

Vergaderjaar 2006–2007

22 589

Betuweroute

22 026

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

Nr. 281

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2007

In de vergadering van 20 december 2006 heeft de Kamer de motie-Gerkens/Roemer (22 589, nr. 278) aangenomen. In de motie wordt verzocht om een onafhankelijk onderzoek te starten naar het nut en de noodzaak van de acute aanpassing van ERTMS versie 2.2.2 naar ERTMS versie 2.3.0 en tevens daarbij de tijdsplanning van de aanpassing en testperiode op redelijkheid en haalbaarheid te toetsen en dit onderzoek zo spoedig mogelijk aan de Kamer te presenteren.

De Kamer heeft in dezelfde vergadering de motie-Dijksma c.s. (22 589/22 026, nr. 279) aangenomen. Deze motie verzoekt het Presidium de Algemene Rekenkamer dan wel een onafhankelijk onderzoeksbureau te verzoeken om binnen een termijn van circa twee maanden met een risicoanalyse te komen voor de HSL-Zuid en de Betuweroute, waarin tevens de structuur van de projectorganisatie wordt meegenomen.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft op verzoek van het Presidium bij brief van 16 januari jl. een onderzoeksvorstel geformuleerd ten aanzien van de motie-Gerkens/Roemer, en bij brief van 12 januari jl. idem ten aanzien van de motie-Dijksma c.s. Beide onderzoeksvorstellen treft u hierbij aan. Ten aanzien van het onderzoeksvorstel dat betrekking heeft op de motie Dijksma c.s. is tevens bijgevoegd een positief advies dat de commissie voor de Rijksuitgaven conform artikel 21a van het Reglement van Orde desgevraagd bij brief van 12 januari jl. heeft uitgebracht.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met beide onderzoeksvorstellen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 16 januari 2007

Op vrijdag 22 december 2006 heeft u de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat verzocht een onderzoeksvoorstel uit te werken op basis van de motie Gerkens- Roemer (22 589/22 026, nr. 278), die de Kamer verzoekt een onafhankelijk onderzoek te starten naar nut en noodzaak van de acute aanpassing van ERTMS versie 2.2.2 naar ERTMS versie 2.3.0.

De indieners van de motie hebben in samenwerking met de staf van de commissie en het onderzoeks- en verificatiebureau een onderzoeksvoorstel opgesteld en voorgelegd aan de leden van de vaste commissie. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat onderschrijft de voorliggende uitwerking van de motie en legt deze nu aan u voor.

Separaat zal u worden toegezonden het advies van de bijzonder Presidiumadviseur, de heer J.A. Kamps.

Achtergrond

Bij brief van 19 december (22 026, nr. 259) en tijdens een algemeen overleg op 20 december 2006 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Kamer geïnformeerd over verschuiving van de zogeheten aanvangsdatum van de HSL-Zuid van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008.

Als hoofdoorzaak voor de verschuiving wordt de aanpassing van het beveiligingssysteem ERTMS in de infrastructuur van versie 2.2.2 naar 2.3.0 genoemd, om de HSL geschikt te maken voor vervoer met een snelheid van 300 km/uur. Laatstgenoemde versie is de nieuwe Europese standaard.

Aanpassing van het systeem op de grensovergang met België zal niet voor februari 2008 kunnen plaatsvinden. Vervoerder HSA heeft aangegeven vast te houden aan het contractuele recht om pas te starten met de testperiode van 20 weken zodra er geen beperking meer is aan het rijden met 300 km/ uur. De Aanvangsdatum voor commercieel vervoer met 300 km/ u zal daardoor verschuiven naar 1 oktober 2008. In de periode april 2007 tot en met februari 2008 zal de infrastructuur wel geschikt zijn voor vervoer tot een snelheid van 160 km/uur.

In het debat over bovengenoemde brief is aan de zijde van de Kamer onduidelijkheid ontstaan over de technische oorzaken die ten grondslag liggen aan de 5 maanden vertraging. De Kamer beschikt op dit moment over onvoldoende kennis om de technische argumenten op hun juistheid te beoordelen en heeft daarom behoefte aan een onafhankelijk onderzoek.

