



Rapport

Audit GIS 2

Departementale Auditdienst

12 mei 2005



Rapport

Audit GIS 2

Departementale Auditdienst

12 mei 2005

.....

Colofon

Uitgegeven door:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat Departementale Auditdienst
Informatie: Telefoon:	Drs. P. Kool EMIA RO 070-3518028
Uitgevoerd door:	P. Kool, J.C.M. Aarssen
Opdrachtgever:	Directeur-Generaal Transport en Luchtvaart, Mw. J.A. Tammenoms Bakker
Datum:	12 mei 2005

Inhoudsopgave

.....

1. INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING.....	5
1.2 DOELSTELLING.....	5
1.3 OBJECT EN SCOPE.....	5
1.4 WERKWIJZE.....	6
1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT	6
2. ONDERZOEK ALGEMENE REKENKAMER.....	7
3. BEVINDINGEN	9
3.1 CONTEXT VAN HET ONDERZOEK.....	9
3.2 BELANGRIJKSTE ONDERWERPEN EN BEVINDINGEN	9
3.2.1. <i>Algemeen</i>	9
3.2.2. <i>Overeenkomsten en de stuurgroepverslagen</i>	9
3.2.3. <i>Notitie van de Landsadvocaat</i>	11
3.2.4. <i>Bevindingen</i>	11
4. ANALYSE EN TOELICHTING.....	13
4.1 ANALYSE.....	13
4.2 TOELICHTING.....	13

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onderzoek verricht naar de Geluidsisolatie Schiphol fase 2.

Tijdens het Algemeen Overleg van 5 oktober 2004 naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer toegezegd nader onderzoek te zullen laten verrichten naar de argumenten die een rol hebben gespeeld bij de déchargeverlening aan Amsterdam Airport Schiphol N.V. (AAS) en die geleid hebben tot het niet nemen van maatregelen om eventuele schade te verhalen op AAS.

Deze déchargeverlening heeft plaatsgevonden bij de overdracht van het project naar Rijkswaterstaat (RWS) per 1 januari 2000, waarbij er van is afgezien mogelijke vertragingsschade als gevolg van achterblijvende productie van geïsoleerde woningen bij het programma te claimen bij AAS.

De Directeur-Generaal Transport en Luchtvaart heeft onze dienst verzocht een nader onderzoek naar een en ander te verrichten.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de achtergronden die ertoe hebben geleid dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat décharge heeft verleend zonder maatregelen te treffen om de eventuele schade als gevolg van het achterblijven van de productie ten opzichte van het programma ter zake in beeld te brengen en, als daar aanleiding toe was, te claimen bij AAS.

1.3 Object en scope

In de relatie van Verkeer en Waterstaat met AAS ten aanzien van de geluidsisolatie in de periode 1997 tot 2000 zijn de volgende documenten van belang:

1. De Intentieverklaring uit 1995¹
2. De Samenwerkingsovereenkomst uit 1997²
3. De verslagen van de Stuurgroep ten behoeve van het Project Geluidsisolatie Schiphol Fase 2 in de periode 1997 tot 2000.
4. De Ontbindingsovereenkomst ultimo 1999³

¹ Overeenkomstnummer 1995.2.061 d.d. 18 december 1995

² Overeenkomstnummer DGR/LD/AAS 1997.2.093, d.d. 31 oktober 1997

³ Ontbindingsovereenkomst nummer DGR/LD/Schiphol Group 1997.2.093-1, d.d. 30 december 1999

Deze documenten vormen in belangrijke mate het object van het onderzoek. De ontbindingsovereenkomst vormt daarbij het afsluitende document in het déchargetraject.

1.4 Werkwijze

De feiten en analyses uit het rapport van de AR met betrekking tot het déchargetraject vormden het uitgangspunt bij ons onderzoek. Ons onderzoek is derhalve aanvullend daarop geweest.

Er zijn in totaal 23 interviews gehouden met sleutelfiguren binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat die in de periode 1995 tot en met 2001 vanuit hun functie betrokken waren bij het project GIS 2. Vervolgens is hoor en wederhoor toegepast met de leiding van AAS. Op basis van verkregen informatie uit de uitgevoerde interviews is gericht gezocht naar documenten om de informatie zo veel mogelijk te kunnen onderbouwen.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 zijn de relevante conclusies van het AR-onderzoek vermeld. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de context van het onderzoek en zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven. De analyse en toelichting zijn in hoofdstuk 4 opgenomen.

2. Onderzoek Algemene Rekenkamer

Ons onderzoek is aanvullend geweest op het onderzoek van de AR. Hierna geven wij een samenvatting van de relevante conclusies uit het door de AR verrichte onderzoek.

