

Vergaderjaar 1998–1999

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 april 1999

Conform mijn toezegging doe ik u hierbij toekomen de antwoorden op de nog openstaande vragen uit het algemeen overleg over de HSL-Zuid op 10 februari 1999 (22 026/22 589, nr. 87). De vragen zijn geclusterd naar onderwerp.

A. Vragen en antwoorden naar aanleiding van de Voortgangsrapporten, nummers 3 en 4

1. Waarom is er gekozen voor 6 civiele contracten i.p.v. één contract voor het gehele civiele werk?

Zoals in het voortgangsrapport nummer 4 in de themabijlage staat aangegeven, is gekozen voor een klein aantal grote contracten. De omvang van deze contracten is circa 1 miljard per contract. Dit is voor de Nederlandse markt al zeer groot en biedt aannemersconsortia alle ruimte tot investeren in slimme constructiemethoden.

Door bundeling tot één enkel contract zou de marktwerking of de concurrentie dusdanig worden beperkt dat er een negatief effect zou optreden op de prijsvorming. Bovendien is het risico van overheidswege met deze ene contractant groter.

2. Is de onderbouw geschikt voor een zweeftrein? En de bovenbouw?

Ja, er is een studie gedaan waaruit blijkt dat het mogelijk is om t.z.t. op de onderbouw een zweefterrein aan te leggen, zonder dat deze dure infrastructuur qua fundatie moet worden aangepast. Uiteraard moet de bovenbouw (aandrijving en beveiligings-systemen) dan worden omgebouwd.

3. Is de wijziging van de Tracéwet nog relevant voor de HSL? Heeft dit gevolgen voor de planning? Wordt er terecht geen rekening gehouden met vertragingen in het aanbestedingstraject?

Ja, snelle behandeling van de voorgestelde wijzigingen is relevant voor de HSL. Het is van belang bij Gemeenten, die hun bestemmingsplan nog niet wijzigen en/of nog niet gewijzigd hebben, en niet meewerken aan artikel 19 procedures (bouwvergunning). Vertraging van de wijziging van de Tracéwet kan gevolgen hebben voor de planning, indien Gemeenten niet meewerken aan tijdige implementatie van de nu nog noodzakelijke volgtijdelijke procedures. Overigens is daarvoor ook zwaarder (Nimby-) instrumentarium in te zetten, maar dit lijkt minder wenselijk, dan de benadering van de te wijzigen Tracéwet. Ik acht het (gezien de bestaande verhoudingen) gerechtvaardigd er van uit te gaan dat de planning haalbaar is; ook ga ik er van uit, dat de Tracéwet tijdig gewijzigd zal zijn, gezien het grote belang van het voorliggende voorstel.

4. Kan de Minister toelichten waarom in de voortgangsrapportage wordt gewerkt met een inflatiepercentage van 2,75%? In het MIT en door het CPB wordt immers een inflatie van 2,5% verwacht?

Het percentage van 2,75% is de prognose van de prijsmutatie bruto investeringen door de overheid (BOI), zoals gepubliceerd in bijlage A1 van het Centraal Economisch Plan uit april 1998 (CEP 1998). Dit percentage heeft zowel betrekking op de HSL als op het reguliere MIT-programma.

B. Vragen en antwoorden naar aanleiding van de documenten over Publiek-Private Samenwerking HSL-Zuid

Algemeen

1. Kan de Minister toelichten waarom is gekozen voor separate contractering van vervoer, HSL-infrastructuur en voor onderbrengen van de stations in lokale PPS?

Op deze wijze komt een optimale verdeling van risico's tot stand. Het is voor de overheid alleen efficiënt om verantwoordelijkheden en risico's bij een bepaalde partij te leggen, als die ze bijzonder goed beheersen kan. Dat levert immers de inhoudelijke en de financiële meerwaarde op. Infrastructuurbedrijven kunnen niet rechtstreeks de vervoersaantallen beïnvloeden, vervoerders de bouw en onderhoudskosten niet. Er is geen fysieke samenhang tussen stations en HSL-infrastructuur, omdat de stations aan de bestaande infrastructuur liggen. Er is wel een sterke synergie in de oplossingen voor en inrichting van stations en aansluitende infra, c.q. omgeving. Het blijkt, ook uit consultatie van potentiële investeerders, dat de raakvlakken tussen de drie functies het beste beheerst worden door als overheid effectieve relaties aan te gaan met separate bedrijven.

2. Is het «infraprovidermodel» afhankelijk van de vraag of het vervoer voldoende oplevert om de beschikbaarheidsbijdrage aan de Infraprovider te betalen?

