

Vergaderjaar 2002–2003

**22 589**

**Betuweroute**

**22 026**

**Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens**

**28 600 A**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2003**

**Nr. 203**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 21 januari 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 20 november 2002 overleg gevoerd met minister De Boer van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 11 oktober 2002, ten geleide van de Twaalfde voortgangsrapportage Betuweroute (22 589, nr. 200);**
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 11 oktober 2002, ten geleide van de Elfde voortgangsrapportage HSL-Zuid (22 026, nr. 174);**
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 5 november 2002 inzake risico's uitvoering spoorprojecten (28 600-A, nr. 14).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) is geschrokken van het grote bedrag dat is gereserveerd voor de risico's verbonden aan de uitvoering van spoorprojecten. Op de begroting staat immers ook een forse post «onvoorzien». Hoe kan nu al vaststaan dat de post onvoorzien helemaal wordt gebruikt en wat is het verschil tussen «risico» en «onvoorzien»? Waarom staat 40% van de risicoservering gepland voor de periode na 2007, terwijl de spoorprojecten dan al voor het grootste deel gereed moeten zijn?

In de voortgangsrapportage Betuweroute is de risicoservering aangegeven in bedragen per jaar, maar niet duidelijk wordt welke genomen of nog te nemen beleidsbeslissingen hieraan ten grondslag liggen en welke risico's al vaststaan omdat deze in het verleden zijn ontstaan. Kan de Kamer openbaar inzicht krijgen in deze specifieke bedragen en de bedragen waarover nog beslissingen genomen moeten worden, opdat zij

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), Van Heemst (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Dijkzema (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Klein Molekamp (VVD), Meijer (CDA), Buijs (CDA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Eurlings (CDA), Oplaat (VVD), Ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Alblas (LPF), Jense (Leefbaar Nederland), Herben (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Schone-wille (LPF) en Van der Velden (LPF).  
Plv. leden: Van Hoof (VVD), Bos (PvdA), Netelenbos (PvdA), Bakker (D66), Timmermans (PvdA), Monique de Vries (VVD), Van Aartsen (VVD), Hessels (CDA), Koopmans (CDA), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Jager (CDA), Verbuut (VVD), Van Winsen (CDA), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Van Ruiten (LPF), Teeven (Leefbaar Nederland), De Graaf (LPF), Rosenmöller (GroenLinks), Van Bommel (SP), Van Lith (CDA), Mastwijk (CDA), Jukema (LPF) en Stuger (LPF).

daarop nog invloed kan uitoefenen? Een deel van de extra kosten wordt veroorzaakt door de extra (veiligheids)eisen die worden gesteld aan de tunneltechnische installaties (TTI's). Gaan deze eisen verder dan de wettelijke of Europese eisen? Wie stelt deze eisen en welke bedragen zijn daarmee gemoeid? Behalve een reservering voor risico's en het opnemen van een post onvoorzien, heeft tussentijds ook een fikse verhoging van de budgetten plaatsgevonden. Wat heeft wanneer tot deze verhoging geleid? In een convenant met de gemeente Rozenburg zijn afspraken gemaakt over het nemen van geluidwerende maatregelen. Vloeien de daarin genoemde geluidsnormen voort uit de wet, of worden bovenwettelijke eisen gesteld? Welke kosten zijn hiermee gemoeid? Welk effect heeft het eventueel niet doorgaan van het MTC Valburg op de rentabiliteit van de Betuweroute? Is de startdatum december 2006 nog wel reëel? Vrij snel na de aanbesteding van de spoorprojecten is duidelijk geworden dat een marge van 20% nodig is. Als dit een logische marge is bij dit soort grote projecten, weten de inschrijvers dat ook. Waarom wordt die marge dan niet meteen aan het budget toegevoegd? Is het niet verstandig om hiervan te leren en bijvoorbeeld bij de Zuiderzeelijn meteen al rekening te houden met een risico van 20%?

De heer Van Haersma Buma vraagt zich af of de risicoreservering helemaal nodig is. Hij wil voorkomen dat de toevoeging van dit bedrag aan de begroting ertoe leidt dat het bedrag automatisch wordt uitgegeven zonder dat de Kamer precies weet waaraan. De gehanteerde systematiek, het toekennen van risico's en de hoogte ervan moeten duidelijk zijn. De Kamer moet vooraf kunnen bepalen of een uitgave nodig is. Wordt Den Haag via een zijtak aangesloten op de HSL-Zuid?

