

Vergaderjaar 2001–2002

**28 070**

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

**Nr. 4**

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

Vastgesteld 7 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 regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 7 december 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, Th. A. M. Meijer (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), Balemans (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), ondervoor-

zitter, 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), 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), Th. A. M. Meijer (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD) en Crone (PvdA).

1

*Op welke wijze kunnen de financiële risico's van de risicoregelingen beheersbaar gemaakt worden? Hoe groot is de kans op kostenoverschrijdingen?*

Het beheersbaar maken van financiële risico's van de risicoregelingen is in de eerste plaats onderdeel van de contractvorming. Voor de beheersing is een solide contractbasis, het niet opnemen van openeinderegelingen, een essentiële voorwaarde. Voorzover risico's op kostenoverschrijding niet in de contractvorming kunnen worden afgedekt wordt een onderscheid gemaakt tussen meerkosten die verband houden met uitvoeringsonvoorzien (bijvoorbeeld meer/minderwerk, verrekenbare hoeveelheden die verschillen van in het bestek opgenomen hoeveelheden, overschrijdingen stelposten) en tussen risico's als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen. (bijvoorbeeld wijziging wetgeving, calamiteiten en marktwerking).

Op basis van ervaring is voor het opvangen van meerkosten i.r.t. het uitvoeringsonvoorzien een post opgenomen ter grootte van 10% van de bouwsom. In VGR 10 zijn maatregelen geformuleerd waarmee de aanspraak op de post Onvoorzien binnen de marge wordt gehouden.

Het voorspellen van de kans dat onvoorziene gebeurtenissen daadwerkelijk optreden is moeilijk. In par. 3.1. van de Tiende Voortgangsrapportage is beschreven op welke wijze deze problematiek wordt beheerst.

2

*Kan de regering nut en noodzaak van de convenanten met lokale bestuursorganen toelichten? Hoe beoordeelt zij de resultaten die hiermee bereikt zijn of worden? Hoe kijkt zij aan tegen de kritiek van de Algemene Rekenkamer?*

De convenanten (afspraken met de betrokken bestuurs- en beheersorganen) zijn gesplitst in een algemeen deel A en een gemeentespecifiek deel B. In deze convenanten worden o.a. zaken geregeld die samenhangen met omleidingswegen, toepassing van schadevergoedingsregelingen, uitvoering van de bouw en in deel B zaken die specifiek voor een bepaalde gemeente worden uitgevoerd. Deze zaken vloeien voort uit het Tracébesluit Betuweroute, maar zijn niet op grond van de Tracéwet op een juridisch bindende wijze vastgelegd. Gezien de weerstand tegen het project was het noodzakelijk en nuttig om vroegtijdig helderheid en duidelijkheid in de verschillende standpunten te verkrijgen. In een aantal gevallen zijn hierdoor problemen in de uitvoering voorkomen. Het sluiten van convenanten is inderdaad een tijdrovende zaak geweest. De relatief lange tijdsduur werd met name veroorzaakt door de weerstand die bij een aantal gemeenten moest worden overwonnen om hen te committeren aan afspraken over de uitvoering.

De AR stelt verder dat de convenanten geen garanties bieden dat gemeenten de benodigde medewerking voor de bouw (als wijziging bestemmingsplannen, vergunningaanvragen) daadwerkelijk binnen de gewenste termijn afgeven. Dit is op zichzelf een juiste constatering, want dat is nimmer de doelstelling van het sluiten van convenanten geweest; de convenanten zijn bedoeld om de zaken te regelen waarvoor *geen* wettelijke instrumenten beschikbaar zijn. Voor het verkrijgen van de medewerking van de zijde van de gemeenten door het wijzigen van bestemmingsplannen en het verlenen van vergunningen dient het wettelijk instrumentarium van (o.a.) de Tracéwet; daarvoor zijn de convenanten derhalve niet bedoeld.

Een ander kritiekpunt is dat aan de convenanten geen financiële gevolgen zijn gehecht. Voor een reactie op dit punt verwijs ik naar vraag 13.

3

*Wil de regering nader ingaan op het ontstaan en de omvang van het ook thans – weer – aanwezige forse verschil tussen kostenraming en het rijksbudget en toelichten hoe de regering daarmee verder denkt om te gaan?*

In paragraaf 3.3 van de Tiende Voortgangsrapportage Betuweroute is ingegaan op het verschil tussen budget en raming en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan.