Onderzoeksvragen

Op 20 december 2006 is de motie Gerkens- Roemer (22 589/22 026, nr. 278) aangenomen, die de Kamer verzoekt door tussenkomst van het Presidium een onafhankelijk onderzoek te starten naar nut en noodzaak van de acute aanpassing van ERTMS versie 2.2.2 naar ERTMS versie 2.3.0 en tevens daarbij de tijdsplanning van de aanpassing en testperiode op redelijkheid en haalbaarheid te toetsen en dit onderzoek zo spoedig mogelijk aan de Kamer te presenteren.

Tevens wordt de regering in de motie verzocht alle medewerking aan het onderzoek te verlenen.

Op basis van het dictum van de motie zijn de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd. De onderzoeksvragen zijn uitgediept middels een aantal deelvragen.

1. Welke redenen maken een upgrade van ERTMS versie 2.2.2. naar ERTMS versie 2.3.0. noodzakelijk? In hoeverre zijn deze redenen redelijk en billijk?
2. In hoeverre is de door de minister genoemde migratietijd van ERTMS versie 2.2.2. naar ERTMS versie 2.3.0. redelijk en billijk?
3. In hoeverre is de door de minister genoemde en door de vervoerder HSA verlangde testperiode van 20 weken op de lijn zelf in plaats van op het testnetwerk redelijk en billijk?

deelvragen

- 1.1 Wat zijn grootste verschillen tussen ERTMS versie 2.2.2. en ERTMS versie 2.3.0?
 - 1.2 Is versie 2.3.0. noodzakelijk om 300 km/uur te rijden?
 - 1.3 Welke alternatieve versies van het ERTMS-systeem zijn onderzocht?
 - 1.4 Hoe is de koppeling op de grensovergang tussen Nederland en België nu beveiligd? Brengt deze beveiliging met zich mee dat er een snelheidsbeperking dient te zijn?
 - 1.5 Hoe komt de beveiligingstechnische koppeling tussen Nederland en België tot stand?
 - 1.6 Is het mogelijk om op de grensovergang tussen België en Nederland een tijdelijke, andere, beveiliging, dan wel een snelheidsbeperking aan te brengen indien de beveiliging inderdaad niet voldoet?
- 2.1 Kan de implementatietermijn van de upgrade verkort worden? Onder welke voorwaarden en tegen welke kosten?
- 3.1 Kan de testperiode van 20 weken verkort worden? Onder welke voorwaarden en tegen welke kosten?

De onderzoeksvorm

De motie spreekt over een onafhankelijk onderzoek. Dat impliceert het uitbesteden van het onderzoek en de uitvoering neerleggen bij een externe partij. Het kenmerkende verschil tussen parlementair en extern onderzoek is gelegen in het feit dat bij parlementair onderzoek de Kamer het onderzoek in eigen beheer uitvoert en verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering en de uitkomsten ervan. Bij extern onderzoek is dat de uitvoerder.

In het specifieke geval van het onderzoek naar ERTMS speelt naast de wens te kunnen beschikken over een onafhankelijk onderzoek tevens het punt dat de onderhavige materie zeer specialistisch van aard is. Binnen de Kamer en de kamerorganisatie is de benodigde kennis niet voor handen. Dit pleit voor uitbesteden.

Bij het selecteren van een geschikte externe onderzoeker zal bijzondere aandacht moeten zijn voor de onafhankelijkheid van de onderzoekers. Het is ongewenst dat de externe onderzoekers een van de betrokken partijen, waaronder de minister of de vervoerder HSA, adviseert of ondersteunt. Daar waar het niet mogelijk is om in Nederland een partij te vinden die in voldoende mate onafhankelijk is, ligt het in de rede te werken met buitenlandse aanbieders, dan wel te werken met gestructureerde vormen van

kwaliteitscontrole. Daarbij valt te denken aan vormen van cross reference, peer review of externe audit¹. Zowel het inschakelen van een buitenlandse partij of intensieve vormen van kwaliteitscontrole zullen van invloed zijn op de kosten van het onderzoek.