Mevrouw **Gerkens** (SP) wijst erop dat de SP geen voorstander is van de HSL-Zuid, maar nu het project al opschiet, is het zaak er het beste van te maken. Hebben zich op het gebied van de tarieven nog nieuwe ontwikkelingen voorgedaan?

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bij de HSL-Zuid toegepaste PPS zijn schokkend. De risico's zouden voor rekening van de marktpartijen komen. Waarom wordt dan toch 985 mln euro gereserveerd voor grote projecten, waaronder de HSL-Zuid? Deelt de minister de conclusie van de Rekenkamer dat de politieke besluitvorming over PPS-projecten niet kan worden gereduceerd tot een financieel-economische afweging, maar dat hierbij ook de maatschappelijke en/of kwalitatieve meerwaarde van PPS moet worden meegewogen? De Rekenkamer kan weinig zeggen over de meerwaarde en de efficiencywinst, maar dat deze zullen tegenvallen, is duidelijk. De berichtgeving aan de Kamer is niet nauwkeurig genoeg geweest. Het is schandalig dat de democratische controle bij een dergelijk omvangrijk project buiten spel wordt gezet. Kan de minister dit uitleggen en wil hij beloven, de berichtgeving in de toekomst te verbeteren? De kosten van de HSL-Zuid zijn inmiddels toegenomen tot 5,5 mld gulden. Waar eindigt dit bedrag? Zeker als de HSL-Zuid een eliteverbinding dreigt te worden, vindt mevrouw Gerkens dat aan de HSL-Zuid geen prioriteit meer moet worden gegeven. Dat geld kan beter geïnvesteerd worden in het gewone openbaar vervoer. Ook de kosten van de Betuweroute, een spoorlijn die mogelijk niet rendabel geëxploiteerd zal worden, zijn abnormaal gestegen. Mevrouw Gerkens stelt daarom voor te stoppen voor het te laat is. Het onderzoek naar de rentabiliteit van deze spoorlijn is nog niet afgerond, maar het lijkt erop dat toch al met de aanbesteding van de bovenbouw is begonnen. Tot hoever is de bovenbouw al aanbesteed? De manier waarop de minister de Betuweroute rendabel wil maken – de binnenvaart structureel verwaarlozen – staat haar niet aan. In een amendement is voorgesteld een bedrag van 43 mln euro te verschuiven van de Betuweroute naar de binnenvaart. Kan de minister in dit kader de verhoging van de brandstofprijzen voor scheepsdiesel verklaren? Heeft het niet doorgaan van het MTC Valburg

gevolgen voor de rentabiliteit van de Betuweroute? Hoe staat het overigens met de tunnelveiligheid? Nu het tunnelveiligheidsplan nog niet op tafel ligt, vindt zij het verstandig de aanleg van tunnels te staken.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) merkt allereerst op dat de PvdA-fractie veel moeite heeft met de door de minister gekozen werkwijze. Op de begroting is een post risico's spoorprojecten van maar liefst 985 mln euro opgenomen. Niet via de ramingen, maar tijdens een geheim overleg verneemt de Kamer hoe serieus deze risico's zijn. Een openbare politieke controle door de Kamer op de inhoud en besteding van deze post wordt hierdoor nagenoeg onmogelijk gemaakt.

Voor het jaar 2003 reserveert de minister een bedrag van €43 006 voor risico's. Mevrouw Dijksma begrijpt niet waarom de minister dit bedrag niet in de ramingen wil opnemen, terwijl hij het wel precies kan aangeven. Nu hij het bedrag zo expliciet noemt, lijkt het erop dat deze kosten onvermijdelijk zijn. Waarom wordt het bedrag dan niet gewoon op de begroting opgenomen met een beschrijving erbij van de bestemming? Is het gereserveerde risicobedrag een onderdeel van de post onvoorzien, of komt dit bedrag daar nog bovenop? En als het bedrag erbovenop komt, waarvoor is de post onvoorzien dan nog bedoeld? Past de door de minister gekozen constructie wel binnen de Comptabiliteitswet? Schuiven de voor risico's gereserveerde gelden die in een jaar niet worden besteed, automatisch door naar een volgend jaar, of gaan deze naar de begroting van Financiën? Het valt overigens op dat een belangrijk deel van de risicoreserve is bedoeld voor de tijd na 2007. Houdt dit verband met de wijze waarop de projecten uiteindelijk tot stand komen?