4

*Welke maatregelen wil de regering nemen om de informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat te verbeteren?*

In paragraaf 3.3. van de Tiende Voortgangsrapportage Betuweroute zijn meerdere maatregelen genoemd. De maatregelen voor de langere termijn, met name maatregel 1 en 2 strekken er mede toe om de informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie van V&W te verbeteren.

5

*Hoe groot is het verschil tussen kostenraming en het budget op dit moment? Hoe wil de regering raming en budget weer op een lijn brengen?*

Voor de beantwoording wordt verwezen naar paragraaf 3.3. van de Tiende Voortgangsrapportage Betuweroute.

6

*Waarom is er ten behoeve van de Betuweroute niet een eenduidig programma van eisen opgesteld?*

Op het moment van politieke besluitvorming (in 1995 en 1998) was de scope en het detailniveau van het Programma van Eisen (PvE) nog niet geheel uitgekristalliseerd. In 1999 is het functioneel PvE wel vastgesteld.

7

*Waarom is bij de opzet van de Projectdirectie Betuweroute (PDBR) gekozen voor een kleine directie zonder eigen technische expertise? Wordt hierdoor niet teveel op de deskundigheid van externe adviseurs geleund?*

Uitgangspunt in de sturingsrelatie tussen V&W en RIB was en is dat RIB (MgBR) als opdrachtnemer integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project en dat de PDBR alleen op hoofdlijnen zou sturen en toetsen. Gegeven de fasegewijze opbouw van het project is er voor gekozen per fase specifieke deskundigheid in te schakelen, onder meer om onafhankelijk het project te laten auditten.

8

*Waarom is besloten de projectkosten voor de Betuweroute te laten drukken op het budget? Gebeurt dit ook bij andere projecten?*

In het kader van het «Malle Jan akkoord» is besloten ook de projectkosten van de PDBR inzichtelijk te maken.

Ja.

9

*Waarom vond de minister van Verkeer en Waterstaat een korting van de post «onvoorzien» met 132 miljoen verantwoord?*

In het kader van de implementatie van het in 1998 bereikte evenwicht tussen budget en raming («Malle Jan-akkoord») werd het niet opportuun geacht voor alle in VGR 8 genoemde kostenontwikkelingen financiële dekking buiten het project te zoeken. De uitputting van de post Onvoorzien was zodanig dat een herijking van de omvang van deze post i.r.t. de risico's en de stand van de uitputting van het budget verantwoord werd geacht.

10

*Zijn er met het oog op de recente onthullingen ten aanzien van mogelijke grootschalige bouwfraude indicaties bij de regering dat bij de aanbesteding van de aanleg van de Betuweroute malversaties hebben plaats gevonden?*

Neen. Twee, recent door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoeken naar de aanbestedingspraktijk bij Railinfrabeheer in het algemeen en de Betuweroute in het bijzonder, geven geen aanleiding om te vermoeden dat zich dergelijke praktijken voordoen. Ook voert de uitvoeringsorganisatie een actief integriteitsbeleid. In dat kader is een Gedragscode opgesteld. Volgens deze regels zijn medewerkers verplicht geheimhouding te bewaren en is het hen verboden van voorkennis gebruik te maken.

11

*Hoe kan het dat ook bij Design en Construct (D&C)-aanbestedingen meerwerk meldingen zijn ingediend en goedgekeurd?*

In de contracteringsfase worden afspraken gemaakt over de risico-verdeling tussen opdrachtgever en -nemer. Een aantal blijft daarbij liggen aan de kant van de opdrachtgever, zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van de grond en het verkrijgen van de bouwvergunningen. Het meer- en minderwerk ontstaat in de uitvoeringsfase als gevolg van contractafwijkingen, bijvoorbeeld afwijkende hoeveelheden. Dit is voor elke contractvorm het geval, dus ook voor een D&C-contract. Voor het beheerst afwickelen van dergelijke afwijkingen hanteert de uitvoeringsorganisatie een meer/minderwerk-procedure.

12

*Welke maatregelen zijn er genomen om de beheersing van meer- en minderwerk te verbeteren?*

In par. 3.3 van de voortgangsrapportage nummer 10 zijn de maatregelen over het beheer van de post Onvoorzien beschreven.

