

Vergaderjaar 1997–1998

25 492	Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1996 (slotwet)
25 497	Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 1996 (slotwet)
25 479	Financiële verantwoordingen over het jaar 1996
25 470	Rechtmatigheidsonderzoek 1996

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 november 1997

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ en de commissie voor de Rijksuitgaven² hebben op 23 september 1997 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat over:

- **de financiële verantwoording over het jaar 1996 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstuk 25 479, nr. 15);**
- **de slotwet 1996 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstuk 25 492);**
- **de financiële verantwoording over het jaar 1996 van het Infrastructuurfonds (Kamerstuk 25 479, nr. 20);**

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA) en Luchtenveld (VVD).
Plv. leden: Blaauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD),

Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Meijer (CDA) en Te Veldhuis (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp

(VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walssem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), De Haan (CDA), Adelmund (PvdA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), H. Vos (PvdA), Giskes (D66), Assen (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en Visser-van Doorn (CDA).

- **de slotwet 1996 van het Infrastructuurfonds (Kamerstuk 25 497);**
- **het op het ministerie van Verkeer en Waterstaat respectievelijk het Infrastructuurfonds betrekking hebbende onderdeel van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 25 470, nrs. 1-2, blz. 154-170 en 248-260);**
- **de brief van 22 september 1997 van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de toelichting bezwaar Algemene Rekenkamer inzake het financieel beheer bij Rijkswaterstaat over de GWW-contracten.**

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) zag graag toegelicht waarom de departementale accountantsdienst voor de hoofddirectie telecommunicatie en post geen goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Ook vroeg zij een toelichting op het feit dat de Rekenkamer haar bezwaar handhaaft tegen de administratieve organisatie en de interne controle bij Rijkswaterstaat op de uitvoering van GWW-contracten. Waarom is verder de aanbeveling van de Rekenkamer niet overgenomen om een boeteartikel, gericht tegen aannemers die de gegevens niet of onvolledig aanleveren, in de aanschrijving UCA op te nemen?

De **minister** merkte op dat de financiële en administratieve organisatie in de afgelopen jaren steeds verder is verbeterd. Er kunnen nu alleen nog maar kleine stapjes ter verbetering worden gezet, waarbij erop wordt gelet dat terugvallen voorkomen wordt. De accountantsrapporten spelen hierbij een duidelijke rol.

Zij was blij dat na vele jaren het ministerie er met de Rekenkamer uit is over de GWW-contracten. Haar vrees over een verschil van mening over de beleidsopvatting inzake centraliseren bleek grotendeels ongegrond. Het is te hopen dat er zekerheid over de contractuitgaven is, als de in de brief van 22 september jl. aangekondigde acties uitgevoerd worden. De Rekenkamer vond de opzet van het ministerie niet verkeerd, maar had de indruk dat een en ander niet serieus genoeg genomen werd.

Als een aannemer geen gegevens verstrekt, wordt hij niet betaald.

Derhalve is een boeteartikel niet nodig.

Daar niet altijd door de HDTP voldoende aangetoond kon worden dat er daadwerkelijk was gepresteerd op de urencontracten, is er een accountantsverklaring met beperking bij de HDTP afgegeven. Het bedrag waarover onzekerheid bestond, is begrepen in de 28 mln. van onderzoeks- en overige contracten die de AR noemt op blz. 163 in het rapport over het rechtmatigheidsonderzoek 1996.

De heer **De Jong** (PvdA) vroeg of er aangaande de GWW-contracten nog steeds een cultuurverschil is tussen het centrale ministerie en de werkvloer, die al vele jaren gewend is om op een bepaalde manier met aannemers om te gaan en het niet prettig vindt om meer financieel-technisch te moeten gaan opereren.

De heer **Leers** (CDA) informeerde naar de ambitie van de minister, nu zij nog steeds zit met onzekerheid over een bedrag van 147,4 mln. Daarnaast vroeg hij of de minister niet eerder het signaal had kunnen geven dat meer tijd nodig is om het contractbeheer op orde te brengen.

De **minister** dacht dat er niet zozeer sprake is van een cultuurverschil, als wel dat de regionale diensten het gevoel hebben dat het nooit goed is, ondanks dat zij er alles aan doen. Inmiddels is dat opgelost door een en ander goed uit te spreken, waarbij ook bleek dat er eigenlijk geen verschillen van inzicht waren. Er moet ook zeker naar gestreefd worden om het onzekere bedrag elk jaar te verminderen, hoewel bekend is dat dit

wellicht nooit tot nul gereduceerd kan worden. Ook als een en ander in de regio beheerst wordt, gaat nog niet alles voor 100% goed. De fouten moeten dan ook op tijd geconstateerd worden.