Een groot deel van het bedrag voor de Betuweroute is gemoeid met de TTI's. Het lijkt mevrouw Dijksma dat in dezen een politieke afweging door de Kamer moet worden gemaakt. Zij is erg voor veiligheid, maar aan goederenvervoer kunnen wellicht andere veiligheidseisen worden gesteld dan aan personenvervoer. Het is de vraag of een veiligheid die uitstijgt boven de Europese standaarden nodig is voor het goederenvervoer. Als de kostenoverschrijding juist daardoor zo groot is, waarom kiest de minister daar dan voor? Heeft het niet doorgaan van het MTC Valburg nog effect op de risicoreserve?

Tot slot verzoekt zij de minister in de toekomst de accountantsrapporten die bij de voortgangsrapportages horen, tegelijkertijd met de voortgangsrapportages aan de Kamer te sturen. Bij de vraag van de heer Haersma Buma over de aansluiting van Den Haag op de HSL-Zuid sluit zij zich aan.

Ook de heer **Aiblas** (LPF) is geschrokken van het bedrag van 985 mln euro aan risico's inzake de uitvoering van de spoorprojecten. Hij heeft begrepen dat het vrij te besteden bedrag medio 2002 nog 700 mln euro was. Klopt dit bedrag, hoe groot is het nu en wat is de relatie met het gereserveerde risicobedrag?

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) vindt dat de Kamer onverwachts wordt geconfronteerd met de risicopost van 985 mln euro. De Kamer heeft veel moeite moeten doen om dit bedrag, dat zeer verdekt in de begroting is opgenomen, boven tafel te krijgen. Dat is op z'n minst niet kies. De fractie van GroenLinks neemt deze zaak hoog op. Slokken de HSL-Zuid en de Betuweroute niet al het geld op, zodat voor andere projecten die ook belangrijk zijn, niets meer overblijft? Het is van groot belang in dezen de onderste steen boven te krijgen. Hij verzoekt de minister dan ook de vragen waarop hij niet meteen kan antwoorden, schriftelijk te beantwoorden.

De minister heeft aangegeven dat de risico's eerst kwalitatief en slechts langzaam kwantitatief inzichtelijk zijn geworden. Kan van maand tot maand worden aangegeven welke risico's aan het licht kwamen en wat de daarbij behorende bedragen zijn geweest? Is de minister telkens van deze

risico's op de hoogte gesteld en wat heeft de Kamer daarvan te horen gekregen? De heer Duyvendak zegt hierover weinig terug te vinden. Hoe zijn deze risico's indertijd beoordeeld en wat was de aard ervan? Werd bewust voor een risico gekozen, bijvoorbeeld door voor een bepaald contract te kiezen? Ook is onduidelijk hoe met de markt is omgegaan. Is van tevoren een analyse gemaakt, was er voldoende mededinging en heeft het ministerie wel telkens goed onderhandeld?

In de begroting zijn nog geen gelden toegeschreven naar bepaalde projecten. Dat doet vermoeden dat sprake is van een echt risico en dat de Kamer de reservering formeel nog kan afwijzen. Klopt dat? En als dat niet zo is, waarom is de Kamer dan niet geïnformeerd op een tijdstip waarop zij wel nog «nee» kon zeggen? De fractie van GroenLinks heeft twijfels over de informatieverstrekking aan de Kamer bij deze twee grote projecten. De heer Duyvendak geeft hiervan drie voorbeelden. 1. Bij de besluitvorming over de Betuweroute is niets gezegd over een risicoprofiel. Twee jaar later is in een voortgangsrapportage plotseling een extra risico van 20% genoemd. Waarom is dit niet in het begin gemeld, of was dit toen nog niet bij het ministerie bekend? 2. In december 2001 heeft minister Netelenbos nog een foutmarge van 5% genoemd. Zij vond het reëel om ervan uit te gaan dat de projecten binnen het vastgestelde budget konden worden gerealiseerd. Wellicht heeft zij de Kamer toen juist geïnformeerd, maar hoe kan dan plots zo'n immense overschrijding optreden? 3. In de elfde voortgangsrapportage van de HSL-Zuid blijkt nog niets van risico's in deze orde van grootte, terwijl een overschrijding van 0,5 mld euro juist in zo'n rapportage thuishoort. Het lijkt erop dat de achtereenvolgende ministers de situatie mooier hebben weergegeven dan zij werkelijk is.