De AR heeft zich gericht op het volgende:

- In hoeverre is de keuze om de uitvoering van het project bij AAS te leggen onderbouwd?
- In hoeverre is de ministeriële verantwoordelijkheid veranderd door de uitvoering bij AAS te leggen?
- In hoeverre is de Minister afdwingbare prestaties overeengekomen met AAS?
- Op grond van welke overwegingen is de uitvoeringsorganisatie bij RWS Noord-Holland ondergebracht na de décharge van AAS?
- Hoe zijn de luchtvaartmaatschappijen bij de besluitvorming betrokken?

De AR komt tot een aantal conclusies waarvan het volgende overzicht kan worden gegeven:

- Het besluit om de uitvoering van GIS 2 bij AAS neer te leggen was gebaseerd op de evaluatie van GIS-1 en het voornemen om deze wettelijke taak te zijner tijd, via een wetwijziging, bij de exploitanten van de luchthavens te leggen. Nader onderzoek naar de mogelijkheden van AAS om deze taak uit te voeren heeft de AR niet aangetroffen.
- De Minister heeft haar bevoegdheden die noodzakelijk waren voor de uitvoering van GIS 2 gemandateerd aan een functionaris in dienst van AAS. De Minister is derhalve volledig verantwoordelijk gebleven voor de uitvoering van de overeenkomst door AAS.
- De AR heeft vastgesteld, dat in de Samenwerkings-overeenkomst met AAS concrete afspraken zijn gemaakt over de te isoleren woningen en over het daarbij behorende tijdpad. Op AAS rustte dan ook meer dan een inspanningsverplichting voor de uitvoering van GIS 2.
- De Minister had AAS moeten aanspreken op het feit, dat het werkelijke bouwtempo in belangrijke mate afweek van het beoogde tempo in de Masterplanning. De voormalige Rijksluchtvaartdienst had gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheden om instructies te geven aan AAS. Dat is niet gebeurd.

-
- De Staat had op grond van artikel 11 van de Samenwerkingsovereenkomst de ontstane schade op AAS kunnen verhalen, maar heeft deze mogelijkheid onbenut gelaten door zonder meer décharge te verlenen.

3. Bevindingen

3.1 Context van het onderzoek

Zoals in de werkwijze van ons onderzoek is aangegeven vormt de informatie verkregen uit de interviews met medewerkers van Verkeer en Waterstaat in de periode 1995-2001 in belangrijke mate de basis voor ons onderzoek. Hiervoor is gekozen, omdat de archieven uit de periode 1995 tot medio 2000 onvoldoende informatie bevatten om daar in belangrijke mate op te kunnen steunen.

Bij de interviews bleek het vaak moeilijk om consistente verifieerbare informatie te verzamelen. Veel geïnterviewden gaven aan of beperkte betrokkenheid te hebben gehad en/of een beperkte herinnering aan de gebeurtenissen in periode 1995 – 2001 te hebben. Uitspraken, die werden gedaan door de ene geïnterviewde werden vervolgens door een andere geïnterviewde weer tegengesproken. Documenten, die aan geïnterviewden werden voorgelegd en waaruit hun betrokkenheid met het project zou blijken werden als zodanig niet herkend.

3.2 Belangrijkste onderwerpen en bevindingen

3.2.1. Algemeen

In de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3 worden de belangrijkste onderwerpen uit de overeenkomsten tussen de Staat en AAS en de stuurgroepverslagen weergegeven. In paragraaf 3.2.3. wordt nader ingegaan op het juridisch advies van de Landsadvocaat, dat in oktober 1999 is uitgebracht inzake de samenwerking met AAS. Per document worden vervolgens de bevindingen weergegeven.

3.2.2. Overeenkomsten en de stuurgroepverslagen

In de relatie van Verkeer en Waterstaat met AAS zijn de van belang zijnde documenten te weten de Intentieverklaring uit 1995, de Samenwerkingsovereenkomst uit 1997, de verslagen van de Stuurgroep ten behoeve van Project Geluidsisolatie Schiphol Fase 2 in de periode 1997 tot 2000 en de Ontbindingsovereenkomst ultimo 1999 als leidraad gehanteerd bij ons onderzoek.

De Intentieverklaring van december 1995

De Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst, en de President-Directeur van Amsterdam Airport Schiphol hebben op 18 december 1995 de Intentieverklaring getekend inzake de samenwerking in het project Geluidsisolatie fase 2.

In deze verklaring is onder meer opgenomen dat:

- Het Rijk een wetsvoorstel zal maken waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen zullen worden gelegd bij de exploitant van een aangewezen luchtvaartterrein.
- Er een samenwerkingsovereenkomst zal worden opgesteld welke de onderlinge verhouding tussen partijen zal regelen waarbij een duidelijke afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal worden aangegeven.
- Partijen zullen, rekening houdend met hun specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, al het nodige doen om in goede samenwerking een tijdige en adequate uitvoering mogelijk te maken.

