

Vergaderjaar 1997–1998

17 741

## Westerschelde oeververbinding

Nr. 24

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 september 1997

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 11 juni 1997 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat over de **Westerscheldetunnel** (17 741, nrs. 20 en 21).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Reitsma** (CDA) herinnerde eraan dat zijn fractie in eerdere debatten over dit onderwerp tot uitdrukking bracht te hechten aan een wettelijke status van de exploitatiemaatschappij en de tolheffing. Wordt daarin per 1 januari 1998 voorzien en hoever is men met de voorbereiding ervan? Gezien de eerdere discussie over de hoogte van het totaalbudget en de mate waarin risico's daarin zijn verdisconteerd, verbaasde het hem nu te worden geconfronteerd met een bedrag van 155 mln. aan aanvullende kosten voor diverse veiligheidsmaatregelen. Zijn meer overschrijdingen te voorzien of blijft het hierbij? Wordt dit binnen het budget verrekend of komt het er bovenop? In het laatste geval is het van belang na te gaan of de overschrijding echt niet had kunnen worden vermeden. Immers, eerder kwamen de dwarsverbindingen al uitvoerig ter sprake. In dat verband adviseerde de ministeriële accountantsdienst zelfs om de post onvoorzien te verhogen van 5% naar 10%. Waarom heeft de minister dit advies destijds niet overgenomen? Wie draait er nu op voor overschrijding van het budget? Het uitgangspunt dat financiële risico's niet mogen worden afgewenteld op de tol, noopt het Rijk of de provincie om te zorgen voor een zo adequate basisfinanciering dat die risico's niet kunnen ontstaan. De nu blijkende stijging van de exploitatiekosten stelt bovendien de eerdere afweging van de keuze tussen een brug of een tunnel, of een combinatie van beide, in een geheel nieuw daglicht. Welk verschil in kosten deed de minister destijds kiezen voor een tunnel en niet voor een brug? Ervan uitgaande dat de overheid door haar deelname in de exploitatiemaatschappij mede verantwoordelijkheid neemt voor de afwikkeling van de totale vervoersstroom over de Westerschelde, vroeg hij nog de stand van zaken bij de uitvoering van de motie-Lilipaly (17 741, nr. 15) betreffende het fietsen voetveer Vlissingen-Breskens.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) sloot zich bij deze laatste vraag aan. Ook zij was verbaasd over de extra kosten, mede omdat al in juni 1996 door de ministeriële accountantsdienst werd gerapporteerd dat voor meerwerk aan veiligheidsvoorzieningen in de ramingen niet was gereserveerd. Hoewel de minister op desbetreffende vragen van de Kamer resoluut antwoordde dat het ontwerp met dwarsverbindingen om de 500 m volstrekt aanvaardbaar was, werd voor alle zekerheid toch een extra post van 22 mln. opgenomen. Nu blijkt maar liefst 155 mln. nodig te zijn. Mag uit de begeleidende berekeningen worden afgeleid dat hierdoor het totaalbudget niet wordt verhoogd? Waarom ging het onderzoek dat samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken werd verricht naar veiligheidsaspecten, niet vooraf aan de beslissing van de Kamer tot aanleg van de Westerschelde oeververbinding (WST)? Op welke grond verklaarde de minister destijds zo stellig dat niet extra gereserveerd behoefde te worden voor de aanleg van meer dwarsverbindingen?

Naar aanleiding van par. 5.2 van de voortgangsrapportage vroeg mevrouw Van 't Riet of de Raad van State zich inmiddels heeft uitgesproken over het verzoek om schorsing van het plan. Hoe groot is de kans dat de actuele risico's die in de rapportage worden benoemd, zich ook echt voordoen? Welke financiële gevolgen zijn hieraan verbonden? Is de post onvoorzien bedoeld om deze risico's te dekken en zo ja, is die post dan groot genoeg? Uitstel van oplevering van de tunnel kan leiden tot extra kosten ten bedrage van zo'n 160 mln. Voor de veerdienst Kruiningen-Perkpolder moeten dan nl. boten worden aangeschaft die aan de dan geldende veiligheidseisen voldoen. Met de provincie Zeeland zijn hierover geen afspraken gemaakt. Welke oplossing is er voor dit mogelijke probleem?

De heer **Te Veldhuis** (VVD) wees er naar aanleiding van het gestelde in par. 5.1 van de voortgangsnotitie op, dat het formeel aan de minister is om op resp. 15 juni en 15 augustus a.s. een «go» of «no go» beslissing te nemen. De Kamer kan haar daarover achteraf ter verantwoording roepen. Dit maakt het des te belangrijker dat thans gedegen antwoord wordt gegeven op vragen.