13

*Welke financiële risico's liggen er volgens de regering mogelijksterwijs nog in de afgesproken convenanten?*

Aan de uitvoering van de convenanten zijn in beginsel geen financiële risico's verbonden. In de convenanten zijn met derden (veelal gemeenten) afspraken gemaakt over de financiële afwikkeling van de geregelde kwesties. Zo komen «bijbestellingen» voor rekening van deze derden. Uitzondering op de regel is het convenant met de gemeente Barendrecht. Met deze gemeente is afgesproken om een integrale veiligheidsstudie uit te voeren op het ontwerp en het voorzieningenniveau van de overkap-

ping. Het is mogelijk dat op basis van deze studie aanvullende maatregelen en voorzieningen getroffen moeten worden.

14

*Kan een reactie worden gegeven op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de tunnelveiligheid in het algemeen nog manco's vertoont?*

In zijn algemeenheid wordt de noodzaak van aanvullende regelgeving op het terrein van tunnelveiligheid onderkend. Daarbij moet worden aangetekend dat het denken over tunnelveiligheid, mede als gevolg van recente calamiteiten in verschillende Alpentunnels, sterk in beweging is. Momenteel wordt door mijn ministerie gewerkt aan een wet Tunnelveiligheid.

Overigens kan worden opgemerkt dat ten behoeve van het project Betuweroute reeds in 1997 op functioneel niveau vanuit een integrale visie afspraken zijn gemaakt tussen V&W en BZK/brandweer over de veiligheidsvoorzieningen van de Betuweroutetunnels. Deze zijn vastgelegd in het «Beveiligingsconcept spoorwegtunnels uitsluitend bestemd voor goederenvervoer».

15

*Waarom is het PEB-rapport «Private bijdrage voor de Betuweroute is mogelijk met een beperkt verlies van vervoersvolume» niet door een onafhankelijke instantie gevalideerd?*

In het onderzoek is gebruik gemaakt van eerdere – gevalideerde – onderzoeken en bekende gegevens. Tevens is er uitgebreide afstemming geweest met het Ministerie van Financiën.

16

*De Algemene Rekenkamer is van mening dat het PEB-rapport uit 1999 uitgaat van te hoge vervoersvolumes op basis van foutieve cijfers. Kan de regering toelichten waarom zij deze mening niet deelt en waarop de nieuwe optimistische berekeningen van Railned zijn gebaseerd?*

De in het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute gebruikte cijfers komen overeen met de NEA-TiB-prognoses. De feitelijke ontwikkeling van de vervoersvolumes loopt op dit moment in de pas met deze prognoses.

17

*Kan een reactie worden gegeven op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat met de huidige inzichten de private financiering een doodlopend spoor is? Acht de regering het nog steeds verantwoord uit te gaan van een bedrag van circa 1,5 miljard gulden aan private financiering?*

In de brief van 9 juni 2000 (kamerstuk 22 589, nr. 158) aan de Tweede Kamer wordt duidelijk geconstateerd dat de resultaten van de marktconsultatie bevestigen (zoals in de brief van april 1999 op basis van intern onderzoek reeds was aangegeven) dat tenderen van de gebruiksrechten van de Betuweroute op dat moment niet gunstig was. Mede op basis hiervan is gekozen voor een ontwikkelingstraject, waarin intensief wordt samengewerkt tussen de betrokken overheidsorganisaties en de private sector. Tevens is in deze brief van juni 2000 aangegeven dat de doelstelling blijft dat de overheid, als de markt zich heeft ontwikkeld, alsnog tot vervreemding van de gebruiksrechten zal overgaan. In die brief is aangegeven dat zo'n situatie zich rond het jaar 2010 zou kunnen voordoen. Op dat moment zal daarbij ook de hoogte van de private bijdrage opnieuw

aan de orde komen. Er zijn tot op heden geen signalen dat het niet verantwoord is om terzake uit te gaan van het bedrag van ca 1,5 miljard gulden.

18

*Deelt de regering de zorgen van de Algemene Rekenkamer op het onderdeel kabels en leidingen? Krijgt de brief aan de Kamer hierover een vervolg in de vorm van een beleidsintensivering?*

Op dit moment vormt de voortgang op het onderdeel Kabels & Leidingen geen bedreiging meer voor het behalen van mijlpalen.

Nee, ik zie geen aanleiding voor een beleidsintensivering terzake.