*De Samenwerkingsovereenkomst Uitvoering Geluidsisolatieproject
Fase 2 31 oktober 1999*

De Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst en de President-Directeur van Amsterdam Airport Schiphol hebben op 31 oktober 1997 de Samenwerkingsovereenkomst uitvoering project GIS 2 getekend.

In de overeenkomst zijn opgenomen:

- De overwegingen;
- Taken van de Staat;
- Taken van AAS;
- Projectorganisatie;
- Duur van de overeenkomst;
- Bepalingen omtrent de ontbinding;
- Overige bepalingen.

Ten aanzien van de ontbinding van de overeenkomst is in ieder geval een bepaling opgenomen dat de overeenkomst kan worden ontbonden indien één van de partijen zijn verplichtingen niet kan nakomen.

De verslagen van de Stuurgroep in de periode 1997 tot 2000.

Het Project GIS 2 werd aangestuurd door een Stuurgroep waarin zowel het Rijk als AAS vertegenwoordigd was. In de vergaderingen werden voornamelijk zaken van operationele aard behandeld.

De Ontbindingsovereenkomst 30 december 1999

De Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst en de President-Directeur van de Amsterdam Airport Schiphol hebben op 30 december 1999 de Ontbindingsovereenkomst project Geluidsisolatie fase 2 getekend.

In de overwegingen staat :

'dat de Raad van State bij advies d.d. 6 april 1999, kenmerk W09.98.033, heeft uitgesproken, dat de Raad de gekozen constructie (het onder complete verantwoordelijkheid van de exploitant uitvoeren van GIS 2) niet gelukkig acht: waar maatregelen ter voorkoming van grootschalige milieuhinder noodzakelijk zijn, dient bij voorkeur de overheid zelf de verantwoordelijkheid op zich te nemen'.

3.2.3. Notitie van de Landsadvocaat

In oktober 1999 heeft de RLD een notitie van de Landsadvocaat ontvangen inzake de "Samenwerkingsovereenkomst Uitvoering Geluidsisolatieproject 2"

De directe aanleiding voor het opstellen van de notitie was om een bespreking te ondersteunen, die in oktober 1999 zou worden gevoerd tussen medewerkers van de RLD en AAS.

In de notitie gaat de Landsadvocaat onder meer in op de voorwaarden waaraan in ieder geval moet zijn voldaan indien de Staat de Samenwerkingsovereenkomst wenst te beëindigen.

Zo dienen beide partijen het eens te zijn en als dat niet het geval is, moet er wanprestatie worden aangetoond.

Opgemerkt wordt in de notitie, dat niet alleen hetgeen is opgenomen in de formele overeenkomsten tussen partijen van belang is, maar ook hetgeen tussen partijen sedert eind 1997 is voorgevallen.

De overeenkomsten dienen in dat geval zorgvuldig bestudeerd te worden, alsmede alle daarmee verbandhoudende besprekingsverslagen en correspondentie ten einde de positie van de Staat te kunnen bepalen.

Aandacht wordt gevraagd voor de tijd die daarmee gemoeid zou zijn. Deze tijd ontbrak in ieder geval tot het moment van de bespreking met AAS in oktober 1999.

3.2.4. Bevindingen

De intentieverklaring (1995)

De verklaring benadrukt de verantwoordelijkheid die de sector destijds wilde nemen ten aanzien van de geluidsisolatie in navolging van buitenlands luchthavens en de intentie die de Rijksoverheid had om dit wettelijk te regelen.

De afspraak, dat het Rijk een wetsvoorstel zou maken waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen zouden worden gelegd bij de exploitant van een aangewezen luchtvaartterrein, is uiteindelijk niet gerealiseerd.

Samenwerkingsovereenkomst (1997)

Het Rijk en AAS zijn op basis van gelijkwaardigheid de Samenwerkingsovereenkomst aangegaan.

De Stuurgroep

Het onderwerp 'voortgang van de productie' vormde een regelmatig terugkerend punt op de agenda van de Stuurgroep.

Uit de notulen van de Stuurgroep blijkt dat bij de bespreking van de managementrapportage die door AAS werd opgesteld, het Rijk geen formeel bezwaar heeft gemaakt tegen de achterblijvende productie en dat het Rijk uiteindelijk steeds genoeg heeft genomen met de uitleg voor de achterblijvende productie.

Ontbindingsovereenkomst (2000)

In artikel 4 van de overeenkomst wordt verwezen naar de bijlagen waarin aangelegenheden zijn opgenomen die te maken hebben met de overdracht zoals personeel, huisvesting en dergelijke.

In de bijlagen wordt geen melding gemaakt van de stand van de productie.