Tegen deze achtergrond herinnerde de heer Te Veldhuis eraan dat zijn fractie van meet af aan groot voorstander is geweest van aanleg van de WST. Hierbij tekende hij aan dat dit geen vrijbrief is om steeds nieuwe negatieve financiële verrassingen te presenteren. Een gang van zaken als bij de aanleg van de Oosterscheldewerken mag zich niet herhalen. Hoe groot is de kans daarop? Net als bij de Oosterscheldewerken worden bij de aanleg van de WST immers nieuwe technieken toegepast. In dit verband wees hij op de recente problemen bij het boren van de tweede Heinenoordtunnel.

Uit de twee na laatste alinea van de brief van 16 mei jl. leidde de heer Te Veldhuis af dat de strenge veiligheidseisen voor de WST, niet de norm zijn voor toekomstige tunnels. Zijn extra dwarsverbindingen dan wel nodig, want eerder in dezelfde brief staat, dat een tunnel met dwarsverbindingen om de 500 m (benaderd vanuit de kansberekening) voldoet aan de door de commissie-Horvat voorgestelde norm t.a.v. het aanvaardbare groepsrisico? Betekent dit alles dat veiligheidseisen eenmalig voor dit project worden aangescherpt, of wordt dit algemeen beleid in de toekomst? De 155 mln. extra kosten komt neer op een kostenoverschrijding met maar liefst 9% van het totaalbudget. Was dit niet te voorzien bij de start van het project? Zijn nog meer tegenvallers te verwachten? Wie betaalt deze extra kosten? Is hierover overlegd met de medeaandeelhouder te weten de provincie Zeeland? Indien het Rijk de extra kosten voor haar rekening neemt, hoe worden die dan gedekt? In het licht van de hierover gemaakte afspraken was ook hij tegen verhoging van toltarieven als gevolg hiervan. Betekent het handhaven van de opleveringsdatum dat er in de planning voldoende ruimte zit om

eventueel zes maanden vertraging door de aanleg van extra dwarsverbindingen op te vangen?

Uit informatie was de heer Te Veldhuis gebleken dat de Raad van State inmiddels een verzoek om schorsing van het plan heeft verworpen. Wacht de minister op de uitspraak in hoofdzaak of gaan de voorbereidende werkzaamheden gewoon door? Welke risico's kunnen daaruit voortvloeien? Hoe verloopt de grondverwerving? Hoe groot is de kans dat tot onteigening moet worden overgegaan? Is vertraging te voorzien in verband met de procedures voor het verkrijgen van de benodigde bouwen milieuvergunningen? Zijn voor dit bouwwerk inderdaad meer dan 100 vergunningen, beschikkingen e.d. nodig? Zo ja, pleit dat niet voor hantering van een lex specialis? Ten slotte vroeg hij naar de juistheid van berichten over publiek-private samenwerking tussen de gemeenten Borssele, Terneuzen en bedrijven aan beide kanten van de tunnel bij de opzet van een brandweerverzorging. Hoe wordt vermenging van publieke en private verantwoordelijkheden daarbij vermeden?

De heer **Lilipaly** (PvdA) waarschuwde dat financiële onbeheersbaarheid van het project de steun van zijn fractie ervoor kan doen afbrokkelen. Op dit punt is derhalve duidelijkheid geboden. Welke meerkosten zijn in totaal te voorzien en waar ligt de verantwoordelijkheid daarvoor? Was de extra post voor veiligheidsmaatregelen echt niet te voorzien? Kon de Kamer hier niet eerder over worden ingelicht? Wie draait er op voor deze meerkosten? Eerder ging de minister ervan uit dat een post onvoorzien van 5% groot genoeg zou zijn voor dit project. Feiten tonen aan dat er voor die aanname geen grond is. Kunnen de problemen die zich thans voordoen bij het boren van de Heinenoordtunnel, zich ook voordoen bij het boren van de WST? Is de planning ruim genoeg om dit soort onvoorzien omstandigheden op te vangen? Par. 5.2. van de brief van 16 mei jl. rapporteert over actuele risico's in verband met de dwarsverbindingen. Hoe beheersbaar zijn de overige actuele risico's echter? Is bekend tot welke extra kosten en vertragingen die kunnen leiden? Vertraging van de oplevering van de tunnel kan leiden tot 160 mln. extra kosten voor het aanpassen van de boten van het veer Kruiningen-Perkpolder aan dan geldende veiligheidseisen. Deze kosten zijn alleen te vermijden door dat moment het veer uit de vaart te nemen. Hoe ziet de minister dit? In verband met pessimistische berichten over de instandhouding van een voet- en fietsveer tussen Vlissingen en Breskens, wees hij de minister op haar destijds aangegane inspanningsverplichting om hierover te overleggen met de provincie Zeeland. Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de op 15 juni en 15 augustus a.s. te nemen «go» of «no go» beslissing?