Het onzekere bedrag wordt niet groter door grote projecten, zoals de HSL, omdat daarvoor een aparte projectorganisatie geldt met heel strakke regels. Bovendien wordt daarover zeer regelmatig aan de Kamer gerapporteerd. Vooral bij kleine postjes is er een groter risico van onzekerheid.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) had graag het realiteitsgehalte van een door de Kamer geautoriseerde raming toegelicht. In de praktijk valt die, door mutaties, soms wel 50% hoger uit. Dat is geen gering probleem met het oog op de prioriteit van de infrastructuur.

De **minister** antwoordde dat een raming, inclusief een onzekerheidsmarge van 10% à 15%, reëel is op het moment dat de Kamer die krijgt. Naarmate de voorbereidende werkzaamheden vorderen, wordt de raming nauwkeuriger en dat levert nogal eens verschillen op. Over echt grote verschillen wordt met de Kamer gesproken, waarbij aan de orde komt of het project moet doorgaan, of aanpassingen nodig zijn en of extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden. Voorheen waren er behoorlijke voordelen bij aanbestedingen, maar nu zijn er in bepaalde regio's tegenvallers vanwege de overspannen markt, wat uiteindelijk weer gevolgen heeft voor het MIT. Overigens zijn de kosten van politiek gevoelige projecten nooit bewust te laag geraamd. Als dat wel zou gebeuren, zou zij daar zeker een hartig woordje over spreken. Inmiddels is er, ook in het kader van «Naar raamwerk voor ramen», een behoorlijk systeem voor het ramen. Helaas blijkt bij projecten achteraf helaas slechts zelden dat het goedkoper had gekund dan geraamd was.

De heer **Leers** (CDA) wees op pagina 160 van het rapport van de Rekenkamer, waar als doelstelling van de operatie-Wijffels is genoemd: verlaging van de subsidie van het Rijk aan NS. Bovendien wordt op basis van een door de NS te maken nieuw businessplan voor NS Cargo een kapitaaldotatie bepaald, waaruit de relatie blijkt tussen de financiële gang van zaken en de operatie-Wijffels. Kennelijk is de hoogte van die kapitaaldotatie voor de Rekenkamer niet voldoende onderbouwd. Bovendien blijken de uitgaven ingevolge artikel 3.15 (schone bussen) in 1996 te zijn achtergebleven door de taakstelling van de afkoop van NS-locomotieven. Hij vroeg dan ook wat de dekking is van de bijdrage aan NS Cargo en op welke andere begrotingsartikelen taakstellingen rusten.

De Rekenkamer bevestigt de indruk over onduidelijkheid tussen het ministerie en de NS als contractpartners. Door uiteenlopende interpretaties van de overeenkomst op hoofdlijnen van 1995 lijkt er sprake te zijn van een openeindregeling, wat de minister bestrijdt met het argument dat per geval onderhandelingen tussen Rijk en NS gevoerd worden. Voor de Kamer is het belangrijk om te weten wat de onderhandelingspositie is. Een belangrijk nadeel voor het ministerie is, dat de NS een kennismonopolie heeft over de infrastructuur. NS moet zich evenwel realiseren dat de minister niet alles kan accepteren, omdat de Kamer haar zeer kritisch volgt.

De **minister** antwoordde dat uiteindelijk ingevolge de operatie-Wijffels geen subsidie meer zal worden gegeven. Afhankelijk van de wensen van de politiek worden er nog wel contracten gesloten met NS of een andere partij, waardoor er geld blijft gaan naar het spoorwegbedrijf voor het uitvoeren van diensten. Bovendien voeren onderdelen van NS taken van de rijksoverheid uit, waarover rond de eeuwwisseling een nieuwe discussie komt aan de hand van moties van de Kamer. Dan is het mogelijk dat een deel van de organisatie bij NS met zijn kennis naar een andere

plek moet gaan. Een andere mogelijkheid is dat uit de aansturing bij wet blijkt dat het taken van de overheid zijn. Zeker bij concurrentie op het spoor bepaalt de NS nooit het beleid terzake, maar doet de overheid dat. Dat komt neer op het uitvoeren van een taak van de rijksoverheid en derhalve is het geen opneemregeling.

Overigens is er nu een contract en in dat kader wordt alleen over mutaties gesproken. Voorts wordt er gewerkt aan objectieve normen voor de vergoedingen. Het gesloten contract is de uitkomst van onderhandelingen met één partij, omdat er nu eenmaal (nog) geen andere partij is. Het ministerie heeft daardoor inderdaad niet de sterkste onderhandelingspositie, maar tijdens de onderhandelingen is ook op het ministerie veel kennis opgebouwd, niet in de laatste plaats omdat er kennis bij NS is weggehaald. Ook is gebruik gemaakt van kennis die is verkregen via externe audits en vergelijking met buitenlandse spoorwegbedrijven. Dat er in 1996 toch 72 mln. meer is uitgegeven, is veroorzaakt door een contract dat door de Kamer is geaccordeerd. Voor onderdelen daarvan was geen dekking in de begroting voorzien en daarom zijn er op sommige artikelen taakstellingen gekomen, dus mutaties ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen.