Planning

De motie dringt aan op een zo spoedig mogelijke presentatie van de onderzoeksresultaten. Dit ligt voor de hand daar waar de resultaten van het onderzoek gebruikt worden om vertragingen in de oplevering terug te dringen.

Het onderzoek zal zich met name dienen te richten op toetsen en beoordelen van de informatie zoals deze door de betrokken partijen wordt gehanteerd. Het is dus niet de bedoeling dat de externe onderzoekers bijvoorbeeld zelf simulatiemodellen ontwikkelen. Het gebruiken van reeds bestaande informatie is tijdbesparend.

In potentie vertragend is de medewerking van de bij het onderzoek betrokken partijen. Naast informatie die de minister kan leveren, is informatie nodig van onder andere vervoerder HSA, de NS, de Belgische vervoerder NMBS en Infrasppeed. De verstrekking van deze informatie geschiedt vrijwillig en kan dus vertragend werken.

De inschatting is vooralsnog dat het mogelijk moet zijn om in de tweede helft van maart te kunnen beschikken over de resultaten.

Kosten

De beperkte doorlooptijd van het onderzoek van het onderzoek heeft een drukkend effect op de kosten. Prijsopdrijvend is echter het feit dat hele specifieke technische expertise benodigd is. Dergelijke kennis is kostbaar.

De kosten worden op dit moment geraamd op € 110 000 inclusief BTW. Bij de berekening van dit bedrag is rekening gehouden met de extra kosten die worden veroorzaakt door een eventueel buitenlandse uitvoering, dan wel een contra-expertise of peer-review.

Navraag bij de stafdienst FEZ van de Tweede Kamer heeft duidelijk gemaakt dat de financiële ruimte voor dit onderzoek beschikbaar is in het onderzoeksbudget over 2007 van de Tweede Kamer.

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

¹ Cross reference, peer review of externe audit zijn alledrie vormen van kwaliteitscontrole waarbij onderzoekers het werk van elkaar beoordelen.

Den Haag, 12 januari 2007

Op vrijdag 22 december 2006 heeft het Presidium de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (V&W) verzocht een onderzoeksvoorstel uit te werken op basis van de motie Dijkema c.s. (22 589/22 026, nr. 279). Deze motie vraagt het Presidium de Algemene Rekenkamer, dan wel een onafhankelijk onderzoeksbureau te verzoeken om binnen een termijn van twee maanden met een risicoanalyse te komen voor de HSL-Zuid en de Betuweroute, waarin tevens de structuur van de projectorganisatie wordt meegenomen. De commissie heeft daartoe onderstaande doelstelling en onderzoeksvragen vastgesteld.

Tevens wordt u separaat toegezonden het advies dat de commissie voor de Rijksuitgaven, gelet op artikel 21a, lid 3 van het Reglement van Orde, heden heeft uitgebracht.

Doelstelling

Op basis van de motie-Dijkema c.s. kan de volgende doelstelling voor het onderzoek worden geformuleerd:

Het geven van inzicht in alle, sinds de instelling van de risicoreservering (2002), momenteel in de uitvoeringskolom bekende tegenvallers – zowel financieel als planmatig – op de projecten HSL-Zuid en Betuweroute, alsmede inzicht verschaffen in de momenteel bekende risico's bij de realisatie van deze projecten die kunnen leiden tot tegenvallers in de toekomst.

Het eventueel op basis van deze informatie doen van aanbevelingen voor de verdere beheersing van risico's die kunnen leiden tot tegenvallers bij deze projecten.

