

Vergaderjaar 1999–2000

27 195

Beleidsinformatie Betuweroute

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 augustus 2000

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 28 juni 2000 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat en minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **het rapport van de Algemene Rekenkamer «Beleidsinformatie Betuweroute» (27 195, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 21 juni 2000 inzake de bestuurlijke reactie op het ARK-rapport «Beleidsinformatie Betuweroute».**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Leers** (CDA) vatte de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de besluitvorming rond de aanleg van de Betuwelijn samen: de beschikbare informatie was onvolledig en gebrekkig en de besluitvorming rond de Betuwelijn werd gedomineerd door het strategisch belang van Rotterdam. De Rekenkamer doet op basis van deze bevindingen aanbevelingen voor toekomstige besluitvorming rond grote infrastructurele projecten. Zij doet echter geen uitspraak over de noodzaak van heroverweging van de aanleg van de Betuwelijn, noch concludeert zij desgevraagd dat de Kamer verkeerd is geïnformeerd. Desalniettemin roept het rapport van de Rekenkamer volgens de heer Leers de nodige vraagtekens op omtrent de aanleg van de Betuwelijn. Hij vond het onterecht dat het in brede kring wordt opgevat als het ultieme oordeel over nut en noodzaak van de Betuwelijn. Het was bij voorbaat bekend dat de aanleg van de lijn met vele onzekerheden omgeven zou blijven; de keuze was vooral van strategische aard en kwam noodzakelijkerwijs meer voort uit visie dan uit een rationele afweging van heldere en zekere alternatieven.

Schoenmakers (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Dijkzma (PvdA), Stellingwerf (RPF/GPV), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn

(CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hindriks (PvdA), Spoelman (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Stellingwerf (RPF/GPV), Giskes (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Van der Steenhoven (GroenLinks), Ravestein (D66), Niederer (VVD), Van der Knaap (CDA), Eurlings (CDA), Van Bommel (SP), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Spoelman (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Augusteijn-Esser (D66), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Vendrik (GroenLinks), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Buijs (CDA), Dankers (CDA), Poppe (SP), Dijkzma (PvdA), Dijksebloem (PvdA), Nicolai (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (RPF/GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Waalkens (PvdA),

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie veel te hoge prognoses van vervoersvolumes heeft gehanteerd. De heer Leers onderschreef dit, maar tekende daarbij aan dat in het totale besluitvormingsproces 8 studies met maar liefst 39, vaak tegenstrijdige, prognoses een rol speelden. Ondanks alle onzekerheden bestrijdt vrijwel niemand dat de vervoersstromen fors zullen groeien en dat de capaciteit van het bestaande spoor te krap is; reeds nu worden in Brabant en Limburg reizigerstreinen voor het goederenvervoer uit de dienstregeling gehaald. De heer Leers brak een lans voor een nieuwe, realistische prognose van de vervoersstromen. De Rekenkamer acht alle alternatieven voor de Betuwelijn onvoldoende meegewogen: de binnenvaart is eenvoudigweg genegeerd voor de bediening van de «droge gebieden», de restcapaciteit op het bestaand spoor is onderschat en de combinatie van de verschillende modaliteiten is onvoldoende bij de besluitvorming betrokken. Deze kritiek vond de heer Leers echter slechts in formele zin terecht: de Rekenkamer gaat immers niet in op de extra kosten bij intermodaal vervoer, noch op het feit dat de Betuwelijn juist is bedoeld om het spoor, de zwakst ontwikkelde vervoersmodaliteit rond Rotterdam, te versterken. Verder zou een intensievere benutting van het spoor grote financiële inspanningen vergen en ongetwijfeld verzet bij de bevolking opleveren. De Rekenkamer concludeert terecht dat de binnenvaart, ondanks de positieve ontwikkelingen die daar de laatste jaren hebben plaatsgevonden, geen volwaardig zelfstandig alternatief voor het spoor kan vormen. De keuze voor de Betuwelijn blijft daarmee in strategische zin noodzakelijk.

Verder wijst de Rekenkamer terecht op de eenzijdige milieuafwegingen in de besluitvorming: alleen de positieve milieueffecten van de Betuwelijn zijn belicht, terwijl de negatieve gevolgen (extra geluidsoverlast en ruimtegebruik, negatieve gevolgen voor de externe veiligheid) nauwelijks aandacht hebben gekregen. Bovendien hield men geen rekening met technologische ontwikkelingen, waardoor de milieuvoordelen met betrekking tot de uitstoot van schadelijke stoffen werden overschat. De heer Leers vond het evenwel opmerkelijk dat de Rekenkamer in dit verband niet wijst op internationale ontwikkelingen, zoals de beperkingen die Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland aan vrachtvervoer stellen, juist ter bestrijding van emissie en congestie.

De kritische opmerkingen van de Rekenkamer rond de aansluiting op Duitsland vallen samen met de zorgen van het CDA over het toekomstige capaciteitstekort op het traject Arnhem-Oberhausen. Wel wijzen de opmerkingen over het nijpende capaciteitsprobleem in Duitsland op het ongelijk van de tegenstanders van de Betuwelijn, die verkondigen dat deze lijn nauwelijks zal worden gebruikt.

