteerd in een uitgebreide deelreconstructie van het capaciteitsvraagstuk (paragraaf 6.5; pagina 163–181). Hieruit bleek dat de minister persoonlijk in het proces geïntervenieerd heeft (zie antwoord vraag 4) en dat er vanuit ambtelijk Verkeer en Waterstaat expliciet getracht is de commissie-Hermans inhoudelijk in haar onderzoek te sturen (pag. 174). In hoeverre dit de commissie uiteindelijk in haar afweging beïnvloed heeft, kan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet zeggen. Er zijn wel sterke aanwijzingen dat de conclusie van de commissie-Hermans dat het bestaande spoor geen oplossing biedt, onvoldoende was onderbouwd (p. 179–180). Alles bijeengenomen heeft de commissie-Hermans zichzelf, het kabinet en de Tweede Kamer in ieder geval de mogelijkheid ontnomen een evenwichtige afweging te maken tussen de alternatieven gefaseerde en ongefaseerde aanleg van de Betuweroute.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft geen aanwijzingen gevonden dat de commissie-Hermans in de laatste dagen voor de presentatie van haar rapport nog significante wijzigingen heeft aangebracht in haar advies. Uit het gesprek dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gevoerd met de heer Hermans blijkt dat het voor de heer Hermans na de bijeenkomst met McKinsey en Railned op 12 januari 1995 duidelijk was dat een ongefaseerde aanleg van de Betuweroute de voorkeur verdiende.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft geen verklaring voor het feit dat diverse media – NRC Handelsblad en De Gelderlander – vlak voor de presentatie van het advies berichtten dat de commissie-Hermans zou gaan pleiten voor een gefaseerde aanleg van de Betuweroute.

6

Heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de uitspraak van de heer Hermans kunnen staven, dat als gevolg van het rapport van het

bureau Nyfer partijen in de Tweede Kamer opeens omgingen? Zo ja, waar blijkt dit uit en om welke partijen ging het specifiek?

De heer Hermans heeft in het openbare gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aangegeven dat het hem zeer verbaasd heeft dat partijen in de Kamer «opeens omgingen» toen het rapport van het bureau Nyfer verscheen, terwijl de reacties op het rapport van de commissie-Hermans in eerste instantie lauw waren (p. 189). De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft geconstateerd dat, ten opzichte van eind 1993, alleen de VVD-fractie in de Tweede Kamer in juni 1995 een wezenlijk andere positie heeft ingenomen ten aanzien van de Betuweroute. De heer Blaauw, de toenmalig fractievoorzitter van de VVD, heeft desgevraagd voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten uiteengezet dat het Nyfer-rapport bij het maken van deze «bocht» een rol heeft gespeeld. «Meer om de strategische gedachte dan de berekeningen die erin stonden» (p. 199).

7

Kan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een schematisch overzicht geven van de verschillende bedragen, die in de periode oktober 1995–eind 1998 zijn genoemd als de hoogte van de spanning tussen raming en budget? Kan zij tevens aangeven wanneer deze bedragen bekend zijn geworden bij de projectdirectie, wanneer deze gemeld zijn aan de minister en wanneer deze aan de Tweede Kamer zijn gemeld? Uit welke posten bestonden deze bedragen?

Bij de analyse van de financiële projectbeheersing in de uitvoeringsfase vormden de voortgangsrapporten Betuweroute het uitgangspunt voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De kernvraag was of de (financiële) informatie in de voortgangsrapporten de Tweede Kamer een tijdig, volledig en juist beeld van de werkelijkheid gaf en of die informatie voldoende aanknopingspunten bood voor de Tweede Kamer om op betekenisvolle wijze inhoud te kunnen geven aan haar sturende en controlerende taak. Dit betekent dat – indien hier aanleiding toe is – de Tweede Kamer onder meer goed geïnformeerd moet worden over de ontwikkeling van de raming en daarmee over de spanning tussen raming en budget. Mede aan de hand van de kwartaalrapportages van NS Railinfrabeheer heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onderzocht in hoeverre dit is gebeurd.

Tabel 1 bevat een overzicht van de raming (prognose eindstand) zoals deze in de periode tweede kwartaal 1995- vierde kwartaal 1998 door NS Railinfrabeheer aan de projectdirectie is gemeld (bedragen in mln. gulden).