Neen, deze wijze van aanbesteding van het beheer over de spoorlijn kan ook op zichzelf staand gunstig voor de overheid zijn door de daaraan gekoppelde risicobeheersing en kosteneffecten. De overheid koopt infrastructuur in: De betaling aan de Infraprovider wordt gedaan uit de begroting en is op zich een manier om verstandig met overheidsgeld om te gaan. De vervoerder koopt het recht op vervoer over de baan van de overheid. De hoogte van de betaling aan de Infraprovider is dus volledig onafhankelijk van de hoogte van de betaling door de vervoerder. Dit betekent dus ook, dat dekking van private financiering nog steeds uit het vervoer moet worden terugverdiend.

3. Waar gaat de Minister van uit betreffende de waarde van het vervoer; moet niet worden verwacht dat het vervoer, net als veel ander OV, onvoldoende rendabel is om inderdaad een bijdrage in de investeringskosten te krijgen?

De gedetailleerde onderbouwing van die cijfers kan uiteraard hier niet openbaar worden gemaakt, zolang geen contract is uitonderhandeld. Deze cijfers voor de geraamde financiering uit het vervoer zijn oorspronkelijk onderbouwd bij PKB en voor de Kamer geaudit door Moret, Ernst & Young. Die cijfers worden geactualiseerd om voorbereid te zijn op de contractering met een vervoerder. Op basis van ervaringen elders is zeker te verwachten, dat uit het vervoer voldoende rendement voor een bijdrage aan de investeringskosten is te verkrijgen. In de praktijk is dit reeds gebeurd met hogesnelheidslijnen in Frankrijk, Spanje, België, Engeland en Japan.

4. Is het wel verantwoord, dat de overheid modellen afwijst op grond van de mening van marktpartijen; wat betekent dat voor het primaat van de politiek om bepaalde zaken voor te schrijven?

Natuurlijk moet en zal de overheid vele zaken voorschrijven als behartiger van het algemeen belang. Gegeven die voorwaarden is gevraagd, of bedrijven in het project willen investeren. Hun mening is natuurlijk een kritieke factor in de vaststelling van een model voor private deelname.

Infraprovider

1. Zijn er elders ervaringen opgedaan met dit soort projecten?

Er zijn diverse projecten in het buitenland waarbij het betalen op basis van beschikbaarheid als basisprincipe genomen is. Voorbeelden hiervan zijn: Belgrano North in Argentinië, Docklands Light Railway in Engeland, en tot op zekere hoogte Arlandaban Project in Zweden, maar ook railprojecten in bijv. Australië, Brazilië en Jordanië. In Engeland is ook een aantal wegprojecten op deze manier aanbesteed. Een groot deel van deze projecten is echter nog niet afgerond omdat het vaak om langlopende contracten gaat. In het merendeel van deze projecten heeft deze aanpak tot (aanzienlijke) kostenbesparingen geleid voor de overheid.

2. Wie krijgt het juridische eigendom over de baan?

Het uiteindelijke eigendom van de baan ligt bij de Staat. Wel zullen aan de financiers bepaalde zekerheden gegeven moeten worden. Hoe dat precies ingevuld gaat worden, wordt nu nog onderzocht en zal mede afhankelijk zijn van de wensen van de private partijen. Uiteraard zullen deze wensen nauwgezet afgewogen worden tegen de belangen van de Staat.

3. Wat gebeurt er aan het eind van die 30-jarige periode?

Het contract wordt zodanig opgezet, dat het onderhoudsniveau tot de laatste dag op peil blijft (anders geen betaling). Daarna is de overheid dan eigenaar van een lijn die gebruikt is, maar «in goede staat van onderhoud». De bedoeling is om het geheel dan weer opnieuw aan te besteden.

4. Mag bovenbouw conform de Europese regels wel in één keer aanbesteed worden? Is er contact hierover met de Europese Commissie?

Dit is conform de aanbestedingsregels. Er is regelmatig contact met verschillende onderdelen van de Commissie, De Europese Commissie

steunt de aanpak expliciet neemt ook een deel van de voorbereidingskosten voor zijn rekening, met een geormerkte subsidie van 18 miljoen gulden.

5. Gaat het streven naar minimale kosten niet ten koste van veiligheid (onderhoud)?

Veiligheid is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de overheid, net zoals milieu. Daarom wordt het contract niet alleen gegund op prijs, maar ook op deze andere aspecten. Ook de betaling gaat niet alleen op basis van beschikbaarheid qua aantal treinen: als de baan onveilig is, zal dit als niet-beschikbaar worden opgevat en zal de boeteclausule in werking treden.