De heer Leers vond het rapport een zoveelste aanslag op het reeds gebutste imago van de Betuwelijn. Het wijst terecht op manco's in de besluitvorming rond de aanleg. Toch zou deze niet anders zijn uitgevallen als wel aan alle criteria van de Rekenkamer was voldaan; de strategische en de capaciteitsoverwegingen zijn immers nog steeds actueel en worden door het rapport geenszins ontkracht. De Kamer is, gezien het contra-expertiseonderzoek in 1993 en de externe toetsing van de commissie Hermans in 1995, niet blind gevaren op de cijfers van het ministerie. Toch mag zij niet voorbijgaan aan de constatering dat zij is geconfronteerd met onvolledige en in methodisch-technisch opzicht gebrekkige cijfers. De Kamer dient de kritiek en de aanbevelingen van de Rekenkamer dus ter harte te nemen. De minister dient een onderzoeksmodel op te stellen waaraan de aanpak van projecten kan worden getoetst.

Het vervolg van het Betuwelijnproject rond de Betuwelijn vraagt om een heroverweging. De kritiek van de Rekenkamer valt op essentiële punten samen met de kritiek van het CDA op de voortgang en uitvoering van het project. In de afgelopen jaren is veel te gemakkelijk voorbijgegaan aan de randvoorwaarden die het CDA aan het project stelde: zekerheid omtrent de aansluiting op Duitsland, helderheid over de aanleg van de noord- en

zuidtak en het betrekken van private financiers bij de exploitatie. Tot op heden is aan geen van deze voorwaarden voldaan. Slechts de ontwikkeling van kwalitatief superieur spoorvervoer, dat zelfstandig de concurrentie met weg en water aankan, kan de voorwaarden creëren voor een economisch en van vanuit milieuopzicht zinvolle investering; forse heffingen of andere beperkingen voor de overige modaliteiten moeten niet nodig zijn. Als proef op de som kan men de bereidheid van de markt peilen om zich aan de Betuwelijn te committeren. De Betuwelijn is ontwikkeld op basis van logistieke concepten van tien jaar geleden. Nu is er behoefte aan modernere en slimmere logistieke oplossingen per spoor en de marktsector kan die bieden. Het CDA is derhalve van mening dat er een pas op de plaats moet worden gemaakt met betrekking tot de verdere investeringen in de Betuwelijn. Eerst moet ondubbelzinnig worden voldaan aan de gestelde randvoorwaarden. Het CDA blijft tegenstander van een (voorlopige) exploitatie van de Betuwelijn door de Nederlandse Staat, omdat de schatkist dan wordt opgezaald met een extra investeringsbedrag van 1,6 mld. en een toekomstig exploitatietekort. Het CDA eist een berekening van kosten en dekking van het opzetten van de staatexploitatie maatschappij Betuweroute. De heer Leers vroeg zich af of initiatieven uit de marktsector, zoals Combi-road van Hollandia Kloos, voldoende aandacht hebben gekregen. Het CDA erkent de noodzaak van de Betuwelijn en heeft tot het uiterste getracht om een levensvatbare Betuwelijn te realiseren. Als aan de gestelde randvoorwaarden niet wordt voldaan, dan zal het CDA het kabinet daarvoor volledig verantwoordelijk houden en zijn politieke steun aan het project intrekken.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) vond het Betuwelijnproject niet zozeer een besmet project; opeenvolgende regeringen hebben er immers altijd in geloofd. Voor- en tegenstanders van de Betuwelijn hebben elkaar nooit kunnen overtuigen, alle onderzoeken ten spijt. Ook de onafhankelijke contra-expertise van de Kamer heeft de discussie niet kunnen beslechten. De Algemene Rekenkamer kraakt harde noten over de destijds gehanteerde prognoses. Natuurlijk moet de Kamer kunnen vertrouwen op de gegevens die de regering haar levert. Toch blijft het de vraag of het besluit anders was uitgevallen als alle prognoses anders. De Rekenkamer doet daarover geen uitspraak; zij bekritiseert de onderbouwing van de prognoses, maar vindt niet dat de Kamer verkeerd of onvolledig is geïnformeerd. Dat laatste is voor de VVD zeer belangrijk. De Kamer beschikte weliswaar over minder gunstige prognoses, maar noch de voorstanders, noch de tegenstanders is het gegeven om in de toekomst te kijken. De strategische overwegingen waren destijds voor de VVD het belangrijkste en dat is nog steeds het geval.

De Kamer heeft het besluit tot de aanleg van de Betuwelijn reeds twee keer heroverwogen, namelijk in 1995 en 1998. De EU introduceerde in 1998 de infraheffing, wat een potentiële verslechtering van de concurrentiepositie van het spoor betekende. De Rekenkamer constateert dat dit gegeven buiten alle prognoses is gelaten. Waarom vond de regering het niet nodig om de prognoses aan te passen? Waarom kwalificeert de minister de conclusie van de Rekenkamer dat het besluit en de heroverweging waren gebaseerd op slecht onderbouwde cijfers in de pers als «onzin»? Hoe reageert de minister op de constatering dat een deel van de prognoses is gebaseerd op dubbeltellingen? Ziet zij aanleiding voor nieuwe prognoses? Verder constateert de Rekenkamer dat de capaciteit van het bestaande spoor te laag is ingeschat. Hoe verhoudt dit gegeven zich met de duidelijk andersluidende signalen uit Utrecht, Gelderland en Brabant?

