
Vergaderjaar 2004±2005

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 8

**RECONSTRUCTIE HSL-ZUID: DE BESLUITVORMING
UITVERGROOT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2004

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten biedt u hierbij een onderdeel aan van het verslag van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 11 november 2003 gegeven opdracht heeft ingesteld. Het betreft een reconstructie van de besluitvorming over het project HSL-Zuid.

De voorzitter van de commissie,
Duivesteijn

De griffier van de commissie,
Kool

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5			
1.1	Achtergrond	5	4.3.2	Accountantsrapport over PKB 3 (september 1996)	120
1.2	Doelstelling	6	4.3.3	De Tweede Kamer stelt vragen (oktober 1996)	124
1.3	Positie en opzet van dit rapport	6	4.4	Ontwerpsnelheid	127
1.4	Werkwijze bij de reconstructie van de HSL-Zuid	7	4.4.1	Relevantie van ontwerpsnelheid	127
1.5	Samenstelling staf	8	4.4.2	Ontwerpsnelheid en internationale afspraken	128
1.6	Analysekader	8	4.4.3	Intermezzo: Het reken- en tekenwerk van een burger	130
1.6.1	Plaatsbepaling	8	4.4.4	Argumentatie ontwerpsnelheid	135
1.6.2	De politieke struring van grote projecten	10	4.5	Het Kamerdebat over de HSL-Zuid	138
1.6.3	De politieke controle op grote projecten	12	4.5.1	De eerste termijn van de Kamer (28 oktober 1996)	138
			4.5.2	De maatschappelijke coalitie	141
			4.5.3	De eerste termijn van het kabinet (4 november 1996)	144
			4.5.4	De tweede termijn van de Tweede Kamer (4 november 1996)	145
2	DE HSL: VAN TOEKOMSTBEELD TOT KABINETSNOTA (1973±1991)	15	4.5.5	Kwalificaties en analyses van het HSL-debat	146
2.1	Inleiding	15	4.6	Een impasse in het HSL-debat	151
2.2	De hogesnelheidslijn als toekomstbeeld	15	4.6.1	Het kabinet aan zet	151
2.2.1	Oorsprong van de hogesnelheidslijn	15	4.6.2	De politieke ontknoping	153
2.2.2	Het eerste regeringsbesluit (1979)	16	4.6.3	Het slotdebat over de HSL-Zuid (16 december 1996)	160
2.2.3	De HSL op de internationale politieke agenda: het PBKA-project	16	4.6.4	Kwalificaties en analyses van de besluitvorming	162
2.3	Het HSL-project in ontwerp	17	4.7	De PKB HSL-Zuid vastgesteld	166
2.3.1	De haalbaarheid van de HSL onderzocht (1986±1987)	17	4.8	Bevindingen	167
2.3.2	De spoorwegmaatschappijen aan zet (1988)	20			
2.3.3	Vervolgoverleg in internationaal verband (1988±1989)	21	5	DE AANLEG VAN DE HSL-ZUID VOORBEREID (1997±2000)	170
2.3.4	Financiering van het project	24	5.1	Inleiding	170
2.3.5	Advisering over de HSL (1990±1991)	25	5.2	De planologische voorbereiding: nadere uitwerking van de PKB	171
2.4	De eerste HSL-nota (1991)	29	5.2.1	Van PKB naar OTB	171
2.4.1	Hoofdpijnen van de nota	29	5.2.2	Het verdrag met België	173
2.4.2	Nog anderhalf miljard gulden tekort voor de HSL-Zuid	32	5.3	Organisatie en projectbeheersing	175
2.4.3	Standpunten Tweede Kamer over de HSL-nota	34	5.3.1	De projectorganisatie HSL-Zuid	175
2.4.4	De HSL-nota wordt slecht ontvangen	36	5.3.2	Zorgen over de projectbeheersing	179
2.5	Bevindingen	38	5.3.3	Reorganisatie van het project	184
			5.3.4	Projectbeheersing blijft een probleem	186
			5.3.5	Projectbeheersing en de Tweede Kamer	188
3	HET KABINET OPNIEUW AAN ZET (1992±1996)	41	5.4	Ontwikkelingen in planning, raming en budget	195
3.1	Inleiding	41	5.4.1	Spanning of tekort? Een begrippenkwestie	195
3.2	De nieuwe HSL-Nota (1994)	41	5.4.2	Sturen op taakstellend budget	197
3.2.1	McKinsey onderzoekt exploitatie HSL±Zuid (1992)	42	5.4.3	Ontwikkeling van het budget (1997±2000)	199
3.2.2	De onderhandelingen met België (1991±1996)	46	5.4.4	Ontwikkelingen in de planning (1997±2000)	204
3.2.3	Advisering over de nieuwe HSL-nota (1993±1994)	51	5.5	De HSL-Zuid naar de markt	204
3.2.4	De nieuwe HSL-nota in hoofdlijnen	54	5.5.1	Uitgangspunten private financiering	204
3.3	Van kabinetsvoornemen (PKB 1) naar kabinetsbesluit (PKB 3)	59	5.5.2	Raming private bijdrage	205
3.3.1	Het regeerakkoord 1994	59	5.5.3	De mogelijkheden voor PPS onderzocht	206
3.3.2	Inspraak, advies, overleg en onderzoek (1994±1996)	64	5.5.4	Tweede Kamer kritisch over privatiseringskosten	208
3.3.3	De Bos-variant (1994±1996)	70	5.5.5	HSL-Zuid in dialoog met de markt	209
3.3.4	Varianten op de Bos-variant	77	5.6	Privatiseringsmodel en contracteringsfilosofie	211
3.4	Voorjaar 1996: het kabinet aan zet	81	5.6.1	Privatiseringsmodel	211
3.4.1	Advisering over de tracé-alternatieven	81	5.6.2	Onderbouw	212
3.4.2	De geboorte van de tunnel onder het Groene Hart	83	5.6.3	Bovenbouw en infraprovider	213
3.4.3	Het tunnelbesluit genomen	89	5.6.4	Vervoerscontract	213
3.4.4	Het tunnelbesluit heroverwogen	93	5.6.5	Stations	213
3.4.5	De kosten en baten van de HSL-Zuid	97	5.6.6	Informatie naar de Tweede Kamer	214
3.5	Bevindingen	101	5.6.7	Start van de aanbestedingen	215
			5.7	Bevindingen	215
4	BESLUITVORMING BINNEN EN BUITEN DE TWEDE KAMER (1996±1997)	105	6	AANBESTEDING EN CONTRACTERING VAN DE ONDERBOUW	219
4.1	Inleiding	105	6.1	Inleiding	219
4.2	De hoofdlijnen van de PKB 3	105	6.2	De contracten voor de onderbouw	219
4.2.1	Inleiding	105	6.2.1	Van eenentwintig naar vijf contracten	219
4.2.2	De gemaakte afwegingen in PKB 3	105	6.2.2	Design & construct, een nieuw avontuur	222
4.2.3	De kern van de PKB 3	108	6.3	De selectiefase: ongunstige condities voor succesvolle aanbesteding	223
4.2.4	De dekking van de kosten van de PKB	110	6.3.1	Prekwalificatie en inschrijving	223
4.3	De Tweede Kamer aan zet	117	6.3.2	Invulling van het design & construct concept	226
4.3.1	Tweede Kamer wil een «second opinion» (4 juni 1996)	118			