Notitie van de Landsadvocaat

De notitie, die in oktober 1999 van de Landsadvocaat is ontvangen, heeft naar onze mening geen aantoonbare rol gespeeld bij de besluitvorming rond de ontbinding. Uit de interviews blijkt, dat het management van de RLD niet bekend was met de notitie.

Wij merken verder op, dat de periode tussen de notitie van de Landsadvocaat en het tekenen van de Ontbindingsovereenkomst eind 1999 dusdanig beperkt is, dat een zorgvuldige bestudering van alle relevante aspecten van de samenwerking met AAS in de periode 1995-2000, zoals aangegeven door de Landsadvocaat, onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden.

4. Analyse en toelichting

4.1 Analyse

Het door ons uitgevoerde onderzoek heeft niet geleid tot een eenduidig inzicht in de achtergronden, die er toe geleid hebben dat het ministerie décharge heeft verleend zonder maatregelen te treffen om eventuele schade als gevolg van het achterblijven van de productie ten opzichte van de prognoses te verhalen op AAS.

Tijdens de interviews is ons een beeld geschetst, dat het besluit om niet te verhalen in belangrijke mate is ingegeven door een tweetal overwegingen, te weten:

1. De aard van de overeenkomst met AAS;
2. De context waarbinnen de samenwerking tussen de Staat en de Sector plaats vond.

4.2 Toelichting

In de periode van de totstandkoming van de Intentieverklaring (1995) en de Samenwerkingsovereenkomst (1997) lag de nadruk op 'samenwerken' tussen het Rijk (RLD) en de sector (AAS en vliegtuigmaatschappijen). Uit de interviews komt sterk naar voren dat het nadenken en anticiperen op mogelijke aansprakelijkheidsstelling van AAS nauwelijks plaats vond in de werkelijkheidsbeleving.

In 1997 werd vooruitlopend op de wetswijziging, waarbij de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij de exploitant kwam te liggen, de samenwerkingsovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst was noodzakelijk om de isolatiewerkzaamheden te kunnen laten beginnen.

De Minister heeft haar bevoegdheden die noodzakelijk waren voor de uitvoering van GIS 2 gemandateerd aan een functionaris in dienst van AAS. De Minister is volledig verantwoordelijk gebleven voor de uitvoering van de overeenkomst door AAS.

In 1999 werd na het bekend worden van een conceptadvies van de Raad van State afgezien van de wetswijziging.

De Stuurgroep GIS 2 heeft sturing aan het project gegeven. In de Stuurgroep GIS 2 waren zowel de RLD als AAS vertegenwoordigd. De gemandateerde projectmanager werd door de Stuurgroep GIS 2 aangestuurd.

De door AAS opgestelde rapportage over de voortgang van de isolatiewerkzaamheden werd periodiek besproken.

De uitvoering van de isolatiewerkzaamheden verliep niet voorspoedig. Het achterblijven van de productie kwam regelmatig in de Stuurgroep aan de orde. De RLD heeft geen aanleiding gezien juridische stappen te ondernemen en is steeds akkoord gegaan met de uitleg van AAS voor de vertraging. Daarmee is de RLD impliciet akkoord gegaan met de vertraging.

Er was sprake van politieke druk om de productie te verhogen, zowel van de kant van de toenmalige Minister als van de kant van de Tweede Kamer. Genoemd werd in dat verband realisatie van de 5^e baan van AAS met als voorwaarde de geluidsisolatie van de woningen. Rijkswaterstaat moest begin 2000 zo snel mogelijk de regie oppakken en gaan produceren. Een mogelijk lange juridische procedure om eventuele schade te verhalen op AAS paste daar niet in. Bovendien speelden er ten aanzien van Schiphol meerdere dossiers, waarbij het van belang geacht werd de relatie met Schiphol niet te vertroebelen.

In de interviews is gewezen op de moeizame relatie met de sector in die dagen. Aanvankelijk (1995) voelde de sector (luchtvaartmaatschappijen) zich maatschappelijk betrokken bij de milieuhinder rond Schiphol en zag de sector kansen om hun imago te verbeteren. Later nam de betrokkenheid van de sector af.

Door de geïnterviewden werd gewezen op onvolkomenheden van de kant van de Overheid. Regelmatig werden interventies vanuit het beleid gepleegd waarvan de uitwerking op de uitvoering niet altijd nadrukkelijk was doordacht. Deze interventies betroffen de beslissingen om de 5^e baan eerder in gebruik te nemen, de toevoeging van warmte-isolatie (Dubogis) en partiële isolatie en de uitbreiding van het aantal te isoleren woningen.

De mogelijkheid van het indienen van een schadeclaim door AAS bij de Staat, indien tot het indienen van een claim bij AAS was overgegaan, was derhalve niet ondenkbaar.

Den Haag, 12 mei 2005

Departementale Auditdienst
Afdeling Internal Audit

Drs. P. Kool EMIA RO

A.M. Eijkelenboom RA