Verder constateert de Rekenkamer onzekerheden rond de, voor de VVD essentiële, aansluiting van de Betuwelijn op het Duitse spoorwegnet. Deze constatering wekt verbazing, gezien het verdrag met Duitsland en de verscheidene Duitse toezeggingen, die laatst schriftelijk zijn bevestigd.

Zijn er signalen dat de Duitse regering op haar toezeggingen wil terugkomen? Alternatieven voor de Betuwelijn, met name de binnenvaart, zijn volgens de Rekenkamer onvoldoende onderzocht. De toekomstige vervoerspolitiek van Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland was destijds een belangrijke overweging in de besluitvorming rond de Betuwelijn. Welk beleid kan in de komende jaren van deze landen worden verwacht? De minister wil het bedrijfsleven pas in 2010 bij de exploitatie van de Betuwelijn betrekken, maar de VVD vindt dat te laat. De Rekenkamer constateert dat private partners met onjuiste prognoses zijn benaderd. Wil men het bedrijfsleven voor het project enthousiasmeren, dan is geactualiseerd cijfermateriaal noodzakelijk. Het bedrijfsleven mag zeker in staat worden geacht om hierbij volwaardig mee te denken. Mevrouw Verbugt zag niets in heffingen op het wegverkeer om de Betuwelijn rendabel te maken: elke modaliteit moet zich op eigen kracht kunnen bewijzen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer is bedoeld om de besluitvorming rondom toekomstige grote projecten te verbeteren. Beide bewindslieden hebben aangegeven dat zij de bevindingen onderschrijven en de adviezen zullen overnemen, of deels reeds hebben overgenomen. Welke positieve effecten verwachten zij voor de lopende infrastructurele projecten?

Mevrouw **Giskes** (D66) vond dat de publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer op een pikant moment geschiedde: na de tweede heroverweging en dus in de derde besluitvormingsronde, maar voor de afronding van het project en vlak voor het zomerreces. De discussie over de Betuwelijn blijkt al met al herhaaldelijk te kunnen worden heropend. Dat is niet verwonderlijk, gezien het grootschalige en ingrijpende karakter van dit infrastructurele project. Het kampt met een imago probleem, lijkt bovendien een symbool geworden van alles wat mis is met overheid en politiek en fungeert als een soort brandpunt voor allerlei politieke onvrede. De politiek mag hierin echter geen aanleiding vinden om haar verantwoordelijkheid voor een optimale infrastructurele inrichting en uitrusting van Nederland te ontlopen. Voor verantwoorde afwegingen omtrent de wenselijkheid van de Betuwelijn heeft zij echter correcte informatie nodig over de verwachte hoeveelheid goederen per spoor, de mogelijkheden op het bestaande spoor, over de wenselijkheid en haalbaarheid van de stimulering van het gebruik van het spoor en over kosten en baten.

Volgens de Algemene Rekenkamer kan het een en ander worden afgedongen op de kwaliteit van de verschaft informatie over vervoersprognoses, alternatieven en milieu, op de manier waarop daarvan gebruik is gemaakt en op de afspraken met Duitsland. Prognoses verschaffen uiteraard nooit volledige zekerheid, maar de door de Rekenkamer geconstateerde gebreken laten twijfel bestaan over de intenties van het ministerie. Mevrouw Giskes noemde in dit kader de dubbeltellingen met aanzienlijke doorrekeneffecten, het gebruik van ondeugdelijk basismateriaal, het negeren van alarmerende conclusies in het Euregiorapport, het gebrek aan een eenduidige definitie met betrekking tot de oost-westas, het uitgaan van een zelfstandig Nederlands goederenvervoerbedrijf op het spoor, de florissante aannames over de concurrentiepositie van het spoor, het buiten beschouwing laten van de infraheffing, de dubieuze indeling in «droge» en «natte» bestemmingen en het aangrijpen van de problemen met de binnenvaart.

Met betrekking tot de capaciteit van het bestaande spoor heeft de minister uitsluitend vertrouwd op informatie van de NS. De informatie over de technische capaciteit was onvoldoende onderbouwd. Bovendien is de IJzeren Rijn buiten beschouwing gelaten. De behoefte aan duidelijkheid hieromtrent is extra groot nu de minister heeft besloten dat voor het toekomstige vervoer naar Twente en Noord-Nederland de capaciteit van het bestaande spoor moet worden benut. Wel wees mevrouw Giskes erop

dat de Rekenkamer geen aandacht heeft besteed aan de gewenste ontvlechting van het goederen- en personenvervoer en bovendien geen prognose biedt van de groei van het laatste.

Niet zozeer de emissie van schadelijke stoffen, maar de congestieproblemen op de wegen waren voor D66 reden voor de stimulering van het spoor ten koste van het wegvervoer. Let wel: niet ten koste van de binnenvaart. Het Europese beleid compliceert het flankerend beleid, te weten het verschillend belasten van de verschillende vervoersvormen. Mevrouw Giskes vond dat de consequenties hiervan moeten worden onderzocht. De Rekenkamer is onvoldoende ingegaan op kosten. Voor D66 is tot op heden geen sprake van een ongecontroleerde kostenstijging. Opbrengsten zijn door de Rekenkamer niet onderzocht. Zijn de bewindslieden bereid om op basis van de meest recente gegevens en inzichten een nieuwe kosten-batenanalyse op te stellen van aanleg, onderhoud en exploitatie van de Betuwelijn? Zijn zij bovendien bereid om, in afwachting daarvan, alle werkzaamheden aan de Betuwelijn stil te leggen? Ook een nieuwe analyse kan uitwijzen dat de Betuwelijn, mits goed uitgevoerd, nog steeds een interessant project is. Hoe het ook zij, mevrouw Giskes achtte een nieuwe analyse in het belang van alle betrokkenen en, niet in de laatste plaats, in het belang van het vertrouwen in de publieke zaak.