6. Mag iedereen op meerdere blokken bieden? Ook onderbouw groep op bovenbouw? Ook op vervoer?

Ja, consortia mogen op meerdere blokken bieden. In principe is het ook toegestaan dat de onderbouwgroep op de bovenbouw mag bieden, maar de eisen zijn zodanig verschillend dat dit onwaarschijnlijk is. Het is ook niet voor de hand liggend dat een aannemer op het vervoer zal bieden. Zie ook het antwoord op vraag B1, Algemeen.

7. Kan de Infraprovider beschikbaarheid garanderen door ontwerpkeuzen en t.z.t. daardoor vervoerders afstoten? Hoe kan de Infraprovider bouwen zonder te weten welke vervoerder er komt?

De ontwerpvoorwaarden waaraan alle modern materieel moet voldoen zijn algemene treinnormen, m.n. Europese normen. Het is daarom mogelijk een «universele» baan te ontwerpen zonder dat vervoerder nu bekend is.

8. Onder welke EU-richtlijn vallen de aanbestedingen van de infrastructuur?

Alle aanbestedingen, ook die voor de Infraprovider vallen onder de richtlijn werken

9. Wordt dit model nu ook gebruikt voor andere projecten, zoals de Betuweroute, Hanzenlijn en Zuiderzeelijn?

Ieder (PPS-)project vergt maatwerk om maximaal de mogelijkheden van dat specifieke project te benutten. Deze methode van aanbesteden is zeker niet voorbehouden aan de HSL-Zuid, maar zal ook niet voor alle projecten de beste zijn.

10. Is ergens in het proces, nog voor de contracten op basis van de offertes gegund worden, een toets voorzien van het te verwachten netto voordeel voor de schatkist?

Ja, dit zal onderdeel zijn van een (alsdan) aan de Ministerraad voor te leggen gunningsvoorstel. Daarbij zal (tevens) gebruikt kunnen worden gemaakt van het Kenniscentrum PPS in het kader van Meer Waarde door Samen Werkenontwikkelde instrumentarium voor toetsing van concrete PPS-aanbiedingen na het doorlopen van de aanbestedingsprocedure.

11. Hoe en wanneer heeft de Minister inzicht in de omvang van de te realiseren effecten van deze benadering?

Dit is een progressief inzicht op basis van voortschrijdende kennis in de aanbestedings- en onderhandelingsprocedure, waarbij de stand van zaken kan worden afgezet (met die kennis) tegen een progressief voortschrijdend inzicht in het referentiemodel voor uitvoering op een meer traditionele wijze. Daartoe is het instrumentarium van het kenniscentrum ook ontwikkeld. Enige markante momenten daarbij zijn het moment dat de vergelijking van de aanbiedingen en raming beschikbaar is en het moment vlak voor de gunning, wanneer het uitonderhandelde en geselecteerde consortium bekend is met prijs en voorwaarden. Dit gunningsvoorstel zal eerst in het Kabinet worden behandeld, alvorens tot gunning wordt overgegaan.

12. Welke garantie bestaat dat de overheid geen ongunstig contract sluit, zoals bij de Wijkertunnel lijkt te zijn gebeurd?

Het staat de overheid vrij een contract niet te ondertekenen, als uit de aanbesteding geen wenselijk resultaat wordt verkregen. In de begroting is ook dekking voor een eventuele publieke investering gereserveerd, zodat de overheid een onderhandelingspositie heeft. Verder is sprake van een andere constructie dan bij de Wijkertunnel, waarbij juist de (onzekere) vervoersaantallen bepalend zijn voor de betaling aan de private investeerder. Ook is in de planning bewust ruimte ingebouwd om bij tegenvallende resultaten naar alternatieve oplossingen over te stappen.

13. Kan dit model wel worden vastgesteld als de regeling voor het spoorvervoer in het algemeen nog in debat is?

Ja, het aanlegbesluit voor de HSL is genomen en het is de taak van de rijksoverheid die aanleg te realiseren. Dit gebeurt met de infraprovider aanbesteding.

14. Hoe zijn het primaat van de politiek en de publieke zeggenschap over de infrastructuur in dit geval gegarandeerd?

Ten eerste door duidelijke eisen en voorwaarden in een afdwingbaar contract vast te leggen. Ten tweede door wet- en regelgeving, en inspectie, waaraan moet worden voldaan. Ten derde, doordat de verantwoordelijke bewindslieden persoonlijk actief betrokken zijn in de verschillende fasen van het aanbestedingsproces, doordat een gunningsvoorstel/concept-contract (uitkomst van aanbestedingsproces en onderhandelingen) aan de Ministerraad wordt voorgelegd en daarover ook de Kamer tijdig geïnformeerd zal worden.