Tabel 1. Kwartaalrapportages van NS Railinfrabeheer (Bron: ProRail, 2004)

Rapport	Prijspeil ¹	Raming ²	Prijspeil raming	Budget	Prijspeil budget
1995-II	01-07-95	8 780	1995	8 250	1995
1995-III	01-10-95	8 900	1995		
1995-IV	01-01-96	8 900	1995		
1996-I	01-04-96	9 190	1995		
1996-II	01-07-96	9 190	1995		
1996-III	01-10-96	9 275	1995		
1996-IV	01-01-97	9 308	1996	8 370	1996
1997-I	01-04-97	9 330	1996		
1997-II	01-07-97	9 337	1996	8 890	1996
1997-III	01-10-97	9 350	1996		
1997-IV	01-01-98	9 632	1997	9 120	1997
1998-I	01-04-98	9 588	1997		

Rapport	Prijspeil ¹	Raming ²	Prijspeil raming	Budget	Prijspeil budget
1998-II	01-07-98	9 929	1997	9 350	1998
1998-III	01-10-98	9 927	1997		
1998-IV	01-01-99	9 238 ³	1997	9 350	1998

¹ De peildatum is de dag volgend op het kwartaal/halfjaar waarover door NS Railinfrabeheer wordt gerapporteerd. De kwartaalrapportages van NS Railinfrabeheer zijn in ieder geval diezelfde maand door NS Railinfrabeheer aan de projectdirectie verstuurd, met uitzondering van rapport 1995-2, dat in augustus 1995 aan de projectdirectie is verzonden.

² De raming is het bedrag waarvoor NS Railinfrabeheer denkt het project te kunnen maken, exclusief BTW en risico's.

³ Raming na het afsluiten van het «Malle Jan»-akkoord in november 1998.

Er bleek een groot aantal discrepanties te bestaan tussen de informatie die NS Railinfrabeheer aan de projectdirectie had verstrekt en de voortgangsrapporten die de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer had gestuurd. De Tweede Kamer bleek in deze periode systematisch verstoken te zijn gebleven van volledige, tijdige en juiste informatie over de spanning tussen raming en budget. Zo krijgt de Tweede Kamer pas in juni 1996 voor het eerst te horen dat er een spanning is tussen raming en budget, maar niet wat de omvang van die spanning is. Wanneer de Tweede Kamer hierover wel wordt geïnformeerd (maart 1997), laat de minister de geschatte benodigde verhoging van de stelpost bodemsanering en de kosten van de nog niet geaccordeerde wijzigingen van het programma van eisen buiten beschouwing. De voortgangsrapportages kwamen bovendien soms pas maanden na de afgelopen termijn voor de Tweede Kamer beschikbaar.

Voor de meest opvallende verschillen is onderzocht of, en zo ja hoe, de ambtelijke en politieke top van het ministerie door de projectdirectie ter zake was geïnformeerd. Dit betrof onder meer het najaar van 1995, toen NS Railinfrabeheer voor het eerst melding maakte van een aanzienlijke spanning tussen raming en budget, medio 1996 toen het eerste voortgangsrapport naar de Tweede Kamer werd verzonden en najaar 1998, ten tijde van het afsluiten van het «Malle Jan»-akkoord. Een uitputtend overzicht van wanneer de minister waarover geïnformeerd is, is niet voorhanden. Evenmin is op basis van de bij de commissie beschikbare informatie volledig inzicht te geven in de aard van de verschillen tussen raming en budget. Slechts een keer is in de gevraagde periode door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een uitvoerige analyse uitgevoerd. Dat was in oktober 1996 (zie p. 216).

In algemene zin kan het volgende worden opgemerkt over de informatievoorziening van de projectdirectie aan de minister. De projectdirectie heeft de minister van Verkeer en Waterstaat tot mei 1998 (en vanaf juli 2000) schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen van de raming door middel van de periodieke voortgangssignalen. Daarbij werd de minister echter niet altijd in kwantitatieve zin geïnformeerd over de (meest actuele) raming. De voortgangssignalen van de projectdirectie aan de minister liepen vaak niet synchroon met de rapportages van NS Railinfrabeheer. De periode die de voortgangssignalen besloeg en de peildatum van de voortgangssignalen verschilden af en toe van die van de kwartaalrapportages. Daarnaast is de minister een aantal malen ad hoc geïnformeerd over de raming en/of de spanning tussen de raming en het budget via separate notities, bijvoorbeeld via oplegnotities bij de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

8

Komt hetgeen in de tweede voortgangsrapportage is gemeld over tegenvallers – f 120 mln, voornamelijk als gevolg van reguliere loon- en prijsstij-

gingen – overeen met hetgeen de directeur FEZ in februari 1997 aan de minister heeft geadviseerd? Zo nee, heeft de commissie de reden hiervan kunnen achterhalen?