Uit de brief van 21 maart begreep de heer Lilipaly dat voor de 6 mln. die gemoeid is met aanpassing van de aansluitende wegen op de WST aan de vigerende richtlijnen duurzaam veilig in de begroting een voorziening wordt getroffen. Betreft dit provinciale wegen of worden ze geïntegreerd in het project? Waarom worden deze wegen, waarover reeds eerder een beslissing is genomen, pas nu aan de richtlijn aangepast?

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** herinnerde eraan de Kamer er reeds op 28 mei 1996 bij brief te hebben laten weten dat veiligheidsaspecten van het project nog in studie waren. Daarom was op advies van de ministeriële accountantsdienst voor het aspect veiligheid in de begroting een PM-post opgenomen, ervan uitgaande dat deze extra voorzieningen binnen het totaalbudget gefinancierd zouden kunnen worden. In die situatie was het niet nodig de post onvoorzien voor dit doel te verhogen, temeer niet daar er reeds een aanbidding lag. Verhoging van deze post zou dan slechts tot extra uitgaven hebben geleid. Dat veiligheidsmaatregelen uiteindelijk veel

meer blijken te kosten dan was voorzien, is een gevolg van het snel voortschrijdende inzicht in veiligheidsvraagstukken, zoals dit onder meer tot uiting komt in de in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde opvattingen over de veiligheid van deze tunnel. Deze gewijzigde inzichten zullen bij de toekomstige aanleg van dit soort werken ongetwijfeld aan de orde zijn.

De Kamer is in het verleden regelmatig geïnformeerd over de diverse onderzoeken naar veiligheidsaspecten van de WST. Als sluitstuk daarvan is na raadpleging van plaatselijke en regionale overheden, bij brief van 16 mei jl. informatie gegeven over veiligheidsmaatregelen die de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat op grond van de nieuwste inzichten nodig achten. Dit laat onverlet dat de WST al voldeed aan de norm t.a.v. het aanvaardbare groepsrisico. De extra maatregelen moeten meer ruimte creëren voor hulpverlening en zelfredzaamheid. Hoewel ze passen in het integraal veiligheidsbeleid, zijn ze niet bedoeld als norm voor andere ondergrondse bouwwerken. Zij zijn nl. toegesneden op de WST die een zeer diepe, lange tunnel met een lage verkeersintensiteit bevat, waarvan naar verwachting veel industrieel verkeer gebruik zal maken. De minister achtte het mede gezien recente ervaringen bij een brand in de Kanaaltunnel, niet verantwoord deze extra maatregelen achterwege te laten.

De 155 mln. die gemoeid is met de extra veiligheidsmaatregelen, komt bovenop het totaalbudget van 1,6 mld. Mede omdat in de begroting voor dit projectonderdeel rekening is gehouden met een post onvoorzien van 10% ging de minister ervan uit dat de maatregelen voor het nu geraamde bedrag kunnen worden uitgevoerd. In overleg met het ministerie van Financiën wordt gezocht naar een manier om de extra kosten zodanig te financieren dat verhoging van de tol of vertraging van andere projecten wordt voorkomen. Gedacht zou kunnen worden aan financiering uit het rendement van het tunnelproject of aan verlenging van de periode van tolheffing. Financiering uit het rendement van het project zou leiden tot een daling ervan van 8,6% naar ongeveer 8,1%. De Kamer wordt over de uiteindelijke keuze zo spoedig mogelijk bericht. De 6 mln. voor aanpassing van de bij de WST behorende wegen aan de richtlijn duurzaam veilig, wordt geïntegreerd in het projectbudget. De minister benadrukte dat het in de huidige fase van het project normaal is, dat op onderdelen nog geringe wijzigingen optreden die financiële gevolgen hebben. Daarom wordt een post onvoorzien aangehouden. Omdat, voorzover is te overzien, alle belangrijke vraagpunten opgelost lijken te zijn, ging zij ervan uit dat de verdere uitwerking van het project binnen het beschikbaar gestelde budget kan plaatsvinden. Om hierover op korte termijn meer zekerheid te krijgen, zal op korte termijn een externe audit worden verricht. In een volgende voortgangsrapportage wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

Onzekerheid over planologische risico's is weggenomen door de uitspraak van de Raad van State op het schorsingsverzoek. Dat onderbouwing ervan nog niet voorhanden is, vond de minister geen reden voor vertraging van het project. Grote risico's zijn niet te voorzien bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen en de verwerving van gronden. De gronden voor de werkterreinen komen tijdig beschikbaar en voor de overige verwerving is nog voldoende tijd beschikbaar, waarbij steeds gestreefd wordt naar minnelijke schikking. In het algemeen deelde zij de zorg over de vele vergunningen die voor uitvoering van projecten als deze nodig zijn.