6.3.3	Prijsvorming	230	3.	Samenvatting en bevindingen	309
6.3.4	De «A16 indicatie»	231	3.1	Samenvatting	309
6.3.5	De kluisbedragen	233	3.2	Bevindingen	310
6.4	De marktwerking onderzocht	234			
6.4.1	Marktverkenning Twynstra Gudde	234	7	DE CONTRACTEN VOOR DE INFRAPROVIDER EN HET VERVOER	
6.4.2	Contra-indicaties	237			312
6.5	De aanbiedingen: van vermoedens tot verbijstering	238	7.1	Inleiding	312
6.5.1	Het contract Noordelijk-Holland als «testcase»	238	7.2	Het contract voor de infraprovider	313
6.5.2	De projectorganisatie neemt de regie in handen	241	7.2.1	PPS als uitgangspunt voor infraprovider	313
6.5.3	Inschakelen NMa vruchteloos	243	7.2.2	Verloop van de aanbesteding	315
6.5.4	Patstelling, heraanbesteding en arbitrage	245	7.2.3	Financiële meerwaarde	318
6.5.5	Het prijsverschil (on)verklaard?	246	7.2.4	Risicoverdeling	319
6.6	De kwaliteit van raming en budget	248	7.2.5	Budgettaire inpassing	320
6.6.1	De kwaliteit van de raming: een bloemlezing	248	7.2.6	Betrokkenheid van de Tweede Kamer	321
6.6.2	Raming en budget	250	7.3	Het vervoerscontract	322
6.6.3	Kostenrapport 15	250	7.3.1	Achtergrond bij de gunning van het vervoer	322
6.6.4	Kostenrapport 17	253	7.3.2	Uitgangspunten voor de gunning van het vervoer	323
6.6.5	Contractbudget en all-in raming	254	7.3.3	Voorkeurspositie voor NS	324
6.6.6	Verantwoording verschil budget en raming	255	7.3.4	NS bod niet-ontvankelijk	326
6.6.7	Bevindingen	256	7.3.5	Heroverweging: tenderen of gunnen?	330
6.7	Informatie naar de Tweede Kamer: geen vuiltje aan de lucht?	256	7.3.6	Openbare aanbesteding HSL-vervoer	332
6.7.1	Heraanbesteding Noordelijk Holland	256	7.3.7	Overeenstemming met NS/KLM	333
6.7.2	Miljardenoverschrijding ontkend	256	7.3.8	Verantwoording van de concessieovereenkomst	335
6.8	Informele onderhandelingen en arbitrage: schaken op twee bordes	258	7.4	De kosten van het treinkaartje	337
6.8.1	Besparingsvoorstellen en mediation	259	7.4.1	De tariefrestrictie	337
6.8.2	Lijmpoging	262	7.4.2	De kamerdebatten over tariefsrestrictie	339
6.8.3	Arbitrage	263	7.5	Bevindingen	342
6.8.4	Onderhandelingen zonder status: een terugblik	265	8	DE HSL-ZUID WERK IN UITVOERING (2000-HEDEN)	346
6.9	Formele onderhandelingen: alleen de prijs telt	267	8.1	Inleiding	346
6.9.1	De onderhandelingen hervat	267	8.2	De planning en het budget in de periode vanaf 2000	346
6.9.2	Intentieovereenkomst	269	8.2.1	Ontwikkelingen in de planning vanaf 2000	347
6.9.3	Optimalisatie van de overeenkomst	271	8.2.2	Ontwikkelingen in het budget vanaf 2000	350
6.9.4	Contracten	272	8.2.3	De budgettaire klapper in 2000	352
6.10	Het eindresultaat beschouwd	273	8.2.4	De budgetontwikkeling sindsdien	357
6.10.1	Inzicht in kosten en risico's	273	8.2.5	Planning en budget: van eerste hsl-nota tot voortgangsrapport 15	359
6.10.2	Quick scan van Lloyd's Register	275	8.3	Discussies in de Tweede Kamer	363
6.11	Verantwoording van het aanbestedingsproces	276	8.3.1	De pergolaconstructie bij Hoogmade	363
6.11.1	Verantwoording van de budgetoverschrijding	276	8.3.2	Verdiepte ligging bij Bergschenhoek	365
6.11.2	Kritische geluiden uit de Tweede Kamer	277	8.3.3	AVI-slakken	367
6.11.3	Verantwoording van het aanbestedingsproces	278	8.3.4	De kosten van het treinkaartje	368
	Kartelvorming en bouwfraude bij de HSL-Zuid	282	8.3.5	Andere zaken die in de uitvoeringsfase spelen	369
I.	Conclusie	282	8.4	Risico's en problemen bij de contracten	370
II.	Achtergrond: onderzoeken naar bouwfraude	282	8.4.1	De risico's in beeld	370
III.	Onderzoek Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten	284	8.4.2	De risico's becijferd	373
IV.	Onregelmatigheden vermoed door de projectorganisatie	284	8.4.3	De risico's verklaard	377
V.	Prijsopdriving	285	8.5	De risicoreservering	378
VI.	Begunstiging kartelvorming door projectorganisatie	285	8.5.1	De risico's gemeld	378
	HSL?	285	8.5.2	De risicoreservering bedacht	385
6.12	Bevindingen	287	8.5.3	De risicoreservering en de Tweede Kamer	390
			8.5.4	De Algemene Rekenkamer ingeschakeld	395
			8.6	Epiloog	396
Intermezzo: ontwikkelingen in het ontwerp van de HSL-Zuid	292		8.6.1	Contracten	396
1.	Inleiding	292	8.6.2	België	398
2.	Ontwikkelingen in het ontwerp van de HSL-Zuid	292	8.6.3	Een blik naar de toekomst	399
2.1	De begrippen «ontwerp» en «kwaliteit»	292	8.7	Bevindingen	400
2.2	Uitgangspunten voor het ontwerp van de HSL-Zuid	293	9	POLITIEKE STURING EN CONTROLE VAN HET PROJECT HLS-ZUID	404
2.3	Van tubemodel naar dubbel U-profiel	295	9.1	Van reconstructie naar analyse	404
2.4	Van dubbel U-profiel naar schotelmodel	299	9.2	Politieke sturing	405
2.5	Naar het definitief ontwerp	305	9.3	Politieke controle	413
			9.4	Lessen uit het project HSL-Zuid	416