Onderzoeksvragen

In aansluiting op de hiervoor geformuleerde doelstelling voor het uit te voeren onderzoek kunnen de volgende onderzoeksvragen worden opgesteld:

a.) Tegenvallers HSL-Zuid en Betuweroute

- 1. Welke informatie is op dit moment beschikbaar over de tot nu toe opgetreden tegenvallers – zowel financieel als planmatig – op de projecten HSL-Zuid en Betuweroute op het Ministerie van V&W en bij de projectorganisaties en de oorzaken daarvan?*
- 2. Hoe verhoudt deze informatie zich tot de informatie die de Kamer tot op heden heeft ontvangen over de tot nu toe opgetreden tegenvallers – zowel financieel als planmatig – op de projecten HSL-Zuid en Betuweroute?*
- 3. Op welke wijze hebben de verschillende actoren in de projectstructuur getracht de tegenvallers te beperken?*
- 4. Wat zijn de oorzaken voor een mogelijke discrepantie tussen de informatie over tegenvallers die beschikbaar is op het Ministerie van V&W en bij de projectorganisaties enerzijds en de informatie over tegenvallers die de Kamer heeft ontvangen anderzijds (o.a. in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid)?*

b.) Eerder geïdentificeerde risico's en hun ontwikkeling

- 5. Welke informatie (zowel financieel als planmatig) is beschikbaar op het Ministerie van V&W en bij de projectorganisaties over:*
 - de risico's op basis waarvan in 2002 de risicoreservering is ingesteld?*

- de ontwikkeling van deze risico's sindsdien?
 - de risico's die er sindsdien zijn bijgekomen of zijn afgevallen?
6. Hoe verhoudt deze beschikbare informatie zich tot de informatie die de Kamer tot op heden heeft ontvangen over de geïdentificeerde risico's en de ontwikkeling daarvan?
 7. Op welke wijze hebben de verschillende actoren in de projectstructuur getracht de risico's te beheersen?
 8. Wat zijn de oorzaken voor een mogelijke discrepantie tussen de informatie over geïdentificeerde risico's en de ontwikkeling daarvan die beschikbaar was op het Ministerie van V&W en bij de projectorganisaties enerzijds en de informatie daarover die de Kamer heeft ontvangen anderzijds (o.a. in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid)?

c.) Stand van zaken en verwachtingen ten aanzien van tegenvallers en risico's

9. Welke risico's voor de uitvoering van de projecten zijn per 1/1/2007 bekend op het Ministerie van V&W en bij de projectorganisaties en op welke wijze zijn deze risico's in kaart gebracht? Welke rol hebben de verschillende actoren in de projectstructuur gespeeld bij de opstelling van deze risicoanalyse?
10. Op welke wijze zullen de geïdentificeerde risico's worden beheerst volgens de beschikbare informatie? Welke rol spelen de verschillende actoren in de projectstructuur in de risicobeheersing?
11. Welke overschrijdingen worden op basis van de huidige risico's nog verwacht en welke financiële middelen zijn daarvoor nog beschikbaar in de risicoreservering?

d.) Aanbevelingen voor de verdere beheersing van risico's en beperking tegenvallers

12. Welke aanbevelingen kunnen eventueel worden gedaan voor een (verdere) verbetering van de risicobeheersing en beperking van tegenvallers bij uitvoering van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute?

Uitvoering door de Algemene Rekenkamer

Voorts heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besloten de Kamer voor te stellen om de Algemene Rekenkamer het verzoek te doen dit onderzoek uit te voeren en dit voor 1 mei 2007 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

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

Den Haag, 12 januari 2007

Geachte voorzitter,

Advies

In uw brief van 10 januari 2007 vraagt u de commissie voor de Rijksuitgaven, overeenkomstig artikel 21a van het Reglement van Orde, advies uit te brengen over het voorstel van uw commissie de Algemene Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar tegenvallers en risico's bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft uw voorstel positief beoordeeld.