De accountants hebben in de zomer van dit jaar aangegeven dat het risicomanagement zowel bij de HSL-Zuid als bij de Betuweroute niet toereikend is. De Rekenkamer heeft dat zelfs al daarvoor kenbaar gemaakt. De conclusie dat er een politieke verantwoordelijkheid is voor het uit de hand lopen van de risico's, dringt zich op. Kan de minister daar een reactie op geven? De fractie van GroenLinks gaat vooralsnog niet akkoord met deze uitgave. Voor haar liggen bij beide projecten nog alle opties open: temporiseren, later bouwen, gedeeltes niet aanleggen, etc. De heer Duyvendak vraagt de minister een overzicht te geven van de consequenties van de verschillende opties en van het niet beschikbaar komen van de genoemde 985 mln.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) constateert een spanningsveld tussen de voortgangsrapportages over de Betuweroute en de HSL-Zuid en de brief van de minister van 5 november (28 600 A, nr. 14). De rapportages stralen uit dat het goed gaat en dat de uitvoering van de projecten (bijna) op schema ligt, maar uit de brief blijkt opeens een risicoanalyse van 985 mln euro. Heeft dit soms te maken met de overgang van de projectuitvoering van DG Vervoer naar Rijkswaterstaat? Waarom heeft deze managementwisseling plaatsgevonden en wat is daarbij de rol van Railinfrastructuur? Het is normaal dat bij grote projecten vanaf het begin een risicoanalyse wordt gemaakt. Is dat hier ook gebeurd?

Bij het project HSL-Zuid is besloten de risico's niet langer bij de aannemer te leggen, maar vooral bij het Rijk. Ook is besloten de onderbouw en bovenbouw separaat aan te besteden. Deze manier van offrenen kan tot veel correcties en extra kosten leiden. Hebben het in stukken knippen van het project en het terugnemen van het risico door het Rijk wel positief uitpakkt? Deelprojecten kennen immers een andere risicoanalyse dan een integraal project. Door de 985 mln euro extra kunnen andere uitgaven niet worden gedaan. Welke projecten komen hierdoor in gevaar? Waar kunnen de Betuweroute en de HSL-Zuid nog versoberd worden en hoe kunnen de inkomsten uit deze projecten worden vergroot?

De ruwbouw van de Sophiatunnel voor de Betuweroute heeft enige vertraging opgelopen. Leidt dit tot hogere kosten of tot boetebetalen van aannemers? Wie is hiervoor uiteindelijk verantwoordelijk? Bij de A15 zijn verzakkingen ontstaan. Voor wiens rekening komen deze kosten en hoe hoog zijn deze? Wat zijn de gevolgen van de andere contracteringsaanpak bij de bovenbouw en van de BTW-plicht voor Railinfrastructuur per 1 juli 2002? Maakt de post onvoorzien van 267 mln euro onderdeel uit van de genoemde 985 mln, of komt dit bedrag er nog bovenop? Kan de minister meer zeggen over de risico's die worden genoemd op blz. 18 van de voortgangsrapportage Betuweroute (22 589, nr. 200)?