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het proces van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de Hogesnelheidslijn-Zuid bestrijkt bijna 25 jaar. In 1984 sluit Nederland zich aan bij een werkgroep waarin Frankrijk, België en West-Duitsland studie doen naar een samenhangend net van hogesnelheidsspoorlijnen. In 2007 krijgt de trein tussen Amsterdam en Parijs op Nederlands grondgebied zijn eigen tracé. De tussenliggende periode is er een van sterk wisselende stemmingen. Aanvankelijk overheerst het optimisme over de aansluiting op dit nieuwe Europese vervoerssysteem. De noodzaak daarvan blijft in die 25 jaar nauwelijks omstreden, maar het enthousiasme ebt op gezette tijden weg. Dat is te vooral wijten aan een turbulent proces van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Dit proces wordt overheerst door een al te rechtlijnige opstelling van de verschillende kabinetten die aan de HSL-Zuid hebben gewerkt. Deze rechtlijnigheid manifesteert zich onder meer in een eerste beleidsnota die gedurende de inspraak moet worden ingetrokken vanwege een te geringe onderbouwing, in een venijnig Kamerdebat waarin het kabinet onder geen beding afstand lijkt te willen doen van de eigen voorkeursvariant en in een aanbestedingsprocedure die even rommelig als geheimzinnig verloopt. In 2003, na tal van bestuurlijke incidenten, concludeert de Tweede Kamer te weinig greep te hebben op dit project en op het parallel lopende Betuweroute-project.

Op 27 november 2003 installeert de voorzitter van de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). De directe aanleiding hiervoor is de risicoreservering voor de aanleg van grote spoorprojecten van € 985 miljoen, onderdeel van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2003. Hiermee wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de woelige besluitvorming over de Betuweroute en de HSL-Zuid.

De Tweede Kamer reageert op de risicoreservering met een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om onder meer de systematiek en de omvang van de reservering te onderzoeken. Bovendien neemt de Tweede Kamer op 20 februari 2003 de motie-Hermans aan.¹ Deze roept op tot een parlementair onderzoek naar aanleiding van het (op dat moment nog te verschijnen) Rekenkamerrapport. Uit de tekst van de motie blijkt dat de zorgen van de Tweede Kamer dieper zitten dan alleen de risicoreservering. Overwegingen voor het onderzoeksvoorstel zijn *«dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuwelijn»* en *«dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen»*. De plotselinge risicoreservering drukt de Tweede Kamer met de neus op de feiten: de parlementaire controle op grote infrastructuurprojecten schiet tekort. De Tweede Kamer heeft weliswaar de hand gehad in een groot aantal inpassingsmaatregelen (tunnels, verdiepte tracédelen, milieumaatregelen, enzovoort), maar nooit werkelijk greep gehad op de besluitvorming.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is ingesteld om te onderzoeken hoe de Tweede Kamer haar greep op grote infrastructuurprojecten kan versterken. Een te ontwikkelen toetsingskader zou daarin een centrale rol moeten spelen. Gaande het onderzoek ontvouwde zich steeds meer een dynamisch toetsingskader, waarbij het tijdselement een centrale rol inneemt. Grote projecten zijn te verschillend en kennen een te

¹ TK, 2002±2003, 22 589, nr. 215.

grillig procesverloop om tot uniforme inhoudelijke criteria te komen, tenzij zeer globaal geformuleerd. Wel is het dringend gewenst gebleken om een aantal parlementaire besluitvormingsmomenten te markeren en procedureel in te bouwen, en om de Tweede Kamer te voorzien van een betere bewerktuiging om haar sturende en controlerende rol waar te kunnen maken.

1.2 Doelstelling

De doelstelling voor het onderzoek² is geformuleerd door een werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, die de motie-Hermans uitwerkt in een onderzoeksvoorstel. Daarin omschrijft zij de doelstelling als volgt: *«De onderzoeksdoelstelling is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructurele projecten».*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten werkt de onderzoeksdoelstelling in haar plan van aanpak uit in de volgende probleemstelling: *«Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van haar rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeteren?»* Onderliggende deelvragen zijn de volgende:

- ± *Op welke wijze wil de Tweede Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Tweede Kamer daarbij sturen en waarover wil de Tweede Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?*
- ± *Reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wenselijk acht? Zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?*
- ± *Op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?*

De leerervaringen waar de onderzoeksdoelstelling op doelt, ontleent de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan de twee grote en controversiële spoorprojecten waar de risicoreservering voor bedoeld is: de HSL-Zuid en de Betuweroute. Daarnaast heeft de commissie literatuuronderzoek laten verrichten naar ervaringen met grote projecten in binnen- en buitenland. Uit de leerervaringen en het literatuuronderzoek, ondersteund door zeventig openbare hoorzittingen en een aantal besloten gesprekken, is het toetsingskader samengesteld. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft haar toetsingskader vervolgens getoetst op de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

1.3 Positie en opzet van dit rapport

De werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben geresulteerd in zes rapporten:

- ± een hoofdrapport dat onder meer het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten bevat;
- ± een deelrapport, waarin de besluitvorming over de Betuweroute wordt gereconstrueerd;
- ± een deelrapport, waarin de besluitvorming over de HSL-Zuid wordt gereconstrueerd;

² Zie voor een nadere toelichting op de doelstelling en de werkwijze van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bijlage 1 bij het hoofdrapport.