Er is geen relatie tussen de budgetaanpassing van 120 miljoen gulden waarover gesproken wordt in het tweede voortgangsrapport Betuweroute, dat op 13 maart 1997 aan de Tweede Kamer is aangeboden, en het advies van de directeur FEZ aan de minister van Verkeer en Waterstaat van 27 februari 1997. De budgetaanpassing van 120 miljoen had betrekking op een reguliere loon- en prijsbijstelling. Het betrof geen tegenvaller. Het advies van de directeur FEZ aan de minister was om in de brief bij het tweede voortgangsrapport de Tweede Kamer te informeren over de door haar gekozen oplossingsrichting voor de budgettaire problematiek die zich op dat moment voordeed (p. 219). «Wanneer e.e.a. niet helder wordt in de aanbiedingsbrief bij de Voortgangsrapportage 2, loopt U o.i. het risico door de Kamer te worden verweten dat zij niet volledig is ingelicht over de financiële gang van zaken bij de Betuweroute.»

De minister van Verkeer en Waterstaat was voornemens een deel van de budgettaire problematiek (890 miljoen gulden) op korte termijn op te lossen door het budget te verhogen met 360 miljoen gulden en pas in 1998 een oplossing voor het resterende verschil te bedenken. Eind december 1996, toen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer het eerste voortgangsrapport van de Betuweroute met de minister besprak, had zij de Tweede Kamer nog niet geïnformeerd over deze oplossingsrichting. De budgetverhoging van 360 miljoen gulden had onder meer betrekking op «reële prijspeilontwikkelingen in het verleden», wat als tegenvaller valt te kwalificeren.

9

In de analyse van de besluitvorming in de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt PKB-3 (1993) spelen de afspraken, die de coalitiefracties en het kabinet onderling hebben gemaakt een belangrijke rol. De commissie schetst uitgebreid het opereren van de coalitiefracties en de manier waarop de regering met de voorstellen van de coalitie en oppositie omging. Desondanks komt van deze analyse («monisme») niets terug in de aanbevelingen van de commissie. Er wordt door de commissie evenmin een «les» uit getrokken. Waarom heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dit niet gedaan? Wat zou desgevraagd de les zijn die uit deze analyse getrokken zou kunnen worden?

Coalitiepolitiek is inherent aan het Nederlandse politieke systeem. Regeren is alleen mogelijk in coalities en een coalitie moet op een solide basis in de Tweede Kamer kunnen rekenen. In het geval van de Betuweroute (én de HSL-Zuid) heeft het strategisch monisme te veel de overhand gekregen, zo heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geconcludeerd (zie 29 283, nr. 6, pag. 75). Dit is ten koste gegaan van de controlerende rol van het parlement: kritische beoordeling van en controle op het regeringsbeleid. Als het erop aankwam, schaarden de coalitiepartijen zich achter de regering, ongeacht of het om relatief onbeduidende details of om majeure keuzes ging.

Een meer dualistische houding is in de ogen van de commissie niet alleen een kwestie van wil, maar ook van mogelijkheid. Het geheel van aanbevelingen dat de commissie doet, kan hieraan bijdragen. Voorkomen moet worden dat de Tweede Kamer, zoals nochtans het geval is, in de besluitvorming over grote projecten te laat aan bod komt. In die situatie is het risico, dat de besluitvorming onttaardt in een prestigestrijd en monistisch gedrag van een of meer coalitiepartijen in de hand wordt gewerkt, levensgroot. De Tweede Kamer moet haar sturende rol (kunnen) waarmaken: de

Tweede Kamer moet eerst, zoals de commissie voorstelt, op basis van een onafhankelijk ICRE-advies het toelatingsbesluit over een project nemen. Na het toelatingsbesluit is het aan het kabinet om een structuurvisie of een PKB-1 uit te werken waarin de strategische betekenis van het project en zijn (ongelijksoortige) alternatieven wordt onderzocht. Voor de Tweede Kamer is de structuurvisie het moment om zich uit te spreken over nut en noodzaak van het project. Het debat over de structuurvisie zal een principiële karakter krijgen. De voorstellen van de TCI vergen een aanpassing van de Wet Fonds Economische Structuurversterking en een aanpassing van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. In het hoofdrapport (29 283, nr. 6) is een proeve van een voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking opgenomen (pag. 101–114), als ook een amendement op het voorstel tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening (pag. 115–121).