Aanleiding

Op 20 december 2006 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen de motie-Dijksma c.s. (22 589/22 026, nr. 279) aangenomen. Deze motie roept het Presidium op de Algemene Rekenkamer, dan wel een onafhankelijk onderzoeksbureau te verzoeken om binnen een termijn van twee maanden met een risicoanalyse te komen voor de HSL-Zuid en de Betuweroute, waarin tevens de structuur van de projectorganisatie wordt meegenomen.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De commissie voor de Rijksuitgaven vindt de in uw brief geformuleerde doelstelling en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen adequaat geformuleerd. Hierin ziet zijn geen beletsel de Algemene Rekenkamer te vragen dit onderzoek uit te voeren. Omdat er één risicoservering bestaat voor de beide projecten Betuweroute en HSL-Zuid, ligt het in de rede deze projecten ook gezamenlijk in een onderzoek betrekken. De commissie voor de Rijksuitgaven kan zich evenwel voorstellen dat in de feitelijke uitwerking van de onderzoeksvragen het zwaartepunt zal liggen bij het project HSL-Zuid aangezien de vertragingen bij dit project de aanleiding vormen voor het onderzoek en dit project – in tegenstelling tot Betuweroute – voorlopig nog in de aanlegfase zit.

Meerwaarde Algemene Rekenkamer

De commissie voor de Rijksuitgaven onderschrijft de keuze van uw commissie om bij uitwerking van de motie Dijksma c.s. dit onderzoek niet uit te besteden aan onderzoeksbureau, maar hiervoor de Algemene Rekenkamer een verzoek te doen. Gegeven de doel- en vraagstelling heeft uitvoering van dit onderzoek door de Algemene Rekenkamer evidente meerwaarde.

Ten eerste heeft de Algemene Rekenkamer op basis van de Comptabiliteitswet de bevoegdheid om alle relevante (vertrouwelijke) informatie in te zien en te betrekken in haar onderzoek. Voor een adequate beantwoording van de onderzoeksvragen is het noodzakelijk om toegang te hebben tot de interne stukken van de projectorganisaties en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ten tweede heeft de Algemene Rekenkamer in het verleden al verschillende onderzoeken gedaan naar de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Derhalve beschikt zij over de ervaring en over de specifieke kennis en expertise die nodig is voor dit onderzoek. Temeer omdat in 2003 de Alge-

mene Rekenkamer een min of meer vergelijkbaar onderzoek op verzoek van de Kamer heeft uitgevoerd, waarin zij de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid heeft doorgelicht (Kamerstuk 28 724, nr. 8).

Ten derde wordt met de staatsrechtelijke positie van de Algemene Rekenkamer een onafhankelijke uitvoering van het onderhavige onderzoek goed gewaarborgd.

Tijdsbestek

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft geconstateerd dat de motie-Dijksma c.s. spreekt over een onderzoekstermijn van twee maanden. Dit is een termijn die de commissie voor de Rijksuitgaven niet haalbaar acht indien de Algemene Rekenkamer verzocht wordt dit onderzoek uit te voeren. De zorgvuldigheidseisen die de Algemene Rekenkamer stelt aan haar onderzoeken (waaronder de procedure van ambtelijk en politiek hoor- en wederhoor), impliceren een langere doorlooptijd. De commissie voor de Rijksuitgaven wenst – wellicht ten overvloede – te benadrukken dat de Algemene Rekenkamer een onafhankelijk Hoog College van Staat is. Zij bepaalt derhalve zelf of, en zo ja, hoe en op welke termijn zij een onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer uitvoert. Bij recente verzoekonderzoeken naar de KLPD, respectievelijk de subsidie-regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie, is de door de Kamer gewenste doorlooptijd van een verzoekonderzoek niet dezelfde gebleken als de door de Algemene Rekenkamer haalbaar geachte doorlooptijd. Om die reden neemt de commissie voor de Rijksuitgaven met instemming kennis van het feit dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, in afwijking van de motie-Dijksma c.s., in haar verzoek nu uitgaat van een beduidend langere onderzoeksperiode, namelijk tot 1 mei 2007.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Dezentjé Hamming-Bluemink