- ± een deelrapport, waarin op basis van het besluitvormingsproces tot dusverre de Zuiderzeelijn wordt getoetst aan het nieuwe toetsingskader;
- ± een deelrapport waarin onderliggende bijdragen van onderzoekers zijn gebundeld;
- ± een rapport waarin de verslagen van de openbare hoorzittingen zijn gebundeld.

Dit rapport bevat de reconstructie van de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de HSL-Zuid. Het is hoofdzakelijk chronologisch van opzet. Hoofdstukken komen overeen met de belangrijkste perioden in het proces. Uitzonderingen zijn de hoofdstukken 6 en 7, waarin bijzondere aandacht uitgaat naar aspecten die het procesverloop gedurende de uitvoering in hoge mate hebben bepaald: de aanbesteding van de onderbouw (hoofdstuk 6) en de aanbesteding van de infraprovider en het vervoer (hoofdstuk 7) en het intermezzo waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan het ontwerp van de HSL-Zuid. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. In het slothoofdstuk geeft de commissie haar eigen duiding en waardering van de gebeurtenissen. Dat leidt tot een aantal lessen voor de toekomst.

1.4 Werkwijze bij de reconstructie van de HSL-Zuid

In het onderzoek naar de HSL-Zuid ligt de nadruk op twee noodzakelijke stappen in het genereren van lessen voor de toekomst:

1. De vervaardiging van een zo gedegen en objectief mogelijke reconstructie van het doen en laten van de belangrijkste politieke en bestuurlijke hoofdrolspelers (Kamerleden, ministers, topambtenaren op de relevante departementen) tijdens de voorbereidings-, besluitvormings- en uitvoeringsfase. Voor deze reconstructie kon worden geput uit een omvangrijk ± zij het inherent incompleet ± geheel aan primaire en secundaire schriftelijke bronnen, aangevuld met informatie verkregen uit de hoorzittingen. Gepoogd is de gebeurtenissen relatief gedetailleerd en op beschrijvende manier weer te geven. Lezers kunnen zich dus in eerste instantie zelf impressies vormen, sterkten en zwakten van de gevolgde werkwijzen identificeren, en leerpunten formuleren over de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond de HSL-Zuid. Deze beschrijvende component beslaat het leeuwendeel van de tekst.
2. Het uitvoeren van een analyse en evaluatie van de politiek-bestuurlijke gang van zaken ± in het bijzonder gericht op de positie en het functioneren van de Tweede Kamer, zoals verwoord in de onderzoeksopdracht. In de slotparagrafen van elk hoofdstuk geeft de commissie haar eigen duiding van de gebeurtenissen. In het slothoofdstuk worden de geobserveerde feiten geïnterpreteerd en getoetst aan de hand van een analytisch kader, waarin aandachtspunten en criteria voor wat de commissie beschouwt als een adequate en verantwoorde politieke sturing en controle op grote (infrastructuur)projecten. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dit analytisch kader nader uitgewerkt (zie paragraaf 1.6). De toepassing van het kader op de HSL-Zuid vindt plaats in de slotbeschouwing (hoofdstuk 9).

Op basis van deze beide stappen zijn sterkten, zwakten en dilemma's in het politiek-bestuurlijke optreden rond het project geïdentificeerd. Het

daaruit resterende eindbeeld vormt het startpunt voor de formulering van lessen: welke stappen zijn nuttig respectievelijk noodzakelijk om de kwaliteit van de politieke sturing en controle op grote projecten te verbeteren? Die lessen staan verwoord in paragraaf 9.4

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft zich bij zowel de reconstructie als bij de opstelling en toepassing van het analysekader nadrukkelijk laten leiden door de bij de instelling van de commissie geformuleerde doel- en vraagstelling. Dit heeft ertoe geleid dat de beschouwingen van de commissie zich primair richten op de politiek-bestuurlijke en ambtelijke gang van zaken, dat daarbinnen de positie en het functioneren van de Tweede Kamer bijzondere aandacht krijgen, en dus dat allerlei andere op zichzelf belangwekkende aspecten van de HSL-Zuid grotendeels buiten beschouwing blijven. De reconstructie ± hoewel omvangrijk en met zorg samengesteld ± is dus niet bedoeld als een uitputtende en finale beschouwing terzake. Grote infrastructuurprojecten zijn dermate veelvormig en complex dat er op allerlei vlakken analyses en lessen uit getrokken kunnen en hopelijk zullen worden. De commissie hoopt dat de reconstructie van de HSL-Zuid op dat punt een onmisbare kennisbron zal blijken te zijn.

1.5 Samenstelling staf

Bij haar onderzoekswerkzaamheden is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ondersteund door een staf. Uit deze staf hebben drs. R. A. Noordsij en drs. K. van Keulen zich als onderzoeker bezig gehouden met het opstellen van de reconstructie van de HSL-Zuid. Op een tweetal terreinen heeft de commissie gericht expertise ingeschakeld om de reconstructie te verdiepen:

- ± Prof. dr. mr. M. Pheijffer RA (universiteit Nyenrode) heeft ondersteuning verleend op het gebied van de aanbesteding en de contractering van de HSL-Zuid;
- ± Drs. H. S. Yap en mw. drs. M. Harkink (bureau PAU) hebben ondersteuning verleend op het gebied van de ontwikkeling van het ontwerp van de HSL-Zuid.

Hun bijdragen zijn opgenomen in deze reconstructie.