De heer **Leers** (CDA) bedoelde dat er in 1995 bedragen met een eenmalig karakter zijn betaald die toch op de langere termijn doorwerken. Hij wilde voorkomen dat de NS meer geld krijgt dan de NS rechtmatig toekomt.

De **minister** gaf aan dat de vergoedingen voor diensten door de Kamer zijn geaccordeerd.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) vroeg of de minister, in navolging van de Rekenkamer, als oplossing van het probleem van een opneemregeling met een blijvend financieel risico voor de overheid denkt aan taaksector-ondernemingen met bekostigingsmodellen. Kan de minister de financiële risico's tot die tijd aangeven?

De heer **De Jong** (PvdA) was niet duidelijk of de afgesproken maxima ook een marge bevatten, waardoor boekhoudkundig wat geschoven kan worden, en hoeveel risico de minister daarmee loopt.

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) meende dat de verschillende taken precies moeten worden bepaald en aangegeven. In dit verband is het van belang te weten hoe de bijdrage in de werkelijke kosten zich verhoudt tot de onderhandelingen over maximumbedragen, en hoe de bekostigingsmodellen totstandkomen, waarom dat zo lang duurt en door wie die modellen formeel en materieel vastgesteld worden.

De **minister** stipuleerde dat een en ander afhangt van de beoordeling van het overgangscontract met de NS, dat het resultaat is van onderhandelingen, zeker wat het Spoorwegpensioenfonds betreft. Het vergt veel tijd om objectieve, door beide partijen niet verschillend te interpreteren normen voor de bekostigingsmodellen te formuleren, die vervolgens ook door de accountant te controleren zijn. Er is al een begin gemaakt met de splitsing van de totale kosten van het NS-concern met een maximumgrens, wat noch een opneemregeling noch een gesloten budgetteringsregeling is. Een prestatiegebonden normering houdt echter niet in dat een bedrag voor tien jaar vaststaat.

Zij verwees naar de merkwaardige opmerking in het rapport over het rechtmatigheidsonderzoek 1996 van de Rekenkamer op pagina 161 over structurele bijdragen van het Rijk. Dat kan nooit het geval zijn, gezien de overgangssituatie waarin het subsidiedeel kleiner wordt en het deel via contracten groter. Dat alles was sneller en beter mogelijk geweest als geen duur contract gesloten had moeten worden. De verwachting van het

rapport-Wijffels dat er heel snel meer geld naar de infrastructuur zou kunnen gaan en minder naar de exploitatie, is dus niet in die mate uitgekomen, o.a. vanwege de andere financiële uitgangspositie van het bedrijf.

De heer **Leers** (CDA) vond dat er tot 1998 geen meerjarenafspraken met de NS gemaakt moeten worden wegens het ontbreken van normen.

De **minister** wees erop dat er desondanks geraamd moet worden. Tegen die achtergrond is het van belang dat de normen er snel komen. Verschuivingen in die zin dat een hoger bedrag door bezuiniging op een andere post gedekt wordt, worden bij de afrekening of de Voorjaarsnota gemeld. Zij lichtte nog toe dat er voor de bepaling van de maxima op grond van historische gegevens een zo goed mogelijke raming is gemaakt van de werkelijke kosten, inclusief een nacalculatie, maar dat het nu om een bedrijf gaat dat anders gesplitst is. Het verschil is nu niet ter vrije besteding aan de NS.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) vroeg naar de maatregelen die de minister neemt om de onderuitputting bij de vaarwegen aan te pakken.

De **minister** gaf aan dat de verwachting is dat de begrotingsgelden nét aan uitgeput worden. Een probleem is dat de verwerving van gronden voor de Betuweroute langzaam verloopt, mede omdat de Raad van State daarover een uitspraak moet doen. In dat verband is een versnelde betaling aan België gedaan. Nu kan al het infrageld in Nederland besteed worden. De dip bij de vaarwegen had overigens te maken met het niet doorgaan van de start van de bouw van baggerdepots bij het Hollands Diep. Die moeten er overigens wel komen. Als het geld er is, zijn er overigens genoeg plannen die uitgevoerd kunnen worden, maar daarvoor moet ook de procedure in de Kamer snel afgerond worden.

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) had uit de stukken begrepen dat er bij het stads- en streekvervoer een verplichtingoverschot is van 22,6 mln.

De heer **Leers** (CDA) vroeg waarom de 520,6 mln. aan extra ontvangsten niet is besteed aan bouwrijpe plannen.