De minister releveerde dat grote bezwaren van Belgische zijde tegen de bouw van een brug over de Westerschelde voor Zeeland destijds aanleiding waren om te zoeken naar een alternatief voor het project. Een vergelijking tussen de nu bekende kosten voor de aanleg van de WST en die voor de bouw van een brug-tunnelvariant is niet mogelijk, omdat voor deze laatste variant nooit een exacte aanbieding is gedaan. Een globale

berekening zou wellicht te maken zijn, maar op voorhand valt te voorzien dat die duurder uitvalt, omdat ook in die variant een tunnel was opgenomen. Bekend is, dat de bouw daarvan duurder wordt naarmate de lengte van de tunnel afneemt. Zeker is in ieder geval dat terugvallen op deze variant jaren vertraging oplevert, wat weer leidt tot de nodige investeringen in de huidige veren. De aanleg van de WST van absoluut niet worden vergeleken met de Oosterscheldewerken, die werden uitgevoerd aan de hand van een open begroting en een raamcontract waarbinnen van alles nog nader moest worden ontwikkeld. Het tunnelproject wordt uitgevoerd op basis van een aanbieding en wordt uitgevoerd met gebruikmaking van bekende boortechneken. Het bouwongeluk bij het boren van de tweede Heinenoordtunnel leidt naar verwachting niet tot vertraging. Ook is niet te verwachten dat het gevolgen heeft voor de aanleg van de WST. Overigens doen dergelijke bouwongelukken zich ook voor als traditionele bouwtechnieken worden gebruikt. Dergelijke ongelukken zijn voor rekening en risico van de aannemer. De precieze omvang van de mogelijke vertraging als gevolg van aanpassing van de WST aan de veiligheidseisen is nog niet bekend, maar uitgaande van een periode van maximaal zes maanden wordt rekening gehouden met een gemiddelde vertraging van drie maanden. Omdat langere vertragingen zouden kunnen leiden tot aanschaf van extra veerboten voor het in stand houden van de bestaande veerverbindingen, wordt er in overleg met de aannemer naar gestreefd aan de oorspronkelijke opleveringsdatum vast te houden.

De minister was het er volstrekt niet mee eens dat de deelname van het Rijk in de exploitatiemaatschappij medeverantwoordelijkheid voor de instandhouding van een voet- en fietsveer tussen Vlissingen en Breskens impliceert. De naar aanleiding van de aanvaarding van de motie-Reitsma c.s. aangegane inspanningsverplichting laat de verantwoordelijkheid van de provincie Zeeland op dit punt onverlet. Provinciale staten van Zeeland hebben in december 1996 ook uitdrukkelijk uitgesproken dat zo'n veerdienst er moet komen. Ter voorbereiding van besluitvorming door de Staten aan het eind van 1997 laat de provincie thans onderzoek doen naar de werkelijke vervoersstromen en naar de wijze waarop een dergelijk veer kan worden geëxploiteerd. Op voorhand maakte de minister echter volstrekt duidelijk dat de betrokkenheid van het Rijk bij het WST-project onverlet laat dat de tunnel en een eventueel fiets- en voetveer in wezen regionale verbindingen zijn, waarop het provinciale verkeers- en vervoersbeleid van toepassing is. Mocht de provincie derhalve op enig moment besluiten geen fiets- en voetveer in exploitatie te nemen, dan zal die taak niet automatisch door het Rijk worden overgenomen. Het regionale karakter van de WST houdt verder in dat de provincie verantwoordelijk is voor de regeling van het verkeer in, naar en van de tunnel af.

Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken beziet de gemeente Borssele samen met een aantal grote bedrijven in het Sloegebied het opzetten van een gezamenlijke, 24-uurs brandweer- en GGD-voorziening, die ook kan worden ingezet bij calamiteiten in de tunnel. DOW-Chemicals in Terneuzen beschikt reeds over een dergelijke dienst. Bij dit project wordt zeker aandacht geschonken aan een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. De minister was voorstander van een ontwikkeling in deze richting, maar tekende daarbij aan dat zo'n voorziening goed moet worden geregeld en ook kosteneffectief moet zijn.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Coenen