1.6 Analyse kader

1.6.1 Plaatsbepaling

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten maakt een analytisch onderscheid tussen de politieke sturing van grote projecten en de politieke controle op grote projecten.

Politieke sturing betreft het richting geven aan de agendering, uitwerking en uitvoering van (een reeks van) projecten, inclusief het nemen van bindende beslissingen. Deze politieke sturing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en de Tweede Kamer. Het zwaartepunt in de dagelijkse vormgeving van deze politieke sturing ligt uiteraard bij de verantwoordelijke bewindspersonen en ministeries. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze politieke sturing is echter eveneens substantieel: soms in haar hoedanigheid als medewetgever, soms voortvloeiend uit haar budgetrecht, en meer in het algemeen uit een begrijpelijk verlangen van de Tweede Kamer om bij zeer ingrijpende en politiek-maatschappelijk, vaak controversiële, kwesties als grote projecten «mee te beslissen» over de hoofdlijnen van het te voeren beleid.

Politieke controle komt in beeld nadat de cruciale «go-no go» besluiten over een project zijn genomen. Hierbij gaat het om het afleggen van rekenschap over het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die zich in de verdere uitwerking en uitvoering van het project voordoen. Politieke controle op grote projecten kent twee vormen. Ten eerste de rekenschap die de ± ambtelijke zowel als private ± uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een of meerdere grote project(en) politiek verantwoordelijke bewindsperso(n)en(en). En ten tweede de rekenschap die de minister(s) vervolgens aflegt(-gen) aan de Tweede Kamer. In beide gevallen gaat het erom dat een bepaalde politieke «principaal» zich ervan moet kunnen vergewissen dat de «agenten», die hij heeft aangesteld om zijn beleid concreet gestalte te geven, dat ook in overeenstemming met zijn wensen en andere kwaliteitsmaatstaven doen. Beide typen controle vormen tezamen het hart van de publieke verantwoording die over het verloop van grote projecten wordt afgelegd, en kunnen ook tot bijsturing aanleiding geven.

Het is van belang vast te stellen dat de Tweede Kamer dus tot op zekere hoogte te maken heeft met een dubbelrol: enerzijds neemt zij deel aan de politieke sturing van projecten, anderzijds is zij het centrale forum in de politieke controle op grote projecten. De praktijk van vele casussen laat zien dat deze beide rollen elkaar soms in de weg kunnen zitten: een Tweede Kamer die een grote vinger in de pap heeft gehad in de besluitvorming over een project bindt zich tot op zekere hoogte aan de uitvoering van dit project, en beschikt dus over minder speelruimte om in de uitvoerings- en exploitatiefase principiële kritiek op de regering te leveren.

Het onderstaande kader vervult twee functies. Het vormt allereerst een thematisch «zoeklicht» voor de *beschrijving en analyse* van het meestal zeer langdurige en ingewikkelde verloop van grote projecten. Het helpt de Tweede Kamer haar aandacht te richten op aspecten waarvan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten meent dat zij van wezenlijk belang zijn voor inzicht in de politieke en bestuurlijke processen rond grote projecten. Het kader is daarnaast ook een *richtsnoer voor de evaluatie* van de politieke sturing en controle op grote projecten. Elk van de thema's is in het kader voorzien van een of meerdere beoordelingscriteria die tezamen aangeven wat er van het politiek-bestuurlijk optreden bij grote projecten mag worden verwacht. Toepassing van het kader als evaluatie-instrument leidt tot een systematische opsporing van sterke en zwakke punten in dat optreden, en kan als zodanig de basis vormen voor het verantwoordingsgesprek tussen regering en Tweede Kamer en het *formuleren van lessen voor de sturing en controle op lopende en toekomstige projecten*.

Bij de opstelling van het kader heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geprobeerd recht te doen aan zowel de specifieke kenmerken van grote projecten als de politiek-bestuurlijke opgave zoals die naar voren is gebracht in de wetenschappelijke literatuur, als aan de in de (Nederlandse en buitenlandse) praktijk geldende verwachtingen en kwaliteitsmaatstaven ten aanzien van alle bij grote projecten betrokken partijen. Daarbij is een belangrijke inperking aangebracht: dit kader richt zich tot de politieke en bestuurlijke processen rond grote projecten en dus niet op inventarisatie en beoordeling van de effecten van grote projecten. Dat laatste viel buiten de opdracht van de commissie, en zou bij de Betuweroute en de HSL-Zuid ook rijkelijk prematuur zijn, omdat beide projecten op dit moment nog volop in uitvoering zijn. Uiteraard zal er in de analyse en beoordeling van de beide casussen wel melding worden

gemaakt van substantiële effecten van het politiek-bestuurlijk optreden, daar waar sprake is van opmerkelijke zaken en uitspraken verantwoord kunnen worden gedaan gelet op de beschikbare informatie.

1.6.2 De politieke sturing van grote projecten

Bij politieke sturing gaat het zoals hierboven opgemerkt om de bemoeienis van regering en Tweede Kamer met de agendering, uitwerking en uitvoering van grote projecten. De term «sturing» geeft aan dat deze bemoeienis een richtinggevend karakter zou moeten hebben: de politiek moet de complexe processen rond grootschalige (ruimtelijke investerings)-projecten in banen leiden, en wel op een zodanige wijze dat de samenleving erop kan vertrouwen dat er zorgvuldig en evenwichtig wordt omgesprongen met de in het geding zijnde waarden en belangen. Sturing heeft aldus niet alleen betrekking op de *inhoud* van projecten (komt een bepaald project er wel of niet, in welke vorm en bij welke randvoorwaarden?), maar evenzeer ± en minstens zo belangrijk ± op de *wijze* waarop maatschappelijke belangenafwegingen in alle fasen van het projectverloop tot stand worden gebracht. Het analysekader richt zich met name op dit laatste aspect. Centraal staat derhalve de vraag of de bij de politieke sturing van grote projecten betrokken politieke organen ± regering en Tweede Kamer ± hun respectievelijke taken en rollen in de totstandkoming van deze maatschappelijke belangenafwegingen op verdedigbare wijze hebben vervuld. De term «verdedigbaar» is bewust gekozen: het is een illusie te denken dat er een objectief, eenduidig oordeel kan worden geveld over de kwaliteit van politieke sturing van zoiets complex als een groot publiek project. Het zal altijd moeten gaan om wisseling en (deels subjectieve) weging van argumenten en overwegingen. Het kader beoogt de parameters aan te geven waarbinnen een dergelijke gedachtewisseling zou moeten plaatsvinden.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zet de politieke sturing van grote projecten in vier centrale aspecten uiteen:

a. *Regievoering.* Verantwoordelijke bewindspersonen kampen bij de politieke sturing van grote projecten met een dubbelrol. Enerzijds worden zij als politicus en lid van een regering die een bepaald regeerakkoord uitvoert, geacht een eigen, inhoudelijke beleidsvoorkeur te formuleren en deze zo veel mogelijk in te brengen in het besluitvormingsproces. Anderzijds is een bewindspersoon bestuurlijk verantwoordelijk voor de algehele procesgang rond grote projecten, inclusief de organisatie van het besluitvormingsproces. In die bestuurlijke rol moeten bestuurders uitstijgen boven «partijdigheid» en hun inspanningen erop richten dat er een slimme, evenwichtige en maatschappelijk breed gedragen omgangswijze met de complexiteit van grote projecten tot stand komt, ongeacht de inhoudelijke uitkomsten daarvan. Dat is een zware opgave, en het is wellicht niet verwonderlijk dat in veel praktijkgevallen is gebleken dat bestuurders deze beide rollen als conflicterend ervaren, en dat zij als het erop aankomt toch meer «partijdige partij» dan «onpartijdig procesregisseur» blijken te zijn. De evaluatievraag is dus in hoeverre en op welke manier bestuurders dit rolconflict erkennen en hanteren, en welke consequenties dit heeft voor de doeltreffendheid en integriteit van het projectproces. Gebruiken bestuurders de procedurele invloed die zij hebben om hun voorkeuren kracht bij te zetten of om ervoor te zorgen dat een zorgvuldige analyse en breed debat plaatsvindt?

b. *Beleidsinformatie.* Hierbij gaat het om de mate waarin en wijze waarop informatie en deskundigheid doorklinken in de besluitvorming over grote projecten. Het lijkt vanzelfsprekend dat «knappe koppen» en «state of the art informatie» een centrale rol spelen in de omgang met de hoge mate van onzekerheid die inherent is aan grote projecten. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd het geval te zijn: de 'knappe koppen' zijn het onderling heftig oneens, persoonlijke ideeën en sentimenten van machtige hoofdrolspelers of de actuele politieke machtsverhoudingen blijken belangrijker dan koele analyses. De centrale evaluatievraag is dus in hoeverre de organisatie van de besluitvorming zodanig is ingericht dat optimaal gebruik wordt gemaakt van betrouwbare informatie en een breed scala aan relevante deskundigheden. Concrete uitwerkingen hiervan betreffen de scope en richting van de informatievoorziening en analyse; de organisatie van beleidsondersteunend onderzoek, expertise en advisering; en de mate waarin en wijze waarop de kwaliteit van de beleidsinformatie wordt getoetst. Het aspect informatie is een cruciale ingangsvoorwaarde voor alle andere onderdelen van de politieke sturing. Als het hier niet goed gaat, komen de andere aspecten bij voorbaat al in de lucht te hangen.

c. *Timing.* Er kan nog zoveel informatie en deskundigheid beschikbaar zijn, maar als het projectproces zo is gestructureerd dat er nauwelijks tijd beschikbaar is om hiervan gebruik te maken, ontstaan vroeg of laat problemen. Democratie is volgens velen potentieel de meest «intelligente» methode om collectieve belangenafwegingen te maken. Dat geldt echter alleen wanneer alle spelers die betrokken zijn bij het democratisch krachtenspel tijdig en in min of meer gelijke mate kunnen beschikken over de relevante informatie. Dat begint al bij de agendering van grote projecten: als de eerste ideeënwisselingen al stollen in min of meer vaste ambtelijke/bestuurlijke voornemens om een bepaald project te realiseren zonder dat relevante delen van de samenleving en de Tweede Kamer daar in een vroegtijdig stadium bij zijn betrokken, loopt het projectproces al van begin af aan averij op. Hetzelfde geldt voor de omgang met allerlei «deadlines» in de loop van grote projecten: de processen worden soms zo gestructureerd dat bestuurders en politici op zeer korte termijn zeer verstrekkende beslissingen moeten nemen over zeer complexe en omvangrijke dossiers. De evaluatievraag is derhalve in hoeverre de timing van het projectverloop en de politieke sturingsmomenten daarbinnen democratische deliberatie en zorgvuldige belangenafweging mogelijk maken of juist onder (tijds)druk zetten.

d. *Oordeelsvorming.* Tijdens het projectproces ± hoe het verder ook is gestructureerd ± doen zich op diverse momenten klip en klare keuzemomenten voor: doen we het wel of niet, gaat het via modaliteit x of y, wordt het tracé A of B, enzovoort. Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe dergelijke keuzes uiteindelijk uitvallen, en in het verband van dit kader vooral ook hoe deze keuzes tot stand komen. Wie beslissen nu wanneer en op welke gronden? Ook dit aspect kent een evaluatiedimensie. We willen als samenleving niet alleen dat de politiek knopen doorhakt, maar ook dat dat op bedachtzame en faire wijze gebeurt: we willen naast «daadkracht» ook «good judgement» van onze bestuurders en volksvertegenwoordigers. Van cruciale politieke lichamen als kabinet en Tweede Kamer mag derhalve worden verwacht dat zij een belangrijke rol spelen in het maken van strategische keuzes rond grote projecten, maar ook dat zij bij het maken van die keuzes in voldoende mate rekening houden met de variëteit aan waarden en belangen die in het geding zijn, en dit op overtuigende wijze uitdragen. Wanneer een of beide niet het geval zijn, is

de legitimiteit van het project ± en van de politieke besluitvormers zelf ± onherroepelijk in het geding. De onderzoeksvraag is of en hoe de keuze voor een project, tracé of ander projectonderdeel tot stand is gekomen. Heeft een brede maatschappelijke nutsafweging plaatsgevonden waarin niet alleen directe maar ook indirecte kosten (opportunity costs) zijn verdisconteerd?

De vier aspecten en de daaraan gekoppelde evaluatiecriteria zijn nader uitgewerkt in onderstaande tabel.

Tabel 1.1: Politieke sturing van grote projecten: analysethema's en beoordelingscriteria

Aspect/criterium	Rol regering: initiatief, regie, keuze	Rol parlement: klankbord, toetsing, instemming
<p><i>Aspect 1: Regievoering</i> Beoordelingscriteria: a. zuiverheid in omgang met bestuurlijke «dubbelrol»; b. passendheid gegeven complexe en pluricentrische karakter van grote projecten</p>	<p>1. Zijn de verantwoordelijke beleidsvoerders voldoende in staat om hun inhoudelijke beleidsvoorkeuren los te koppelen van hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor effectieve en legitieme organisatie van de besluitvorming (agendering, voorbereiding en uitwerking) over het project? 2. Zijn de organisatie van de besluitvorming en de sturing van de uitvoering adequaat afgestemd op de omvang en complexiteit van het desbetreffende project?</p>	<p>Niet van toepassing</p>
<p><i>Aspect 2: Beleidsinformatie</i> Beoordelingscriterium: borging van de kwaliteit van informatie en advisering</p>	<p>1. Zoeken de verantwoordelijke beleidsvoerders actief naar informatie en advies? 2. Zorgen zij daarbij voor voldoende spreiding in bronnen van informatie en expertise? 3. Hoe wordt de kwaliteit van de informatievoorziening getoetst?</p>	<p>1. Wordt de Tweede Kamer te allen tijde voorzien van juiste en volledige informatie over de volle scope van de relevante issues? 2. Is de Tweede Kamer in staat om deze informatie doeltreffend te verwerken? 3. Gaat de Tweede Kamer zelf actief op zoek naar andere informatiebronnen en second opinions?</p>
<p><i>Aspect 3: Timing</i> Beoordelingscriterium: borging van tijdige agendering en voldoende tijd voor informatieverwerking en overleg</p>	<p>1. Komen de politiek-strategische vragen en keuzes zodanig tijdig op de bestuurlijke agenda dat de betrokken beleidsvoerders nog voldoende denken beslistijd hebben, en zich nog niet hebben geëngaat aan enigerlei alternatief? 2. Is er sprake van een heldere structurering van sturingsmomenten in de tijd? 3. Gaan bestuurders adequaat om met (externe) deadlines en andere bronnen van tijdsdruk/haast in de voorbereidings- en uitwerkingsfase van het project?</p>	<p>1. Wordt de Tweede Kamer door de regering tijdig geïnformeerd over de cruciale keuzemomenten in het projectproces? 2. Krijgt en neemt de Tweede Kamer voldoende tijd om zich grondig voor te bereiden op parlementaire behandeling van cruciale keuzes in het projectproces?</p>
<p><i>Aspect 4: Oordeelsvorming</i> Beoordelingscriterium: borging van evenwichtigheid in eindafwegingen</p>	<p>1. Hebben de verantwoordelijke beleidsvoerders de in het geding zijnde publieke waarden, maatschappelijke belangen en (bestuurlijke en private) partijen evenwichtig en op transparante wijze verdisconteerd in hun bestuurlijke beleidskeuzes? 2. Is er sprake van een expliciete maatschappelijke nutsafweging en verdiscontering van (indirecte en verborgen) baten en kosten?</p>	<p>1. Heeft de Tweede Kamer de strategische keuzemomenten in het projectproces doeltreffend onderkend? 2. Heeft het optreden van de relevante Kamerleden ertoe geleid dat de in het geding zijnde waarden, belangen en partijen voldoende zijn gearticuleerd en gewogen in de parlementaire besluitvorming?</p>

1.6.3 De politieke controle op grote projecten

Hoe wordt rekenschap afgelegd over grote projecten, en welke rol speelt de Tweede Kamer hierbij? Dat is de centrale vraag bij het thema politieke controle. Hierboven worden twee typen controlerelaties onderscheiden die bij grote projecten aan de orde zijn: de rekenschap die de ± ambtelijke zowel als private ± uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een grote

project politiek verantwoordelijke bewindspersoon; en de rekenschap die de minister vervolgens aflegt aan de Tweede Kamer. Beide zijn van wezenlijk belang, in tweeërlei opzicht.

Verantwoordingsrelaties zorgen er ten eerste voor dat tot oordelen bevoegde politieke fora periodiek voorzien worden van «feedback» over het verloop en de effecten van eerder in het projectproces genomen beslissingen. Zij worden aldus in staat gesteld om daarvan te leren en eventueel bijstellingen in het beleid aan te brengen. Zo houden zij ook greep op het gedrag van uitvoerende organisaties en zorgen zij ervoor dat deze voortdurend blijven werken in politiek gewenste richtingen (ook als het «leren» impliceert dat politiek wordt besloten tot tussentijdse koerswijzigingen).

Ten tweede vormen verantwoordingsprocessen een belangrijke schakel in de legitimatie van het beleid inzake grote projecten. Hoe meer solide het verantwoordingsregime, hoe transparanter en eerlijker het verantwoordingsgesprek tussen controleur en gecontroleerde, hoe groter de kans dat het opereren van gezagsdragers en bestuurlijke organen op begrip en waardering kan rekenen ± zelfs in het geval van uiterst controversieel beleid, zoals veel grote projecten dat vormen.

De Tijdelijk Commissie Infrastructuurprojecten onderscheidt twee aspecten van verantwoordings- en controlerelaties.