In de voortgangsrapportage van de HSL-Zuid (22 026, nr. 174) wordt gemeld dat bij Barendrecht vertragings- en bouwproblemen ontstaan en dat bij Breda verkeerde bouwstoffen zijn gebruikt. Welke kosten zijn hiermee gemoeid en voor wiens rekening komen deze? Er is een spanning tussen de raming en het budget voor de verdiepte tunnelbak ter hoogte van Bergschenhoek. Is dit een onderdeel van de risico's of komen eventuele extra kosten ten laste van de aannemer? Blz. 21 van deze voortgangsrapportage meldt dat de omvang van de raakvlakrisico's niet goed kan worden ingeschat. Wat betekent dat en is dit verwerkt in de 985 mln? Aan welke marges wordt daarbij gedacht? Wat wordt overigens bedoeld met de stelling dat het hier om een leertraject gaat waarbij meer aandacht voor de aannemer nodig is dan gepland? Is eerder dit jaar niet gebleken dat de organisatie op onderdelen te sterk is afgebouwd om haar taak adequaat te vervullen en heeft dit nog gevolgen? Leiden al deze vertragingsproblemen niet tot boetebetalen aan België en Frankrijk? Is ook dit in het risicobedrag opgenomen?

Uit alles blijkt dat de organisatie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende is toegesneden op de kostenbeheersing van de grote projecten. Hoe komt het dat de projecten in Nederland zoveel duurder zijn dan elders? Dat kan te maken hebben met het aanleggen van tunnels in een drassige bodem, maar er kunnen meer zaken een rol spelen. Hoe moet dit alles worden gezien tegen de achtergrond van de uitspraak van de vorige minister van Verkeer en Waterstaat dat geen slecht resultaat is behaald?

Mevrouw **Giskes** (D66) maakt er geen geheim van dat ook D66 bijzonder onaangenaam is getroffen door de mededeling dat een reservering van 1 mld euro nodig is voor de Betuweroute en de HSL-Zuid, zeker nu de Kamer een aantal jaren lang is voorgeschoteld dat het allemaal wel goed ging; voor zover sprake was van extra kosten waren deze verklaarbaar of plausibel. De post van 985 mln wordt een reservering genoemd. Houdt dit in dat de minister dit geld zonder meer kan uitgeven, of moet hierover nog een voorstel aan de Kamer worden voorgelegd? Zij vraagt zich ook af waarom dit bedrag niet gespecificeerd is weergegeven.

Zij sluit zich aan bij de vraag van mevrouw Dijkema over de TTI's voor de Betuweroute. De Betuweroute is een goederenlijn, waarvoor wellicht niet dezelfde criteria hoeven te gelden als voor tunnels in de Alpen. Verder worden in de rapportage Betuweroute extra kosten genoemd voor engineering apparaat en toezicht, bovenbouw en mogelijke scopemutaties (ECTS level 2 op het Havenspoor, kortsluitroute en geluid). Wat houdt ieder van deze zaken in en wat is hierbij niet voorzien zodat opeens enorme kostenoverschrijdingen dreigen plaats te vinden? Bij de HSL-Zuid is sprake van verdragingsrisico's, raakvlakrisico's, risico's van externe kwaliteitsborging (EKB) en risico's in de civiele onderbouw. Welke van deze risico's is het grootst en waar zit bij deze twee projecten precies het probleem?

Door deze grote projecten dreigt een aantal andere projecten – Hanzelijn, A2, Randstadrail, enz. – getemporeerd te worden. Is het niet zinniger om de afbouw van de Betuweroute te temporeken? Op dit project wordt immers verlies geleden, terwijl nu al kan worden voorzien dat de exploitatie ervan wankel is. Is het echt vol te houden dat een uitstel van de

afbouw van de Betuweroute tot grote financiële problemen leidt? Het lijkt mevrouw Giskes juist dat hiermee geld kan worden bespaard. Bovendien kan dan nog eens worden nagedacht over een andere afbouw en een betere exploitatie. Is het niet ook voor Duitsland gunstiger als de afbouw wordt vertraagd?

Indertijd is afgesproken om de berichtgeving over de zuidtak en de noordtak tegelijkertijd met de voortgangsrapportages te doen. Hoe staat het daarmee? Tot slot sluit zij zich aan bij de vraag van mevrouw Gerkens naar de tarieven voor de HSL-Zuid.