De heer **Van Bommel** (SP) constateerde dat de aanleg van de Betuwelijn sinds 1994 wordt voorgesteld als een strategische noodzaak, maar vond dat nu met recht kan worden gesproken van een strategische blunder. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat door de onvolledige en gebrekkige informatie geen goede besluitvorming heeft kunnen plaatsvinden. Alle redenen voor de aanleg van de Betuwelijn, met name de verwachte vervoersgroei en de milieuwinst, komen daardoor ter discussie te staan. Tegenargumenten zijn altijd van tafel geveegd met een verwijzing naar het strategische karakter van de beslissing, maar ook een strategische keuze dient uiteraard goed te worden onderbouwd. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse heeft nooit plaatsgevonden, alternatieven zoals de binnenvaart zijn nooit volwaardig onderzocht en ontwikkelingen in het spoor en het wegtransport zijn gedeeltelijk genegeerd. Het is opvallend dat de minister de hoofdconclusie van de Rekenkamer over de gebrekkigheid van de informatieverschaffing deelt, maar tegelijk beweert dat er geen nieuwe feiten zijn die zouden moeten leiden tot een heroverweging. Mede op grond van de ervaringen rond Schiphol betwijfelde de heer Van Bommel zeer of de regering de aanbevelingen van de Rekenkamer daadwerkelijk ter harte zal nemen.

Hij vond het nog niet te laat voor een volledige inventarisatie van de huidige en toekomstige kosten en baten van de Betuwelijn. De Kamer is herhaaldelijk voor voldongen feiten geplaatst; voortgangsrapportages bereikten de Kamer geregeld met vertraging, waardoor zij voortdurend achter de feiten aan moest rennen. De Kamer moet nu niet voor de druk bezwijken en zich voor nog meer voldongen feiten laten plaatsen. Ook moet zij het zich niet onmogelijk laten maken om alternatieven te overwegen. De minister beweert dat reeds voor 7,5 mld. is aanbesteed. De Havenspoorlijn, die onomstreden is, is echter ook in dat bedrag verdisconteerd en bovendien kunnen alle verworven gronden en panden weer worden verkocht.

Volgens de heer Van Bommel heeft er in werkelijkheid nooit veel private belangstelling bestaan voor de aanleg of exploitatie van de Betuwelijn. Waarom gaat de minister ervan uit dat daarvan in de toekomst wel sprake zal zijn? Hij vroeg om een prognose van het tijdstip van rendabiliteit van de Betuwelijn en de verwachte milieuwinst. Hij wees verder op de schuldvraag die boven het rapport zweeft: is de Kamer bewust verkeerd voorgelicht? De Kamer valt in dezen weinig te verwijten, want die heeft herhaaldelijk aangedrongen op nader onderzoek, een betere onderbouwing en een heroverweging, ook al vertoonden de grote fracties hierin weinig

consistentie. In dit stadium van de besluitvorming is het te laat voor een nieuw, uitputtend onderzoek, maar wel dient duidelijk te worden hoeveel het zou kosten als nu wordt gestopt of doorgegaan. Zolang hierover onzekerheid bestaat, moet een investeringsstop ondoordachte besluitvorming voorkomen.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vond de laconieke reactie van een deel van de regering op het vernietigende rapport van de Rekenkamer getuigen van cynisme en een regenteske mentaliteit. Hij drukte het kabinet op het hart om serieus met de conclusies van het rapport aan de slag te gaan, niet in de laatste plaats om een verdere aantasting van het vertrouwen van de burger in de democratische instellingen van ons land te voorkomen. De kritiek van de Rekenkamer vond hij fundamenteel: deze constateerde een zeer gebrekkige onderbouwing van prognoses en een neiging bij het ministerie om naar gewenste resultaten toe te rekenen, zoals de dubbeltellingen bij de TiB-varianten (Transport in Balans). Dergelijke constatering doen twijfels rijzen over de inzet van het ministerie. Heeft het ministerie in het besluitvormingsproces wel altijd zijn onafhankelijkheid kunnen bewaren?

De heer Van der Steenhoven vond het nog niet te laat om met de Betuwelijn te stoppen. De berekeningen van de exploitatietekorten variëren van 600 mln. tot 800 mln. per jaar. De totale stopzetting van de aanleg zou de overheid volgens hem uiteindelijk veel minder kosten dan de gereserveerde 9,5 mld., plus de te verwachten verliesgevendende exploitatie: namelijk 2,1 mld., waarvan een gedeelte eventueel door de verkoop van verworven gronden en onderhandelingen met aannemers kan worden terugverdiend. Uit de gegevens van de Rekenkamer blijkt onomstotelijk dat op dit moment geen betrouwbare cijfers bestaan over de rendabiliteit van de lijn. Ook zijn de consequenties van een omvangrijker gebruik van alle overige modaliteiten, met name het vervoer over water, nooit serieus in de Kamer besproken. De heer Van der Steenhoven deed een dringend beroep op de Kamer om alle kritische geluiden eindelijk serieus te nemen en in afwachting van nieuwe prognoses een moratorium voor de bestedingen in acht te nemen; zo kan de Kamer de minister bij de behandeling van de suppletoire begroting af laten zien van het voornemen om 2 mld. versneld te besteden aan uitgaven voor de Betuwelijn.

De heer **Feenstra** (PvdA) verbaasde zich over alle commotie rond de Betuwelijn, een in wezen goed en milieuvriendelijk project. Hij weet veel van het verzet aan een ongelukkige start van het project en aan een onhandige communicatie en presentatie van de zijde van de NS en Verkeer en Waterstaat. Hij vond het van groot belang dat de kritiek van de Rekenkamer op de kwaliteit van de geleverde en gehanteerde informatie niet geldt voor de besluitvorming; dit gegeven sluit aan bij het oordeel van de Raad van State, die reeds eerder alle ingediende bezwaren tegen de besluitvorming afwees.

De voortdurende discussie over de Betuwelijn bevestigde volgens de heer Feenstra het belang van de hantering van een groen poldermodel: veel investeren in vroegtijdig overleg met medeoverheden en maatschappelijke organisaties en de creatie van een draagvlak vooraf kunnen eindeloze discussies achteraf voorkomen. Verder leert het rapport dat de kwaliteit van de overheidsinformatie hoog moet zijn. De heer Feenstra hechtte eraan om te benadrukken dat dit feit derden, met name de media, niet van de verplichting ontslaat om met die informatie zorgvuldig en evenwichtig om te gaan. Volgens hem heeft de pers voortdurend een eenzijdig en veel te negatief beeld van het Betuwelijnproject geschapen, hetgeen de politiek met de onmogelijke taak opzadelde om een en ander weer recht te zetten. De kritiek van de Rekenkamer betreft de prognoses, het onderzoek van de alternatieven en de verstrekte milieugegevens. De heer Feenstra achtte de kritische opmerkingen waardevol, maar vond dat aan de werkwijze en de

invalshoek van de Rekenkamer wel wat kon worden afgedongen. Zo richt zij zich enkel op details en feiten en veronachtzaamt zij dat strategie en visie op langetermijnbelangen minstens van even groot belang waren bij de beleidsafwegingen. Verder richt zij zich uitsluitend op het railproject; zij schetst een zeer gedetailleerd beeld van de toekomstige ontwikkelingen in en rendabiliteit daarvan, maar een even gedetailleerde behandeling van alternatieven zoals het wegvervoer blijft achterwege. Voorts ontleemt de sterke oriëntatie op de kwaliteit van de informatie voor 1997 het zicht op verbeteringen nadien. Ten slotte veronachtzaamt de Rekenkamer bij haar harde hoofdconclusie over de kwaliteit van de gehanteerde informatie de initiatieven die de Kamer bij herhaling heeft ondernomen om de kwaliteit van de informatie te waarborgen en te verhogen. Het buitengewoon strategische moment van publicatie van het rapport doet bovendien de vraag rijzen naar het waarom van dit onderzoek.

Ondanks het gebrek aan eensgezindheid in alle mobiliteitsprognoses is één zaak duidelijk: een sterk stijgende trend, die beleid onontkoombaar maakt. Ook al bekritiseert zij de kwaliteit van de prognoses, de Rekenkamer concludeert dan ook niet dat het besluit al dan niet op onderdelen moet worden bijgesteld. De Kamer heeft de rendabiliteit van de Betuwelijn herhaaldelijk laten onderzoeken; men kan dus moeilijk zeggen dat zij daarmee onzorgvuldig is omgesprongen. De uitstoot van schadelijke stoffen door het spoor is evident gunstiger dan die van het wegvervoer, hetgeen ook blijkt uit de rapporten van TNO, NCW en RIVM. De Rekenkamer zet veel vraagtekens bij de aansluiting met Duitsland, maar houdt weinig rekening met de gemaakte afspraken hieromtrent, die bovendien recent zijn herbevestigd.

De heer Feenstra onderschreef de opmerkingen van de Rekenkamer over de noodzaak van een goede onderbouwing en waarborg van overheidsinformatie. Hij ging akkoord met de meeste aanbevelingen, maar voorzag een aantal ervan van een aantekening: zo kon hij zich vinden in de aanbeveling om kennisinstututen als onafhankelijke derden bij grote projecten te betrekken, maar was tegen een wettelijk vastgelegde verplichte advisering door RIVM en CPB, omdat soms de voorkeur kan uitgaan naar andere instututen; ook kon hij zicht vinden in een onderzoek naar nut en noodzaak van zuidtak en Zuiderzeelijn, mits eenzelfde onderzoek wordt gedaan naar wegprojecten.

De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) illustreerde aan de hand van citaten uit het rapport van de commissie-Hermans uit 1995 dat vele onderdelen van de kritiek van de Rekenkamer niet nieuw zijn. Hij herinnerde aan zijn motie uit datzelfde jaar, waarin hij een gefaseerde besluitvorming en aanleg van de Betuwelijn voorstelde; de considerans ervan ligt volledig in de lijn van het rapport van de Rekenkamer.

De heer Stellingwerf was verheugd dat de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de conclusies van de Rekenkamer op hoofdlijnen delen en bereid zijn om lering te trekken uit de gemaakte fouten. De verongelijkte reactie op het rapport van de vorige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma, gaf volgens hem echter geen pas; hij zou het een goede zaak vinden als zij de Kamer haar verontschuldigen aanbod voor de onvolledige, onsamenvangende en gebrekkig onderbouwde informatie uit het verleden. Hij was het oneens met het oordeel van de ministers dat in het verleden passende maatregelen zijn genomen en dat de besluitvorming moet worden gezien in het kader van de toenmalige politieke context en tijdgeest: ook die hadden immers tot een ander besluit kunnen leiden. De ernst van de kritiek verplicht de regering om de gemaakte fouten van destijds te herstellen. De regering zegt weliswaar lering te willen trekken voor de toekomst. Dit voornemen slaat echter niet op het Betuwelijnproject, want zij acht het niet verantwoord om de reeds aangegane verplichtingen terug te draaien. De heer Stellingwerf riep de Kamer op om ervoor te zorgen dat voor nog ongecontracteerde deel-

projecten en bedragen die nog niet zijn beschikt een pas op de plaats wordt gemaakt, zeker omdat van de reeds gecontracteerde 5,5 mld. bovendien een aanzienlijk deel nog niet is uitgegeven. Een dergelijk moratorium biedt de gelegenheid om de mogelijkheden van de binnenvaart serieus te onderzoeken, evenals de mogelijke rol van vergeten alternatieven zoals de IJzeren Rijn en Combi-road en van alternatieve gebruiksmogelijkheden van de Betuwelijn, zoals personenvervoer. Indien de Kamer daartoe niet beslist, dan moeten in ieder geval de mogelijkheden van een vergroting van de afvoermogelijkheden naar Duitsland, zonder noord- en zuidtak, worden onderzocht.

De heer Stellingwerf vermoedde dat de regering in het verleden heeft gepoogd om de Kamer middels een aantal versnelde aanbestedingen, zoals die voor de Sophiatunnel, buitenspel te zetten. Hoe het ook zij, als de regering onverkort vasthoudt aan vermeende strategische belangen, dan zou zij de kritiek van de Rekenkamer negeren en alle fouten uit het verleden herhalen.

De heer **Van den Berg** (SGP) vond de bevindingen van de Rekenkamer over de besluitvorming bij grootschalige projecten als de Betuwelijn onthutsend. Hij wees erop dat in het rapport een deel van de kritiek van de SGP uit het verleden weerklinkt. In ieder geval leert het rapport dat strategische overwegingen en vermeende visie voor de Kamer noch voor de regering een alibi mogen zijn om keuzes onvoldoende te onderbouwen. Over de Betuwelijn is in het verleden veelvuldig en intensief gediscussieerd. Wel is het de vraag of die discussies altijd even serieus zijn gevoerd: zo zijn voorstellen om de binnenvaart als alternatief te onderzoeken stelselmatig van tafel geveegd en was de informatie over de milieueffecten regelmatig ontoereikend.

De heer Van den Berg vond het verheugend dat de regering zich heeft voorgenomen om lering te trekken uit de bevindingen in het rapport, maar vond het tegelijk onbevredigend dat zij hieruit geen gevolgen trekt voor het Betuwelijnproject. En zelfs als het point-of-no-return voor een groot deel van het project reeds is gepasseerd – al wekte de regering door het hoge tempo van aanbestedingen wel de indruk dat zij dit zo snel mogelijk wilde bereiken – dan nog ontslaat dit de regering niet van haar plicht om het project en zijn consequenties kritisch te blijven volgen en alternatieven serieus te blijven nemen. Een adempauze kan een commissie van deskundigen in staat stellen om het maatschappelijke nut van het project alsnog te onderzoeken en na te gaan hoe de nadelen kunnen worden ondervangen. De heer Van den Berg nodigde de ministers uit om de zomerperiode te gebruiken voor herbezinning.

Het antwoord van de regering

De **minister van Verkeer en Waterstaat** kon zich vinden in de constatering dat het Betuwelijnproject vanaf het begin heeft moeten kampen met een slechte beeldvorming. Zij benadrukte dat de kritiek van de Rekenkamer de beleidsinformatie en niet de uiteindelijke beleidskeuze betreft. Vele adviesbureaus hebben rapporten over het project uitgebracht. De Kamer heeft zich met haar contra-expertiseonderzoek ook niet onbetuigd gelaten, maar jammer genoeg refereert de Rekenkamer hier niet aan. De minister wenste te benadrukken dat de Rekenkamer voor dit onderzoek zelf een zeer gedetailleerd normenkader heeft opgesteld en gehanteerd. Dit normenkader is echter dermate gedetailleerd dat de beleidsinformatie van geen enkel project aan deze strenge eisen zou kunnen voldoen. Verder was de minister verheugd dat de Rekenkamer, in tegenstelling tot de suggesties die zij wekt in haar rapport, in haar antwoorden op de vragen van de Kamer concludeert dat de Kamer geen relevante informatie is onthouden of verkeerd is geïnformeerd. De minister onderschreef de algemene conclusies van de Rekenkamer,

maar vroeg wel aandacht voor het belang van de totale context van de besluitvorming. Zo wees zij op het witboek van de Europese Commissie over het Europese railinfrastructuurnetwerk, dat het toenmalige kabinet de noodzaak deed inzien van een Nederlandse aansluiting op het Trans-Europese netwerk. Een verdere overweging was dat vaarwegen nooit de fijnmazige dekking van een spoorwegnet zullen kunnen bieden en dat voor het vervoer over korte afstanden en voor maatvervoer eigenlijk alleen het wegvervoer een bruikbare optie vormt. Ook mag niet worden vergeten dat de overheid bij de opstelling van prognoses destijds moest werken met de toentertijd beschikbare, en inmiddels soms achterhaalde, kennis en methodieken. De prognoses zijn in de loop der jaren op basis van nieuwe informatie bijgesteld. Zo wijzen de meest recente prognoses uit 1999 erop dat de capaciteit van het huidige Nederlandse spoor nog slechts 5 miljoen ton extra vervoer toelaat; bij de huidige groei van 1,5 miljoen ton per jaar is het Nederlandse spoorwegnetwerk dus in drie jaar vol. Voor 2010 wordt een totaal van 1348 miljoen ton aan goederenvervoersstromen voorspeld, waarvan 761 miljoen ton voor het wegvervoer, 322 miljoen ton voor de binnenvaart, 210 miljoen ton voor shortseavervoer en 55 miljoen ton voor het spoor; voor 2020 wordt 1773 miljoen ton voorspeld, met 1002 miljoen ton voor wegvervoer, 411 miljoen ton voor binnenvaart, 281 miljoen ton voor shortseavervoer en 79 miljoen ton voor het spoor. De minister deelde de opvatting van de Rekenkamer dat prognoses nog nauwgezetter moeten worden onderbouwd en dat zorgvuldiger moet worden omgegaan met onzekerheden, maar herinnerde er tevens aan dat zij in het verleden zelf herhaaldelijk heeft benadrukt dat prognoses met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Ook wat het omgaan met onzekerheden betreft, heeft de ontwikkeling van het overheidsbeleid niet stilgestaan: de minister wees in dit verband op de invoering van de OEEI-procedure (onderzoeksprogramma economische effecten van infrastructuur) bij aanvang van investeringsbeslissingen. Ondanks alle verschillen in de prognoses is de sterk stijgende trend in de vervoersstromen echter evident. Het is noodzakelijk dat iedere modaliteit wordt benut om aan die stijging het hoofd te bieden. Ontwikkelingen als Combi-road zijn voor de toekomst wellicht interessant en worden onderzocht. De minister zegde toe dat voor de bovenbouw van de Betuweroute, waarmee 1,3 mld. is gemoeid, voorlopig geen definitieve aanbestedingen zullen plaatsvinden en dat in de komende tijd met het bedrijfsleven varianten zullen worden onderzocht. De minister hoopte de uitkomsten daarvan in september met de Kamer te kunnen bespreken, zodat vertragingen zo veel mogelijk worden voorkomen.

De internationale context is voor de toekomst van het spoor van groot belang en mag niet worden veronachtzaamd. Het wegvervoer kent nog geen serieuze concurrent voor vervoer over korte afstanden en voor goederen zoals verswaar, maar wel kan worden gezegd dat de (voorgenomen) forse heffingen in het buitenland, met name in Duitsland en in de Alpenlanden, het wegvervoer zeker oninteressanter zullen maken voor transitovervoer, waardoor andere modaliteiten in beeld komen. Verder zal door de aan het eind van het jaar te verwachten Europese afspraken over een verdere liberalisering een fijnmaziger en vrijer toegankelijk Europees spoorwegnetwerk voor goederen ontstaan. De huidige gebruiksheffingen voor goederenvervoer over het spoor betreffen overigens niet de totale exploitatiekosten, maar de marginale onderhoudskosten. In Nederland zullen die stapsgewijs worden verhoogd in de richting van 30 mln. De EC staat hogere heffingen toe, tenzij die protectionisme in de hand werken. Tijdens de CEMT-bijeenkomst (conferentie van Europese ministers van transport) in mei 2000 is door 35 Europese landen besloten dat het spoorwegnet in Oost-Europa zal worden versterkt vanwege de slechte kwaliteit van de wegen en de geringe mogelijkheden voor watervervoer aldaar. Bovendien wordt in andere Europese landen, zoals in Duitsland, Oosten-

rijk en Zwitserland, stevig in het spoorwegvervoer geïnvesteerd; het is een goede zaak dat Nederland hierbij aansluiting vindt.

De minister schetste de gevolgen van stopzetting van het Betuwelijn-project. Op dit moment is 7,7 mld. beschikbaar; 5,5 mld. hiervan betreft verplichtingen jegens derden, waarvan tot op heden 2,8 mld. bestaat uit uitgaven. De Havenspoorlijn is wellicht onomstreden, maar is van beperkt nut zonder A15-lijn. Aannemers zullen bij stopzetting forse claims indienen: op basis van ervaringen uit het verleden valt te verwachten dat die 30% à 40% van de contractbedragen zullen bedragen. Reeds gedane investeringen, bijvoorbeeld voor materieel, zullen uiteraard volledig worden geclaimd. Daarbovenop vallen claims te verwachten van andere partijen die op de aanleg van de Betuwelijn hebben moeten anticiperen, zoals gemeentes en provincies, kabel- en leidingeigenaren, het Havenbedrijf Rotterdam en anderen; deze claims kunnen worden geschat op 0,5 mld. à 1 mld. Daarnaast vallen claims te verwachten van particulieren die zich door inconsistente besluitvorming van de overheid gedupeerd voelen. De stopzetting van het project wordt dus een uitermate kostbare zaak, waarbij uiteraard ook nog de kosten voor de ontwikkeling van alternatieve infrastructuur moeten worden opgeteld. De schattingen van de jaarlijkse exploitatiekosten van de Betuwelijn lopen zeer uiteen, zelfs bedragen van 1 mld. worden genoemd. De minister wees erop dat in Nederland geen enkele railinfrastructuur haar exploitatiekosten terugverdient en dus rendabel is. Zij schatte de onderhoudskosten van de lijn zelf op ongeveer 70 mln. per jaar. De minister concludeerde dat de stopzetting van het Betuwelijnproject een enorme kapitaalsvernietiging met zich zou brengen en er bovendien toe zou leiden dat Nederland de aansluiting op het Trans-Europese netwerk zou missen, wat een onacceptabele strategische misser zou opleveren.

De minister herinnerde eraan dat bij de aanvang van Paars I reeds een pas op de plaats is gemaakt met de Betuwelijn; de commissie-Hermans adviseerde daarna om het project voort te zetten vanwege de noodzaak van een goede verbinding naar het oosten voor het goederenvervoer. Zij verwachtte dat een nieuwe heroverwegingsronde tot precies dezelfde conclusie zal leiden. Een nieuwe pas op de plaats op dit moment zou naar haar mening minimaal leiden tot een vertraging van een jaar en alleen leiden tot onverantwoorde verdere kostenverhogingen.

Ook over de aansluiting op het Duitse spoornetwerk bestaan verschillende studies, die elk weer andere prognoses bieden. Nederland en Duitsland gaan ervan uit dat de huidige afspraken en voornemens tot 2015 voldoende capaciteit op het Duitse net garanderen. De regeringen van Duitsland en van Nordrhein-Westfalen hebben herhaaldelijk garanties voor een goede aansluiting uitgesproken. De IJzeren Rijn is in het verleden niet expliciet bij de beschouwingen betrokken. Nu is dat wel het geval, al moet worden bedacht dat die in de eerste plaats is bedoeld voor de ontsluiting van Antwerpen; afhankelijk van de gekozen route kan hij ook een bijdrage leveren aan de ontsluiting van de Zeeuwse havens.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** herinnerde eraan dat hij deel heeft uitgemaakt van alle kabinetten die zich met de besluitvorming over de Betuwelijn bezighielden. Vanwege de kritiek van de Rekenkamer op het gebrek aan een integrale beleidsafweging gaf hij een retrospectief. Hij benadrukte dat de Betuwelijn ook bij aanvang voornamelijk een economisch project betrof, met duidelijke milieueffecten. In het begin van de jaren negentig voorzag men een sterke groei van het goederenvervoer. Het was de bedoeling om die het hoofd te bieden middels de creatie van een nieuwe spoorvervoerfaciliteit, waarbij men zich realiseerde dat die nieuwe faciliteit op zichzelf een extra vraag naar spoorvervoer zou genereren. Men ging derhalve uit van een verschuiving van goederenstromen van wegvervoer en bestaand spoor naar water en nieuw spoor.

De aanleg van de Betuwelijn leverde voor het milieu de volgende consequenties op: minder congestie en een grotere veiligheid op de weg en op bestaand spoor, een relatief lager energieverbruik met gunstige gevolgen voor emissies en gevolgen voor geluids- en zichthinder en voor het ruimtegebruik. Voor een integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse, dus een analyse die verder gaat dan een strikt economische, moeten al deze aspecten worden gekwantificeerd en van een gewicht voorzien. De verstreckende keuzes die een dergelijke exercitie impliceert, de vele onzekerheden op de langere termijn en de grote invloed van randvoorwaarden die bovendien beleidsmatig verder kunnen worden ingevuld, maken dit een uitermate gecompliceerde aangelegenheid. Bovendien heeft men tien jaar geleden niet kunnen voorzien dat de beleidsruimte in belangrijke mate zou worden beïnvloed door Europese regelgeving. Verder merkte de minister op dat men bij grote infrastructurele projecten nooit zijn toevlucht kan nemen tot incrementele besluitvorming: deze vergen een holistische benadering, waarbij op gezette tijden knopen definitief moeten worden doorgesneden en sprake is van points-of-no-return. De minister wilde geen afbreuk doen aan de conclusies van de Rekenkamer, maar gaf met deze schets aan dat de context van de Betuwelijn in het afgelopen decennium herhaaldelijk is gewijzigd en dat continu bijstellingen en beleidsaanpassingen hebben moeten plaatsvinden. Terugkijkend kan men dus vaststellen dat in de discussie rond de Betuwelijn aanvankelijk een breed scala van milieuaspecten een rol speelde, maar dat dit uiteindelijk is versmald tot de, gemakkelijker te kwantificeren, NO_x en CO₂-emissies. Bij de berekening hiervan moeten vele veronderstellingen worden gehanteerd, die bovendien een grote bandbreedte kennen. De conclusie van de Rekenkamer is dus terecht, maar eventuele tekortkomingen in het beleid worden wellicht begrijpelijk in het licht van het voorgaande. De minister verzekerde dat, conform de aanbevelingen van de Rekenkamer, bij Schiphol en de uitbreiding van de Maasvlakte de principes van integrale analyse, aandacht voor alternatieven en de explicitering van onzekerheden en assumpties zullen worden toegepast, althans nog consciëntieuzer dan in het verleden. Bij nieuwe grote infrastructurele projecten als de Zuiderzeespoorlijn zullen zij reeds bij aanvang toepassing vinden.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
Reitsma

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