15. Hoe wordt de Kamer betrokken? Wordt die niet voor voldongen feiten gesteld?

De afgelopen twee jaar is de Kamer via vier voortgangsrapportages, drie brieven en – op haar verzoek te beleggen – overleggen en technische briefings continu op de hoogte gehouden. Uiteraard zal dit ook in de komende periode blijven gebeuren, waarbij hij dus continu bij voorbaat zijn controlerende rol kan vervullen en ook de uiteindelijke concept-uitkomst zal kunnen beoordelen. Overigens past het hier natuurlijk wel het perspectief scherp te houden: in deze aanbesteding is sprake van een specifieke invulling van het door de Kamer vastgestelde aanlegbesluit en methode van besteding van de daarvoor beschikbare middelen (aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud vinden in alle geval plaats).

16. Wil de Minister toelichten wat wordt bedoeld met de passage in de brief van 15 januari: «Er zullen minder instandhoudingskosten begroot hoeven worden, dan bij uitvoering in de publieke sector. Deze

instandhoudingskosten waren niet gespecificeerd in de begroting van het onderhoudsartikel van het Infrastructuurfonds opgenomen, maar zouden worden gedekt uit de indexering van het Infrastructuurfonds. Daar is die indexering toch niet voor?»?

Hiermee is aangegeven, dat het in deze kaseffecten van de beschikbaarheidsbijdrage niet om nieuwe kosten gaat, maar om kosten die in de traditionele benadering via het onderhoudsartikel betaald zouden zijn geworden en dus uit de toekomstige Infrafondsmiddelen gedekt zouden zijn. Deze kosten waren nog niet gespecificeerd opgenomen, omdat ze buiten de looptijd van de meerjarenraming vallen. De indexering van het onderhoudsartikel is deels bestemd voor prijsaanpassingen en deels voor onderhoud aan nog te bouwen infrastructuur.

16. Loopt de overheid niet het risico dat ze meer moet betalen aan de infrastructuurprovider, als er in de toekomst iets misgaat?

In het traditionele model loopt de overheid alle risico's zelf. In deze aanpak zijn veel van deze risico's juist niet meer bij de overheid gelegd. De overheid loopt dus altijd minder risico's. Het is wel verstandig om sommige risico's als overheid zelf te houden, omdat ze door de overheid beter (dus goedkoper) beheersbaar zijn.

C. Vragen en antwoorden naar aanleiding van de brief over de verkenning naar de korte boortunnel

1. Waarom wil kabinet nu wél een verkenning van de boortunnel variant en wanneer vindt besluitvorming plaats?

De besluitvorming rondom het Groene Hart ten tijde van de PKB beslissing in 1996 heeft geresulteerd in een lange boortunnel. In de maatschappij echter klinken vele negatieve klanken. Daarom heb ik de discussie in de Kamer over het MIT aangegrepen om na te gaan of er wellicht een andere vorm van inpassing in het Groene Hart mogelijk is, waarmee bovendien minder geld gemoeid is en er meer geld beschikbaar blijft voor o.a. natuurontwikkeling. De tijdsdruk is echter enorm groot en de aanbestedingsprocedure voor de lange boortunnel is reeds gestart. Met een verkorte boortunnel variant is het mogelijk om de huidige aanbestedingsprocedure te benutten. Aan de geselecteerde aannemers kan gevraagd worden een bieding op deze verkorte variant te doen. Deze aannemers zijn immers geselecteerd op hun boortunneltechniek. Een gegraven variant betekent een volledig nieuwe aanbestedingsprocedure en dat kost teveel tijd. Alles afwegende heeft het Kabinet derhalve besloten om een verkenning naar een kortere variant van de geboorde tunnel te doen. In juni heb ik zicht op de resultaten van de aanbestedingen van de lange en de korte boortunnel en meer inzicht in de medewerking van gemeenten, provincie en natuur en milieuorganisaties. Op basis van al die informatie zal dan een besluit worden genomen.

2. Is de voorwaarde van bestuurlijke medewerking wel reëel?

Ja.

3. Is de boortunnel wel veilig, gelet op de diepte van de tunnel?

De veiligheid in de boortunnel is niet afhankelijk van de diepte van de tunnel. Door vluchtgangen in een andere buis te realiseren kan dit probleem worden voorkomen. Het is vergelijkbaar met tunnels onder water, waar ook niet naar boven gevlucht kan worden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos