

Vergaderjaar 2001–2002

**28 070**

## **Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering**

**Nr. 3**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 4 december 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>2</sup> hebben naar aanleiding van het Algemene Rekenkamer-rapport «Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering» (kamerstuk 28 070, nrs. 1–2), de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 4 december 2001 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Walsem

De griffier voor deze lijst,  
Van der Windt

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, T. H. A. M. Meijjer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Hindriks (PvdA), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Vacature (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Bailemans (VVD), De Vries (VVD) en Depla (PvdA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (ChristenUnie), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), J Ten Hoopen (CDA), Hindriks (PvdA), De Swart

(VVD) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Stroeken (CDA), Halsema (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (ChristenUnie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), T. H. A. M. Meijjer (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD) en Crone (PvdA).

1

*De ARK signaleert serieuze risico's dat de uitvoering van de Betuwelijn niet tijdig en doelmatig verloopt. Kan de ARK deze risico's nader kwantificeren?*

Het verschil van f 600 miljoen tussen het rijksbudget en de raming ultimo 2000 betreft onder meer hogere ramingen voor de EAT-kosten, onvoorzien, emplacement Kijfhoek, bodemsanering, tunneltechnische installaties en bovenbouw. In de 10e voortgangsrapportage van de minister aan de Tweede Kamer wordt van deze posten alleen voor Kijfhoek het rijksbudget opgehoogd. Daarnaast spelen mogelijk verdere kostenstijgingen als gevolg van scopewijzigingen en krapte op de bouwmarkt: aanbesteding bovenbouw en tunneltechnische installaties (pagina 25 rapport Rekenkamer). Ook de minister verwijst hiernaar op pagina 15 en 25 van de 10e Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Overigens heeft de Rekenkamer (pagina 26) gesteld dat een éénduidige risico-inschatting van de kostenontwikkeling bij de contracten ontbreekt. Risico's op verdere vertraging zijn aanwezig ( zie o.a. aangehouden aanbesteding tunneltechnische installaties), maar door de Rekenkamer niet uit te drukken in doorlooptijden.

2

*De ARK maakt kanttekeningen bij de door het ministerie van V&W noodzakelijk geachte soberheid van uitvoering. Op grond waarvan meent de ARK dat niet alle beoogde versoeringen gerealiseerd kunnen worden? Verwacht de ARK nieuwe kostenoverschrijdingen?*

De stand van zaken voor een aantal grotere versoeringen zoals beoogd met het Malle-Jan-akkoord was ultimo 2000 als volgt:

- Een aantal niet-geslaagde versoeringen hebben bij de 8ste Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (pagina 29–31) in 2000 geleid tot verhoging van het rijksbudget;
- Ultimo 2000 waren de beoogde versoeringen op Kijfhoek à f 200 miljoen (€ 90,8 miljoen) en het CUP f 50 miljoen (€ 25 miljoen) niet geheel gerealiseerd (zie pagina 24 rapport);
- De verlaging van de raming, door alvast gunstige aanbestedingsresultaten à f 100 mln. (€ 45,5 mln) in te boeken, is in 1999 onhaalbaar gebleken. De ingeboekte meevaller is in 1999 weer toegevoegd aan de raming;
- De fixatie van de EAT-kosten op f 1200 miljoen (€ 544,5 miljoen) is nog steeds niet gerealiseerd. In de 10de voortgangsrapportage (pag. 25) aan de Tweede Kamer wordt ook gewezen op een verschil van f 213 miljoen (€ 96,7 miljoen).
- De 10de voortgangsrapportage (pag. 24) aan de Tweede Kamer wijst erop dat op de post onvoorzien een overschrijding dreigt van f 264,7 miljoen. De post onvoorzien was bij het Malle-Jan-akkoord gefixeerd op f 720 miljoen en in 2000 verder verlaagd van f 720 miljoen naar f 588 miljoen (€ 266,8 miljoen)

Voor meer informatie over mogelijke nieuwe kostenoverschrijdingen zij verwezen naar beantwoording vraag 1.

3

*Wordt het begrip private financiering door de ARK synoniem gezien met private exploitatie?*

De Rekenkamer is zich bewust van het accentverschil tussen «private financiering», waarbij de financieringsgedachte voorop staat, en «private exploitatie», waaronder exploitatie door een marktpartij wordt verstaan. In de departementale en parlementaire stukken over dit onderwerp worden

de termen «private financiering», «private exploitatie» en «private bijdrage» regelmatig door elkaar gebruikt. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport de door het ministerie gehanteerde termen gevolgd. Daar waar meer mogelijkheden bestonden, heeft zij ervoor gekozen om één term te hanteren: «private financiering», omdat die het meest algemeen is gebruikt.

4

*Kan de ARK de verwachte substantiële kostentoename nader onderbouwen en kwantificeren?*

Zie het antwoord op vraag 1.

5 en 6

*Wat is de preciese argumentatie geweest om (opnieuw) onderzoek te doen naar de gang van zaken rondom de Betuweroute en wat is de samenhang tussen het 1e deel en het nu voorliggende 2e deel? Is het niet erg laat om nu nog lering te trekken uit de resultaten van het onderzoek voor de verdere uitvoering van het project?*

Beide delen vormden oorspronkelijk één onderzoek. Het financiële belang van het project was de belangrijkste reden om de Betuweroute in onderzoek te nemen. Gezien de lange doorlooptijd en de beschikbare onderzoekscapaciteit werd besloten om het in twee delen op te splitsen. Het eerste deel beperkte zich nadrukkelijk tot de kwaliteit van de beleidsinformatie in relatie tot de besluitvorming. Voor zover het tweede deel handelt over de (private)financiering bouwt dit voort op het eerste deel. Voor dit onderdeel zijn dezelfde normen en criteria gehanteerd als in het eerste deel. Daarnaast behandelt het tweede deel de uitvoering en de voorbereiding van dit grote project, mede aan de hand van zaken bij enkele thans in uitvoering zijnde grote deelprojecten. Met name bij lopende aanbestedingen en de beheersing van het budget voor onvoorziene zaken kan nog lering worden getrokken uit de bevindingen. Voorts biedt zowel het eerste als het tweede deel lessen voor grote projecten in het algemeen.

7

*Waarom wordt gesproken over «voortdurende» kosten stijging en «voortdurende financiële uitdijing van het project»? Is dat nog steeds gaande?*

Ja, dat is nog steeds gaande. Gewezen zij onder meer op scopewijzigingen en op te lage ramingen, die ook nu nog aanleiding geven tot verhoging van het rijksbudget.

8

*Kan toegelicht worden langs welke aanbestedingsregels RIB en MgBr werken? (nadere toelichting op de aanbestedingsregels)*

In de diverse beschikkingen die de minister afgeeft voor aanleg van de Betuweroute wordt gesteld dat RIB zich dient te houden aan de geldende aanbestedingsregelgeving. Aanbestedingen door MgBr vinden plaats in naam van RIB: RIB is formeel de aanbestedende dienst (pagina 11). Voor de aanbesteding is de Richtlijn Nutssectoren van toepassing. Bij aanbesteding dient MgBr te handelen overeenkomstig het door PDBR vastgestelde «Contracterings- en Aanbestedingsbeleid» en het contracteringsplan voor het projectonderdeel, en de grenzen in acht te nemen van het financieel mandaat bij substantiële gunningsresultaten (pagina 29).

9

*Heeft de ARK ook onderzocht of ingenieursbureaus – die onderdelen van de Betuweroute ontwerpen – later nog betrokken zijn bij de uitvoering door de marktsector?*

Dit was geen voorwerp van onderzoek door de Rekenkamer. Wel is het zo dat door de uitvoeringsorganisatie (MgBr) bij de diverse deelprojecten dezelfde ingenieursbureaus in verschillende fasen van het proces worden ingehuurd, zij het doorgaans vertegenwoordigd door verschillende functionarissen. Daarbij gaat het om uiteenlopende zaken als het opstellen van ramingen, advisering over het technisch ontwerp, de beoordeling van aanbiedingen en de inschakeling bij het (technisch)toezicht.

10

*Wat is de opvatting van de ARK dat de organisatieopzet rond de Betuweroute mede het gevolg is geweest van een «groeiproces». Is die groei thans afgerond i.c. is de projectorganisatie zoals die er nu staat in de ogen van ARK toereikend en efficiënt?*

Er is inderdaad sprake geweest van een groeiproces, zij het een moeizaam en traag proces. Zo zijn in de planuitwerkingsfase de benodigde kostenbeheersmaatregelen in onvoldoende mate of pas in een laat stadium tot stand gebracht. (par. 3.3.4, blz. 23). Naar het oordeel van de Rekenkamer kan thans van een in opzet («op papier») bevredigende projectorganisatie gesproken worden. De werking is echter nog niet optimaal. Dit geldt met name voor de mutatieprocedure; in de praktijk kunnen nieuwe projectwijzigingen nog steeds sluipenderwijs het project binnenkomen. (par. 3.4.5, blz. 27)

11

*Is de ARK van mening dat de gehanteerde kostenraming voldoet aan de eisen die eerder door de ARK werden geformuleerd?*

Nee. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de toegepaste ramingsmethodiek ten opzichte van een aantal van deze eisen tekortschoot; zie paragraaf 2.6.

12

*Kan nog eens helder worden uiteengezet wat volgens de ARK als onvoorzien zou kunnen worden aangemerkt, wat het MgBr resp. de PDBR er onder hebben laten vallen en wat niet en hoe de ARK hier tegen aankijkt?*

In de kostenramingsmethodiek van MgBr is de post onvoorzien bestemd voor meer/minderwerk, voor verrekenbare hoeveelheden die verschillen van de in het bestek opgenomen hoeveelheden, en voor overschrijdingen van stelposten; echter niet voor het opvangen van de financiële gevolgen van bijzondere gebeurtenissen. De methodiek van MgBr voorziet daarin ook anderszins niet. (Zie verder paragraaf 2.4 en 2.5.). De Algemene Rekenkamer is van mening dat, wanneer eenmaal een kostenraming voor een infrastructuurproject ter besluitvorming dient, helder moet zijn welke soorten van bijzondere gebeurtenissen door de post onvoorzien zullen worden gedekt, en welke niet. Voor de onderbouwing van deze keuze, en dus voor de bepaling van de omvang van de post onvoorzien, is risicoanalyse een belangrijk en noodzakelijk instrument. (Zie verder paragraaf 2.5.2, blz. 16.)

13

*Is de ARK van mening dat – ten aanzien van een aantal posten – men van te voren had kunnen weten dat deze veel duurder zouden worden? Zo ja, wat is het oordeel van ARK dan over deze gang van zaken. Is e.e.a. moedwillig te rooskleurig voorgesteld?*

Specifiek kan alleen van de kostenpost voor archeologie worden gezegd dat (op grond van het Verdrag van Valletta uit 1992 ) bijvoorbeeld in 1993 een hoger bedrag dan f 13 miljoen had moeten worden geraamd (par. 3.2, blz. 19). Meer in het algemeen geldt dat, door het ontbreken van een reserve voor het opvangen van de financiële gevolgen van bijzondere gebeurtenissen, nog steeds rekening moet worden gehouden met een kostentoeename (par. 2.5.4., blz. 16). In hoeverre e.e.a. een gevolg is van moedwilligheid, is niet onderzocht.

14

*Kan een nader, gedetailleerder overzicht gegeven worden van de oorzaken van het duurder worden van de Betuweroute en de preciese bedragen daarbij, onderverdeeld naar:*

- *aanvullende eisen onder kabinet Lubbers 3*
- *aanvullende eisen onder kabinet Kok 1*
- *aanscherping regelgeving*
- *tekortkoming ontwerp*
- *autonome prijsstijging (inflatie/indexering)*
- *prijsstijgingen a.g.v. meer/en minderwerk.*

In paragraaf 3.2 en de conclusies onder paragraaf 3.3.4 is een globaal overzicht gegeven, dat voorgelegd werd aan het ministerie. Voor het opstellen van een meer gedetailleerd cijfermatig overzicht zouden alle aanvullende eisen onder de genoemde kabinetten per stuk moeten worden doorgenomen op met name de daaruit voortvloeiende andere wijzigingen in het ontwerp en de daaruit voortkomende wensen van de gemeenten. De te maken keuze blijft bovendien een element van willekeur houden. Soms zijn meer rubriceringen mogelijk. Verder kan nog worden opgemerkt dat de financiële gevolgen van aanscherping van regelgeving dikwijls moeilijk exact zijn te onderscheiden van de financiële gevolgen van het stellen van aanvullende eisen vanuit de politiek. Op hun beurt leiden aanscherpingen van wet- en regelgeving soms weer tot kostenstijgingen van de ontwerpen als gevolg van de aanvullende eisen van de beide genoemde kabinetten. Een gedetailleerd cijfermatig overzicht kan op grond van de thans beschikbare gegevens niet worden gegeven.

15

*Zijn de 3 ingenieursbureaus die gewerkt hebben aan de kostenraming van het project op de een of andere manier nog betrokken geweest bij de uitvoering?*

Zie hiervoor de beantwoording van vraag 9.

16

*Waarom is de ARK van mening dat de ernst van het in 1997 gesignaleerde verschil tussen raming en budget alleen beoordeeld had kunnen worden als de verwachte kosten erbij betrokken waren geweest? Is dit alleen vanwege de hoogte van het bedrag?*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de ernst van het toen resterende verschil ad f 321 miljoen beter had kunnen worden beoordeeld als de toentertijd verwachte kosten van bodemsanering (f 200 miljoen) bij dit verschil waren opgeteld.

17

*Welk instrumentarium had er volgens de ARK moeten zijn om met succes te kunnen sturen op een zo laag mogelijk kostenniveau?*

Een dergelijk instrumentarium had tenminste de volgende elementen moeten omvatten:

- Een transparante en éénduidige ramingsmethode;
- Een helder afgebakend en tijdig vastgesteld Programma van Eisen;
- Contra-expertise: technische toetsing om te beoordelen of technisch soberste ontwerp is gekozen, bijvoorbeeld keuze voor brugtype trog-ligger of plaatligger;
- een kritische toetsing van de opeenvolgende ramingen door een kostendeskundige;
- regelmatige verschillennotities.

18

*Tussen wie werd het zgn. «Malle Jan akkoord» gesloten?*

Het Malle-Jan-akkoord werd gesloten tussen de directeur PDBR en de Directeur Realisatie Betuweroute van MgBr.

19

*In hoeverre zijn de aannames die in het «Malle Jan akkoord» werden opgenomen ook daadwerkelijk risicovol gebleken?*

Zie het antwoord op vraag 2.

20

*Kan een nadere onderbouwing worden gegeven van het totaal bedrag van ruim f 600 mln. aan versoeringen dat niet haalbaar bleek?*

De eerdergenoemde (niet gerealiseerde) versoeringen van het Malle-Jan-Akkoord verklaren een gedeelte van het gat van f 600 miljoen. Ook in 1999 zijn verhogingen van het budget aan de orde geweest die het gevolg waren van het niet slagen van versoeringen (zie vraag 2 en 20). Een ander gedeelte van de f 600 miljoen betreft nieuwe tegenvallers zoals de kostenverhoging als gevolg van tunneltechnische installaties en de bovenbouw.

21

*Hoe is de aanbesteding van de Betuweroute precies in zijn werk gegaan?*

De van toepassing zijnde aanbestedingsregels zijn toegelicht bij vraag 8. De Rekenkamer constateerde dat de formele aanbestedingsregels bij de 5 onderzochte contracten werden nageleefd (pagina 34). Het selectieproces van aannemers was goed onderbouwd. De wijze waarop MgBr handelde bij sterk afwijkende gunningsresultaten (mee- en tegenvallers), en de wijze waarop hierdoor door PDBR werd toegezien was echter onvoldoende inzichtelijk (zie pagina 33-34).

22

*Waarom is de ARK van mening dat het bedrag van f 132 mln. ten onrechte werd gedekt uit de reserves van het project? Zijn er andere bedragen die anders zijn gefinancierd die volgens de ARK wel uit de post reserve hadden kunnen worden gehaald?*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat strikt genomen het budget voor «onvoorzien» bedoeld is voor tegenvallers bij de uitvoering en niet voor de dekking van het verschil tussen rijksbudget en projectraming (zie verder par 4.2.3. blz. 31/32).

De MgBr beheert een post «onvoorzien» ad f 720 miljoen die bestaat uit twee delen (par. 4.2.3 blz. 31 en par. 2.5.2 blz. 15/16). Hiervan is f 319 miljoen bedoeld om kosten te dekken die bekend staan als meer- en minderwerk (bijvoorbeeld omissies en wijzigingen in het bestek niet als gevolg van wijzigingen in het Programma van Eisen), wijzigingen als gevolg van onvoorziene omstandigheden (bijv. schade en werkzaamheden die vallen buiten de aansprakelijkheid van de aannemer), wijzigingen in de overeengekomen uitvoeringsmethodiek en wijzigingen als gevolg van verrekening van o.a. stelposten en verrekenbare hoeveelheden). Daarnaast is er een bedrag van f 401 miljoen (zie ook par. 4.2.3 blz. 31), waarvoor de onderbouwing wordt gegeven in een risicoanalyse van PASS'CO. De MgBr heeft de Algemene Rekenkamer niet duidelijk kunnen maken wat precies ten laste mag worden gebracht van dit bedrag uit de post «onvoorzien».

Het is de Algemene Rekenkamer niet bekend of er meerwerk, of anderszins werk dat gefinancierd mocht worden uit de post «onvoorzien», op een andere wijze is gefinancierd.

23

*Heeft de ARK in het aannemingsproces verschillen geconstateerd in het aanbestedingsresultaat? Zo ja, waar waren deze aan te wijzen?*

Ja.

Verschillen tussen raming en aanneemsom werden met name verklaard door te lage inschatting van de hoeveelheden in de raming en door onderschatting van de marktprijzen, ontwerpwijzigingen, afkoop van prijsstijgingsrisico's die zich tijdens de bouw kunnen voordoen (zie pagina 33–34).

24

*Kan toegelicht worden wat wordt bedoeld met de constatering dat de ARK geen grote onvolkomenheden heeft aangetroffen bij de meerwerkmeldingen. Wel kleine?*

De Algemene Rekenkamer heeft geen noemenswaardige tekortkomingen aangetroffen in de verwerking van de meerwerkmeldingen van recente datum, de procedure «meer- en minderwerk» wordt hierbij in grote lijnen gevolgd (par. 4.4.3, blz. 36). Kleine tekortkomingen zijn geconstateerd bij de onderbouwing van de oudere meerwerkmeldingen (zie verder par. 4.4.3, blz. 36).

25

*Wat is het oordeel van de ARK dat bij D&C-aanbesteding toch veel meerwerkmeldingen zijn ingediend, terwijl deze in feite behoren tot de verantwoordelijkheid van de aannemer. Kan dit betekenen dat de opdrachtgever 2 x betaald heeft, namelijk zowel een opslag voor de risico's van D&C en een betaling voor de extra meerwerkkosten?*

De beantwoording van deze vraag valt buiten de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft geen gedetailleerd onderzoek verricht naar de verhouding tussen risicoverdeling en staten van meer- en minderwerk en kan dus geen antwoord geven op het tweede gedeelte van de vraag.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek opgemerkt dat ook bij Design & Construct contracten nog veel meerwerkmeldingen worden ingediend door de aannemer (par. 4.4.3, blz. 36). Het was voor de meeste onderzochte contracten nog niet mogelijk vast te stellen of MgBr ook tot betaling van de goedgekeurde meerwerkmeldingen was overgegaan. De beoordeling van de meerwerkmeldingen was nog maar ten dele afgerond.

26

*Welke mogelijke financiële risico's zitten er volgens de ARK nog in de lopende convenanten?*

De Algemene Rekenkamer benadrukte in haar rapportage dat het instrument convenant slechts een beperkte betekenis heeft voor de (financiële) projectbeheersing. Aan de afgesloten convenanten zijn naar haar mening dan ook geen ernstige financiële risico's verbonden.

27

*Kan nader toegelicht worden waarom de ARK n.a.v. de casus Barendrecht schrijft dat «de huidige wet en regelgeving voor tunnelveiligheid in het algemeen manco's vertoont». Welke zijn dit dan?*

De Rekenkamer concludeerde dat de bestaande veiligheidsconcepten niet waren toegesneden op de complexe situatie te Barendrecht. Hier doen zich risico's voor die voortvloeien uit de combinatie van goederentransport, reizigersvervoer en het HSL-tracé. Er is hier wel sprake van integrale uitvoering, maar niet van integrale normering. Zo werden voor de HSL-Zuid eerst na de aanbesteding van de overkapping te Barendrecht veiligheidsnormen geformuleerd. Ook waren bij de aanvang van de bouw de veiligheidsdoelstellingen voor tunnels voor goederentransport nog niet afgestemd op die voor reizigersvervoer. Meer in het algemeen vertoont de bestaande huidige wetgeving voor tunnelveiligheid en externe (goederen)-spoorwegveiligheid manco's op het gebied van de afstemming van Rijks- en gemeentelijke bevoegdheden.

28

*Welke mogelijke problemen voorziet de ARK nog m.b.t. de kabels en de leidingen?*

Dit betreft vooral problemen die voortvloeien uit onvoldoende kennis van de situatie ter plekke en uit gebreken in de organisatie en procedures rond het verleggen van kabels en leidingen. Zo worden nog regelmatig nieuwe leidingen «ontdekt» en was de verrekening van de kosten tussen MgBr en de leidingbeheerders niet goed geregeld. Een en ander kan leiden tot extra kosten en vertragingen.

29

*Waarom komt de ARK tot de algemene conclusie dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is? Wat betekent dit voor de financiering van de ontbrekende 1,6 miljard gulden (voorlopig gedekt uit infrafonds)?*

Private financiering c.q. exploitatie c.q. bijdrage is in alle varianten afhankelijk van het heffen van een bijdrage van de vervoersexploitant die gebruik maakt van het spoor. Met een dergelijke heffing was in de verwachte vervoersvolumes bij de PKB geen rekening gehouden. De Algemene Rekenkamer concludeerde op basis van het PEB-rapport dat reeds zonder gebruikers- of infraheffing de volumes voor de Betuweroute flink beneden de grens van 30 miljoen ton in 2010 (PKB-verwachting) zouden komen te liggen. Het PEB-rapport toont aan dat een heffing de vervoersvolumes op de Betuweroute nog verder zal doen dalen. Op grond van deze overwegingen is de Algemene Rekenkamer tot de conclusie gekomen dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer moet voor de ontbrekende f 1,6 miljard, die voorlopig gedekt is uit het Infrastructuurfonds, een definitieve dekking gezocht worden.



30

*Welke mogelijke financiële gevolgen kan het opzetten van een ontwikkelingsmaatschappij t.b.v. de exploitatie van de Betuweroute voor het rijk gaan krijgen? Acht de ARK het sluitend kunnen exploiteren van de Betuweroute haalbaar. Zo nee, wat zullen de kosten zijn en voor wiens rekening komen deze. Zo ja, onder welke condities kan dit dan?*

Een ontwikkelingsmaatschappij t.b.v. de exploitatie van de Betuweroute voor het rijk gaat uit van het idee dat heffingen op het gebruik van de Betuweroute vooralsnog niet een commercieel rendement op leveren. De Algemene Rekenkamer concludeerde op basis van het PEB-rapport dat reeds zonder gebruikers- of infraheffing de volumes voor de Betuweroute flink beneden de grens van 30 miljoen ton in 2010 zullen komen te liggen. De Algemene Rekenkamer heeft geen exploitatieberekening gemaakt voor een eventuele toekomstige ontwikkelingsmaatschappij en kan derhalve niet aangeven wat de kosten zullen zijn. Zij veronderstelt evenwel op basis van het voorgaande dat een sluitende exploitatie niet haalbaar is. Er is vanuit gegaan dat de exploitatie op den duur het bedrag van f 1,6 miljard op zal leveren. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de Staat dit bedrag zelf voor haar rekening zal moeten nemen.

31

*Waren volgens de ARK de op pag. 48 genoemde andere mogelijkheden om de Betuweroute privaat te exploiteren wellicht beter geweest dan het opzetten van een ontwikkelingsmaatschappij?*

Nee. De Algemene Rekenkamer concludeerde op basis van het PEB-rapport dat reeds zonder gebruikers- of infraheffing de volumes voor de Betuweroute flink beneden de grens van 30 miljoen ton in 2010 zullen komen te liggen.

32

*Waarom blijft de ARK – ondanks het verweer van de minister op dit punt – toch de mening toegedaan dat de PEB foute gegevens heeft gebruikt m.b.t. de inschatting van de vervoersvolumes.*

De TiB-prognose voor 2010 bedroeg 34,4 miljoen ton. Dit volume is ook gebruikt in de berekening van het benodigd aantal treinpaden door Railned in het rapport «Goederenprognoses – Vervoer per Spoor 2005 – 2020» (24 juni 1998). Het PEB-rapport hanteert voor 2010 een volume van 43,7 miljoen ton. Volgens het ministerie zijn de volumes in het PEB-rapport juist en gebaseerd op nieuwe berekeningen van Railned voor het traject Betuweroute. De Algemene Rekenkamer heeft deze berekeningen echter niet aangetroffen en ook volgens Railned zijn er na de berekeningen voor het rapport van 24 juni 1998 geen andere berekeningen meer gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft zelf de totstandkoming van het PEB-volume gereconstrueerd op basis van de beschrijving in het PEB-rapport. Uitgaande van de TiB-prognose extrapoleerde de PEB de vervoersvolumes tot 2035. Daarbij ging de PEB uit van een groeipercentage tussen 2005 en 2010 van 5% per jaar. Tussen 2010 en 2020 zou het groeipercentage 3,5% zijn en vanaf 2020 nog slechts 1% per jaar. De Rekenkamer vermoedt nu dat de PEB de TiB-prognose-uitkomst voor 2010 voor het jaar 2005 ingevoerd had. Dit zou het verschil precies verklaren.

33

*De ARK concludeert dat het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute 1999 niet voldoet aan de kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie. Kan de ARK haar bevindingen nader toelichten?*

De Rekenkamer hanteert als norm voor beleidsinformatie bij de voorbereiding van beleid dat deze betrouwbaar dient te zijn. Ten aanzien van de totstandkoming wordt onder meer op de volgende punten gelet: onafhankelijke validatie, robuustheid en juistheid en realiteitsgehalte van de vooronderstellingen en invoergegevens. De inhoud moet relevant, volledig, juist en actueel zijn. Uit de in ons rapport vermelde bevindingen blijkt dat het PEB-rapport aan deze normen niet kan voldoen.

34

*Kan nader worden aangegeven met welke vervoersvolumes de ARK rekent die verloren gaan als een heffing wordt gevraagd van de vervoersmaatschappijen?*

Deze volumes staan in tabel 3 op bladzijde 50 van het rapport, als volgt:

**Tabel 3 Gevolgen infrabijdrage Betuweroute voor volume en opbrengst**

	Volume 2010	Opbrengst private bijdrage
0 cent/tonkm	25,8 miljoen ton	f 0,0 miljard
1 cent/tonkm	24,8 miljoen ton	f 0,3 miljard
2 cent/tonkm	23,8 miljoen ton	f 0,9 miljard
3 cent/tonkm	22,9 miljoen ton	f 1,4 miljard

35

*Kan onderbouwd worden hoe de prognoses van tabel 3 tot stand zijn gekomen, zowel voor de volumecijfers als voor de opbrengsten van de private bijdrage?*

De Algemene Rekenkamer heeft bovenstaande tabel 3 opgesteld, uitgaande van de berekening van het PEB-rapport.

Het PEB-rapport ging uit van een TiB-volume in 2010 van 43,7 mln ton. Voorzichtigheidshalve werd hiervan slechts 75% genomen wegens veronderstelde onvolledige realisatie van de TiB-maatregelen. Dit leidde in het PEB-rapport tot de volgende opstelling:

	Volume 2010	Opbrengst private bijdrage
0 cent/tonkm	32,8 miljoen ton	f 0,0 miljard
1 cent/tonkm	31,6 miljoen ton	f 0,4 miljard
2 cent/tonkm	30,3 miljoen ton	f 1,2 miljard
3 cent/tonkm	29,1 miljoen ton	f 1,9 miljard

De Algemene Rekenkamer heeft in plaats van het foutieve volume van 43,7 het TiB-volume van 34,4 miljoen ton als uitgangspunt genomen. Evenals het PEB-rapport werd hiervan slechts 75% genomen, derhalve 35,8 miljoen ton. De verdere berekening verloopt gelijk aan die in het PEB-rapport.

	Volume 2010	Opbrengst private bijdrage
0 cent/tonkm	25,8 miljoen ton	f 0,0 miljard
1 cent/tonkm	24,8 miljoen ton	f 0,3 miljard
2 cent/tonkm	23,8 miljoen ton	f 0,9 miljard
3 cent/tonkm	22,9 miljoen ton	f 1,4 miljard

36

*Heeft de Algemene Rekenkamer bij haar prognoses voor het transport-volume rekening gehouden met de stagnerende containeroverslag in Rotterdam, de gebrekkige capaciteit in Duitsland en de toenemende binnenvaart?*

De Algemene Rekenkamer heeft zelf geen prognoses opgesteld. Zij heeft op pagina 50 van haar rapport slechts de gevolgen van herstel van de fout in het PEB-rapport aangegeven voor de in dat rapport berekende vervoersvolumes en private opbrengsten. Het bovengenoemde speelde hierin geen rol.

37

*Heeft de Algemene Rekenkamer een beeld van de toekomst van de private bijdrage na 2010?*

Neen.

38

*Heeft de Algemene Rekenkamer berekend of geschat hoeveel de jaarlijkse onderhoudskosten zullen bedragen? En wat zijn de effecten hiervan op de rentabiliteit?*

Neen.

39

*Zal, naar de mening van de Algemene Rekenkamer, de investering in de Betuweroute ooit terugverdiend kunnen worden?*

Deze vraag valt buiten de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

40

*Waarom schrijft de ARK dat de versoberingsmaatregelen (nog) onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. Is het nog mogelijk dat dit resultaat er wel komt?*

Een aantal zijn reeds nu niet haalbaar gebleken (zie vraag 2), een aantal andere zoals de EAT-kosten, het onvoorzien en de lopende aanbestedingen kunnen alleen nog met rigoureuze ingrepen gerealiseerd worden. Een goed werkende mutatieprocedure kan voorkomen dat kostenverhogende wijzigingen in het project sluipenderwijs het project binnenkomen. Een bijdrage aan de kostenbeheersing kan eveneens worden geleverd door bewaking van de EAT-kosten en van het meer/minderwerk (post onvoorzien). Voorts kan strikte toepassing van prijsrisicoregelingen bijdragen aan een verdere kostenbeheersing.

41

*Kan nog eens worden uitgelegd wat wordt bedoeld met de opmerking dat het ministerie niet of nauwelijks inzicht had in de resultaten van de aanbestedingen versus de indexresultaten?*

Op hoofdlijnen is het ministerie wel bekend met de omvang van de aanbestedingsresultaten. Dit is immers van belang voor het bewaken van het evenwicht tussen rijksbudget en raming.

Naar de mening van de Rekenkamer beschikt het ministerie echter over onvoldoende informatie van MgBr over verklarende oorzaken bij mee- en tegenvallers bij aanbesteding (de z.g. aanbestedingsresultaten). Ook heeft het niet voldoende inzicht in de door MgBr in dit verband genomen maatregelen. Verder meent de Rekenkamer dat het ministerie zich beter zou

kunnen laten informeren over de z.g. indexresultaten die worden behaald bij aanbesteding. Dit betreft met name de verschillen die kunnen ontstaan tussen de BOI-compensatie die de minister aan MgBr verstrekt voor prijsstijgingen en de overeengekomen prijsrisicoregeling (c.q. afkoopsom) die met de aannemer is overeengekomen voor vergoeding van prijsstijgingen tijdens de uitvoering van het bouwwerk.

42

*Hoe denkt de ARK dat de ramingsmethodiek voor infrastructuurprojecten permanent kan worden bewaakt?*

Het ligt voor de hand dat de bestaande kennisinfrastructuur in de GWW-sector (zowel binnen als buiten het ministerie van V&W) hierbij een rol speelt. Hoe e.e.a. precies zou moeten worden ingevuld is een vraag die meer op de weg van de regering ligt. Als grote opdrachtgever in de GWW-sector of anderszins (bij decentrale projecten) betrokkene zou V&W kunnen bevorderen dat kostenramingen voor (rail)infrastructuurprojecten alle volgens één en dezelfde, eenduidige en transparante ramingsmethode worden opgesteld. Als opdrachtgever zou V&W een sterke betrokkenheid bij de toepassing van de ramingsmethode aan de dag moeten leggen. Hierbij kan ook aan een tijdige en gerichte inzet van de audit-functie gedacht worden.

43

*Denkt de ARK dat – indien gewerkt wordt met taakstellende budgetten – dat de kostenoverschrijdingen daadwerkelijk kunnen worden teruggedrongen?*

Ja, als ook maatregelen worden getroffen om te bewaken dat technische aanpassingen en uitbreidingen van de reikwijdte van het project niet sluipenderwijs uit het taakstellend budget worden betaald. Als ramingen uit geaccordeerde wijzigingen van het project uit de pas gaan lopen met het taakstellend budget, dienen versoberingen binnen het budget gevonden te worden.

44

*Klopt het dat tot op heden als onzekerheidsmarge steeds 20% is aangehouden terwijl het toch de bedoeling was dit % gaandeweg de voortgang van het project te verminderen? Waarom is dit volgens de ARK niet gebeurd?*

Ja, dat klopt. De vraag waarom dit niet gebeurd is, kan beter aan de regering gesteld worden.