### **Antwoord van de minister**

De **minister** legt uit dat aan infrastructuurprojecten altijd kostenrisico's zijn verbonden. De Betuweroute en de HSL-Zuid zijn uniek waardoor het inschatten van risico's niet kan plaatsvinden op basis van in het verleden opgedane ervaringen. Daarom wordt door inhoudelijk deskundigen aan de hand van marktprijzen een projectraming gemaakt. Het is echter onmogelijk om alles wat zich in een traject zal voordoen, te voorzien. Wil men risico's uitsluiten, dan kunnen deze worden overgedragen aan de opdrachtnemer of in het projectbudget worden gewerkt met een extra opslag. Draagt de aannemer het risico, dan zal hij een relatief grote opslag op het risico aanbrengen. Dit geld is de overheid zeker kwijt, ook als het risico later blijkt mee te vallen. Doordat de overheid een ander financieringssysteem kent dan een aannemer, hoeft zij geen opslag op de risico's te plaatsen. Bovendien hoeft zij de risico's niet vooraf in geld om te zetten. Wordt bij de aanvang van een project gekozen voor een extra opslag, dan is deze ook bij de opdrachtnemers bekend. Ook de druk op de projectorganisatie neemt zo af, waardoor de kans groot is dat de opslag daadwerkelijk wordt opgesoupeerd.

Onzekerheden manifesteren zich pas in de uitvoeringsfase. De risico's worden gedurende de uitvoering continu geanalyseerd en gemanaged via te nemen maatregelen. Zodra de risico's én de te nemen maatregelen voldoende zeker zijn, wordt de Kamer hierover in de reguliere voortgangsrapportage geïnformeerd. Thans is het stadium bereikt waarin zicht bestaat op de aard en de omvang van de risico's. De huidige risicoreserve van 985 mln euro is noodzakelijk voor de afdekking van het risicoprofiel van de HSL-Zuid en de Betuweroute. De minister wijst erop dat hij de Kamer, zo nodig in besloten overleg, zal blijven informeren over de specifieke ontwikkeling van dit risicoprofiel. Zodra risico's moeten leiden tot een ophoging van het projectbudget, zal hierover openbaar met de Kamer worden gediscussieerd.

De belangrijkste risico's bij de Betuweroute doen zich voor bij de TTI's. Daarnaast worden overschrijdingen verwacht bij de aanleg van de bovenbouw, bij de kosten voor engineering apparaat en toezicht en door mogelijke scopemutaties bij de spoorwegbeveiliging en geluidschermen. Deze risico's worden door externe deskundigen op hun hardheid geverifieerd. Zoals bekend, is de aanbesteding van de TTI's aangehouden door het grote verschil tussen de raming en de aanbiedingen voor TTI's. Deze niet te verklaren verschillen zijn aanleiding geweest voor een nader onderzoek. De minister zegt in overleg met het ministerie van BZK te hebben besloten tot een kritische heroverweging van het na te streven niveau van beschikbaarheid en behoud van tunnels, ter beheersing van de financiële risico's. Het streven is erop gericht, de kosten omlaag te brengen. De grootste onzekerheid bestaat over de kwaliteit van de TTI's die nodig is voor het voorkomen van een total loss van een tunnel bij een calamiteit. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige regelgeving op het gebied van tunnelveiligheid. Het enige beschikbare kader is het zogenaamde groene boekje, een door BZK in samenwerking met Verkeer en Waterstaat opgesteld beveiligingsconcept voor spoorweg-tunnels, uitsluitend voor goederenvervoer. De calamiteiten in de Euro-

tunnel en de Mont Blanc tunnel hebben geleid tot de meest vergaande uitwerking van dit groene boekje, met heel veel extra voorzieningen, en extra kosten, tot gevolg. Ter beheersing van een verdere kostenoverschrijding bij TTI's werken Verkeer en Waterstaat en BZK aan een herinterpretatie van het groene boekje. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de veiligheidsuitgangspunten – veiligheid voor mens, tunnel en omgeving – en de economische uitgangspunten, voor beschikbaarheid en behoud van de tunnel. Aan de veiligheidsuitgangspunten wordt niet getornd; die blijven ver boven de Europese normen. De maatregelen inzake de economische uitgangspunten zijn gericht op beschikbaarheid en behoud van de tunnel bij een calamiteit, afgezet tegen de schade door een langdurig onbruikbare tunnel. Deze heroverweging heeft consequenties voor de opleveringsdatum van de Betuweroute. Voor tunnelveiligheid was in het plan 110 mln euro opgenomen. De raming is naar aanleiding van de gebeurtenissen onder meer bij Kaprun opgehoogd tot 300 mln euro. De TTI-risico's zitten in de risicoreserve van 985 mln euro. De minister verwacht dat de besprekingen met BZK zullen leiden tot een bijstelling naar beneden, maar hij weet niet of dit kan worden verlaagd naar de eerder opgenomen 110 mln euro. Het voorstel dat hieruit voortvloeit, kan waarschijnlijk over een halfjaar met de Kamer worden besproken. Overigens is het verschil tussen de ramingen en de aanbiedingen van de TTI's ook verwerkt in het bedrag van 985 mln euro. Lloyds voert momenteel een uitgebreide audit uit naar TTI's. Daarnaast is het Steunpunt tunnelveiligheid van de bouwdienst rijkswaterstaat ingeschakeld. Op de TTI's komt de minister begin 2003, na afronding van de onderzoeken, terug.

De minister wijst erop dat de 985 mln euro de uitkomst is van een risicoanalyse. Dat houdt in principe in dat een bijstelling naar boven en naar beneden mogelijk is, maar de risico's zijn stevig tegen het licht gehouden en dan is de uitkomst 985 mln. Op de vraag of hieraan een waarschijnlijkheidspercentage kan worden verbonden, antwoordt de minister dat naar zijn inschatting sprake is van een percentage van 95. Dat betekent dat het voor 95% zeker is dat tot 2010 985 mln euro meer moet worden uitgegeven. Hij gaat er niet van uit dat het bedrag hoger wordt. Een verlaging van de 985 mln is wellicht mogelijk door de onderhandeling over de TTI's. Voor de andere posten geldt dit naar de mening van de minister in veel mindere mate.

Bij de HSL-Zuid is gekozen voor een gedeeltelijk private aanleg en onderhoud van de infrastructuur, het in concurrentie aanbesteden van het vervoer en innovatieve contracten voor de onderbouw. Aanvankelijk is geprobeerd om alle risico's van de Staat te verschuiven naar de markt door het geven van één concessie voor de bouw, het onderhoud en de exploitatie. Omdat dit niet haalbaar bleek, is een knip gemaakt tussen de aanleg van de onderbouw, de aanleg van de bovenbouw, het onderhoud voor 25 jaar en de exploitatie van het vervoer. Daardoor zijn toch risico's voor de Staat ontstaan. Bij de onderhandelingen over de onderbouw en met de infraprovider zijn bewust risico's teruggenomen door de Staat. Er zijn drie categorieën risico's.

1. De planningsrisico's. Voor de HSL zijn drie soorten contracten afgesloten: de civiele onderbouwcontracten, het infraprovidercontract en de vervoersconcessie. In deze contracten zijn afspraken gemaakt over data waarop met de werkzaamheden kan worden gestart en waarop de vervoerder kan beginnen met het testen van materieel op het spoor. Op basis hiervan trekken de contractanten hun plan en maken zij afspraken met hun financiers. Het is dan logisch dat een uitstel van de afgesproken data leidt tot schadeclaims bij de Staat. Dit planningsrisico is geïntegreerd in het bedrag van 985 mln. Daarbij is uitgegaan van de nu bekende tijdsfasering. De minister benadrukt dat sprake blijft van een risico omdat een verwachte vertraging ook nog kan meevallen.

1. De raakvlakrisico's. Bij de HSL-Zuid is gekozen voor de delen onderbouw, infraprovider en vervoer. Hierdoor zijn raakvlakken ontstaan, waarvan het beheer en het risico bij de Staat liggen.
3. De civiele onderbouwrisico's. Indertijd is gekozen voor een design en construct contract, waarbij de aannemers met een EKB dienen te werken. Deze risico's blijken in de praktijk tegen te vallen. Bovendien is bij de contractonderhandelingen een groot deel van de risico's teruggenomen door de Staat.

Een verantwoord financieel beheer maakt het noodzakelijk een reservering op te nemen voor de risico's van de HSL-Zuid en de Betuweroute. De daarmee samenhangende kosten zullen pas aan het projectbudget worden toegevoegd op het moment dat risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Dat is van belang om druk te houden op de projectorganisatie en de aannemers, zodat zij een maximale inspanning blijven leveren om zo min mogelijk uit de kosten te lopen. Hierover kan dan alsnog met de Kamer een debat plaatsvinden. De post «onvoorzien» bedraagt bij de Betuweroute en de HSL-Zuid ongeveer 10% van de totale kosten. Deze post is vooral bedoeld voor het opvangen van te verwachten, tijdens het bouwproces voorkomende reguliere tegenvallers, die van een andere orde zijn dan de risico's die onder de risicoanalyse vallen. De post onvoorzien is bijvoorbeeld bedoeld voor tegenvallers inzake het type bouw, de invulling van het bestaande plan, etc., terwijl de risicoanalyse gericht is op niet tevoren in te schatten zaken zoals veranderingen inzake de tunnelveiligheid door een gebeurtenis in Kaprun of kosten door de enorme schaal van het project.

Het huidige financiële beeld is in de loop van 2002 ontstaan. Het vroegtijdig in beeld brengen van de risico's opdat tijdig maatregelen kunnen worden genomen, is de laatste jaren telkens geïntensiveerd, mede door de aandacht van de accountantsdienst en de Rekenkamer. Nu de uitvoering van de onderbouw vordert en de uitvoering van de bovenbouw in beeld komt, tekent een aantal risico's voortkomend uit de gekozen contractvormen zich duidelijker af. Dat maakt het mogelijk nu een kwantitatieve risicoanalyse uit te voeren. Uit de resultaten daarvan blijkt dat een reservering noodzakelijk is. Deze reservering is daarom op de eerste mogelijke ontwerpbegroting opgenomen. Een reservebedrag opnemen in de contracteringsfase zou de onderhandelingspositie van de Staat nadelig hebben beïnvloed. De minister wijst erop dat de Tweede Kamer, weliswaar niet bij de start van de projecten, maar wel in 1997 is gemeld dat 20% van de kosten op dat moment niet kon worden ingeschat.

Over de onderbouw is in de zevende voortgangsrapportage (peildatum 1 juli 2000) gemeld dat de aanvankelijke aanbiedingen voor de HSL uitkwamen op 5,62 mld gulden. Na onderhandelingen is de aanneemsom teruggebracht tot 4,32 mld gulden. In dat onderhandelingsproces zijn de normaal voor de opdrachtgever komende risico's niet overgedragen aan de markt. Twee van die risico's zijn het verwerven van gronden en het Bouwstoffenbesluit. In de brief van 7 november 2000 aan de Kamer (HSL-Zuid/149734) is uiteengezet dat de hierbij gehanteerde ramings-systematiek een overschrijdingskans heeft van 50%; «extra onvoorzien» kan worden toegepast om de kans van de overschrijding van de begroting te verkleinen. In de tiende voortgangsrapportage is een nadere analyse gemaakt van het risicoprofiel. Daarbij is aandacht gegeven aan het risico van discrepanties tussen diverse contracten, het tijdsrisico en het risico van aanvullende eisen. Tot slot meldt de minister dat over het compenseren van inkomstenverlies van de vervoerder en de vergoeding van de infraprovider door het later opleveren van de HSL-Zuid in kamerstuk 22 026, nr. 166, is vermeld: «Ten aanzien van de infraprovider hangt de vergoeding af van de veroorzaker van de vertraging. Indien de infraprovider zelf de vertraging veroorzaakt, vindt geen compensatie plaats. Indien de vertraging door een ander dan de infraprovider wordt veroorzaakt, wordt de performance fee aan de infraprovider betaald. Ten aanzien van



de schade die de HSA, the high speed alliance, als vervoerder zou kunnen lijden bij een latere oplevering, biedt het contract de mogelijkheid om, afhankelijk van het tijdstip van melding, de geleden schade voorzover deze valt binnen de contractuele bepalingen te vergoeden. De schade kan bestaan uit kosten die op dat moment zijn gemaakt. Partijen zullen dan in ieder geval met elkaar moeten overleggen.» De minister zegt toe, de vragen waarop hij door de duur van het overleg niet is ingegaan, schriftelijk te beantwoorden.

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