De **minister** antwoordde dat het probleem was dat dit niet mogelijk was. Het wordt overigens wel gesaldeerd naar deze jaren. Zij hoopte dit jaar te bereiken dat er geen bedragen meer hoeven te worden overgeheveld en dat er gewoon plannen uitgevoerd kunnen worden. In reactie op de opmerking van mevrouw Van 't Riet zei de bewindsvrouw dat de circa 20 mln. verband houdt met een verplichting inzake de Beneluxmetro.

De heer **De Jong** (PvdA) constateerde dat het als onrechtmatig wordt aangemerkt als niet overeenkomstig de EG-aanbestedingsrichtlijnen wordt gehandeld.

De **minister** lichtte toe dat er volgens de Europese richtlijn wordt aanbesteed om de beste prijs en kwaliteit te halen. Een heel enkele keer dwingt de tijd om het anders te doen, maar daarvoor gelden dan strikte voorschriften die ook nauwkeurig worden gevolgd. Het bedrijfsleven benadert het ministerie wel eens met de vraag om het anders te doen, maar dat gebeurt niet. Eventuele uitzonderingen worden altijd op centraal niveau bekeken.

De heer **Leers** (CDA) herinnerde in dit verband aan de WTO-aanbesteding. In het rapport van de Rekenkamer wordt op pagina 156 gesteld dat

het ministerie geen zicht heeft op hetgeen Europees aanbesteed moet worden.

De **minister** ontkende dat, omdat er op het ministerie een compleet handboek is met Europese aanbestedingsvoorschriften. Hooguit is een kleine beleidsafdeling die vrijwel nooit iets uitbesteedt, misschien eens «in de fout» gegaan op dit punt. Een aanschrijving is een verplichting. De informatie is op centraal niveau niet altijd beschikbaar, maar dit punt wordt in elk geval door de accountantsdienst gecontroleerd, die op die manier ook eventuele problemen signaleert.

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) stelde de vraag of de vertraging in de regeling van de heffing op vliegtickets de oorzaak is van de opgetreden verschillen in het kader van de isolatie van woningen rond Schiphol. Verder informeerde zij naar de solvabiliteitspositie van VSN na de kapitaaldotaties.

De heer **De Jong** (PvdA) vroeg zich af of enkele fikse mutaties beleidsmatig niet eerder hadden kunnen worden voorzien.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) vroeg waarom er voor de uitkerings- en wachtgeldregelingen van M en O geen accountantsverklaring is afgegeven.

De **minister** herinnerde eraan dat in het kader van de PKB Schiphol is afgesproken om alleen op passagiers die vertrekken van Schiphol, een heffing te leggen ten behoeve van de woningisolatieprojecten. Inmiddels is het de bedoeling om die heffing ook te leggen op transitopassagiers, omdat ook zij geluidshinder veroorzaken. Met het oog hierop is een wijziging gebracht in de ontworpen regeling. Die ligt nu om advies bij de Raad van State en als dat advies is uitgebracht, hetgeen spoedig wordt verwacht, wordt dit onderwerp aan de Kamer voorgelegd. Overigens heeft dit geen gevolgen voor de voortgang van de woningisolatieprojecten. De solvabiliteit van VSN is door de kapitaaldotatie nu behoorlijk op peil gebracht. De reorganisatie bij VSN had ook niet zozeer te maken met de veranderde positie ten opzichte van de rijksoverheid, als wel met een dreigend probleem rond de solvabiliteit van VSN. De slotwetmutaties zijn geen beleidsmatige, maar technische mutaties die niet eerder konden worden voorzien. Het gaat bijvoorbeeld om de invoering van het automatiseringssysteem Windows-95 bij Rijkswaterstaat. Verder kan op bepaalde onderdelen nu eenmaal pas in de loop van een jaar worden gezien wat er werkelijk uitgegeven zal worden. De M en O-problematiek wordt intern betiteld als de «geïmporteerde M en O-problematiek». Elk ministerie heeft daar last van. Deze problematiek is een gevolg van de problemen die bestaan bij de uitvoeringsorganisatie USZO. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan daar zelf niets aan doen.

De heer **Leers** (CDA) wees erop dat uit de stukken blijkt dat het amendement-Hofstra waarmee indertijd extra gelden voor de verkeersveiligheid op de begroting zijn gezet, overbodig is geweest. Is er nu ook een kans dat het amendement-Van Heemst inzake de A50 overbodig blijkt te zijn?

De **minister** lichtte toe dat geld dat bij amendement aan de begroting wordt toegevoegd, niet kan worden gebruikt voor iets anders dan

waarvoor het is bestemd. Zij kon wel besluiten om zulke gelden helemaal niet uit te geven, maar zij kon zich niet voorstellen dat de Kamer het op prijs stelt als de minister geen gevolg geeft aan aangenomen amendementen.

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

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

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