19

*Is de regering van mening dat vanaf 1998 de projectbeheersing van de Betuweroute volledig op orde is?*

Vanaf 1998 zijn in het kader van de implementatie van het «Malle Jan-akkoord» de noodzakelijke instrumenten geschapen voor een adequate projectbeheersing. Daarna is de daadwerkelijke projectbeheersing steeds verder aangescherpt en geoptimaliseerd. Voor de laatste stand van zaken verwijs ik naar de Tiende Voortgangsrapportage.

20

*Welke maatregelen zijn er getroffen die ook door de Algemene Rekenkamer worden geadviseerd en welke (nog) niet?*

In zijn algemeenheid geldt dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer een doorwerking hebben in de V&W-brede beheerssystematiek voor grote projecten. Op een 3-tal specifieke punten is dit voor de Betuweroute niet meer relevant, t.w. de ramingen, Kabels en Leidingen en bestuursconvenanten. Voor het overige wordt verwezen naar de beheersmaatregelen die genoemd zijn in par. 3.3. van de Tiende Voortgangsrapportage Betuweroute.

21

*Waarop doelt de minister van Verkeer en Waterstaat als zij het heeft over de veranderde context en de specifieke karaktereigenschappen van het mega-project Betuweroute?*

Gedoeld wordt op de ontwikkeling van wetgeving (bijv. Tracéwet en Nimbywetgeving) en techniek (bijv. boren in de specifieke Nederlandse ondergrond, het toepassen van een nieuw Europees gestandaardiseerd beveiligingssysteem) en de langdurige maatschappelijke en politieke discussie over nut en noodzaak.

De specifieke karaktereigenschappen van het project worden in grote mate bepaald door de lengte van tracé («er moet gewerkt worden in een bouwput van 160 kilometer») en het daaruit voortvloeiend grote aantal betrokkenen. Indachtig de veranderende context en de voortdurende nut/noodzaakdiscussie, bestaat er een zeer intensieve interactie met de omgeving.

22

*Wordt het door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde eisenpakket ten behoeve van de kostenraming van een infrastructuurproject nu bij elk infrastructuurproject ingezet?*

Ja.

23

*Indien de Commissie Betuweroute in 1994/1995 het ontwerp als evenwichtig en verantwoord beoordeelde, hoe verklaart de minister van Verkeer en Waterstaat dan dat er na die datum nog eens voor ruim 2 miljard gulden extra eisen werden gesteld aan het ontwerp?*

Bij de PKB deel 4, medio mei 1994, bedroeg het projectbudget f 7138 mln. Naar aanleiding van het rapport van de cie. Hermans heeft de Tweede Kamer om een aantal aanpassingen gevraagd. Deze aanpassingen, en prijscompensatie over 1993 t/m 1995, leidden tot een ophoging van ca. f 1.1 mld. Juli 1995 was het door de TK vastgestelde uitgangsbudget voor de BR aldus f 8250 mln (Prijspeil 1995). De stand bij VGR-10 (peildatum 1-7-2001) is officieel f 9919 mln. Dit verschil (f 1669 mln) wordt verklaard door f 1413 mln aan prijscompensatie en f 256 mln aan scope-wijzigingen. Deze scope-wijzigingen kwamen niet voort uit omissies in het ontwerp doch werden ingegeven door aanvullende functionele eisen, onder meer op het gebied van veiligheid. Hiervan is melding gemaakt in de Voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

24

*Is de minister van Verkeer en Waterstaat tevreden over de uiteindelijke aanbestedingsresultaten met betrekking tot de Betuweroute, kan dit nader worden gemotiveerd?*

Aanbestedingen hebben een effect tot en met de oplevering van het betreffende werk. Een eindoordeel is pas te geven op het moment dat de Betuweroute wordt opgeleverd. Overigens laten de tot nu toe verlopen aanbestedingen een bevredigend beeld zien.

25

*Wat heeft de minister van Verkeer en Waterstaat precies voor ogen als zij de status van de private financiering bij de besluitvorming wil verhelderen?*

Bij grote infrastructuurprojecten, zal eventuele private financiering, als deze onderdeel uitmaakt van de totale financiering, worden onderworpen aan een audit in de vorm van een risico-analyse, voordat concrete bedragen hiervoor in de begroting worden opgenomen. Tevens zullen de risico's worden benadrukt omdat het onmogelijk is het gedrag van de markt – vaak vele jaren later – te garanderen.