1. Verantwoordingsinformatie en debat.
2. Beoordeling en sanctionering.

Ad 1. Verantwoordingsinformatie en debat. Wat voor de politieke sturing van grote projecten geldt, geldt ook voor de politieke controle erop: het controlerend orgaan moet weten wat er speelt. Het controlerend orgaan moet dus zeker stellen dat het door de te controleren instanties wordt voorzien wordt van juiste en volledige verantwoordingsinformatie, dat wil zeggen «feedback» over het gevoerde beleid, de effecten van dat beleid en alle andere omstandigheden die voor het controlerend orgaan van belang zijn om te begrijpen hoe de zaken in de betreffende casus/periode zijn gelopen en waarom ze zo zijn gelopen. Het controlerend orgaan moet uiteraard in staat zijn (voldoende tijd, voldoende deskundige capaciteit beschikbaar) de aangeleverde verantwoordingsinformatie te verwerken. Naar aanleiding van deze informatieverstrekking en -verwerking moet er debat plaatsvinden tussen controlerend orgaan en gecontroleerde(n). Dit debat heeft idealiter het karakter van een open gesprek waarin de gecontroleerde beleidsvoerder toelichting verschaft over het beleid dat hij heeft gevoerd, uitlegt waarom hij het op een bepaalde manier heeft gedaan, welke resultaten dat heeft gehad, en hoe hij met gebleken problemen in de toekomst denkt om te gaan. Het controlerend orgaan onderzoekt, bevraagt, luistert. De gecontroleerde gebruikt het verantwoordingsgesprek uiteraard om begrip en steun te kweken voor zijn optreden, maar ook om inhoudelijk zijn voordeel te doen met de gezichtspunten en inbreng van het controlerend orgaan.

Ad 2. Oordeelsvorming en sanctionering. Een essentieel kenmerk van controlerelaties is dat het controlerend orgaan bevoegd is tot oordelen over het optreden van de gecontroleerde(n), en dat het ook sancties kan verbinden aan dat optreden. Dat kunnen zowel positieve als negatieve sancties zijn. Sancties kunnen van juridische, financiële, politieke en persoonlijke aard zijn, afhankelijk van de middelen waarover het controlerend orgaan beschikt. Cruciaal in controlerelaties zijn uiteraard de

maatstaven aan de hand waarvan de controleur de gecontroleerden beoordeelt. Die maatstaven sturen idealiter zowel de informatievoorziening als het debat en de oordeelsvorming die naar aanleiding daarvan plaatsvinden. Daarnaast is de inzet van sancties cruciaal: zijn controlerende organen theoretisch in staat, en praktisch ook bereid, tastbare consequenties te verbinden aan het oordeel dat zij na het verantwoordingsgesprek over het optreden van de gecontroleerden vellen? Of laten zij «het gebeuren» wanneer bij tussentijdse controle blijkt dat er zich problemen voordoen rond (de uitvoering van) het beleid?

Ook deze tweede component van het analyse- en beoordelingskader is nader uitgewerkt in een tabel.

Tabel 1.2 Politieke controle op grote projecten: analysethema's en beoordelingscriteria

Aspect/criterium	Controlerelatie 1: Minister ± project-uitvoerders	Controlerelatie 2: Tweede Kamer ± regering
<p><i>Aspect 1: Verantwoordingsinformatie en debat</i></p> <p>Beoordelingscriteria:</p> <p>a. transparantie;</p> <p>b. deskundigheid</p>	<p>1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening in de uitwerings-, uitvoerings- en exploitatiefase?</p> <p>2. Is er sprake van een voldoende transparante opstelling van uitvoerders jegens de beleidsvoerders?</p> <p>3. Beschikken de beleidsvoerders over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen?</p> <p>4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen uitvoerders en beleidsvoerders naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie?</p>	<p>1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening gedurende alle fasen van het projectproces?</p> <p>2. Is er sprake van een voldoende transparante opstelling van de beleidsvoerders tegenover de Kamer (rekening houdend met dilemma's van vertrouwelijkheid die zich in een beleidsproces kunnen voordoen?)</p> <p>3. Beschikt de Kamer over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen?</p> <p>4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen beleidsvoerders en Kamer naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie?</p>
<p><i>Aspect 2: Oordeelsvorming en sanctionering</i></p> <p>Beoordelingscriteria:</p> <p>a. kwaliteit beoordelingsmaatstaven;</p> <p>b. faire en beredeneerde oordeelsvorming;</p> <p>c. niet-vrijblijvende oordeelsvorming</p>	<p>1. Zijn de maatstaven waarmee de beleidsvoerder de uitvoerders beoordeelt helder en consistent?</p> <p>2. Komt de beleidsvoerder tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de uitvoerders?</p> <p>3. Verbindt de beleidsvoerder expliciet consequenties aan dat oordeel?</p>	<p>1. Zijn de maatstaven waarmee de Kamer de bestuurlijke aansturing en uitvoering van het project beoordeelt helder en consistent?</p> <p>2. Komt de Kamer tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de beleidsvoerders?</p> <p>3. Verbindt de Kamer expliciet consequenties aan dat oordeel?</p>

Bovenstaand tweeledig kader staat centraal bij de analyse van elk van beide casussen die de commissie heeft bestudeerd. Doel van deze exercitie is primair het blootleggen van «leerpunten» ± zowel gebleken sterkten in het politiek-bestuurlijk optreden die navolging verdienen in hedendaagse en toekomstige praktijk als gebleken zwakten in dat optreden die aanleiding geven tot heroverweging van bestaande praktijken en instituties. Deze leerpunten zullen aan het slot van de analyses worden samengebracht. Zij vormen op hun beurt weer een belangrijke ingrediënt voor de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, die in het hoofdrapport zijn samengebracht.

2 DE HSL: VAN TOEKOMSTBEELD TOT KABINETSNOTA (1973–1991)

«Als ik een beetje teleurgesteld was en misschien nu en dan een kribbige notitie heb gemaakt, kwam dat vooral omdat ik dacht dat het mij nooit zou lukken om ook de PKB 3 HSL in deze kabinetsperiode tot een goed einde te brengen. Het was een combinatie van a. niet het beste stuk dat Verkeer en Waterstaat ooit heeft geschreven, b. veel kritiek in de inspraak en ook van de adviesorganen, c.q. de problemen in België.»

Mevrouw Maij-Weggen in haar gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, d.d. 15 september 2004.

2.1 Inleiding

De totstandkoming van grote infrastructurele projecten is doorgaans een kwestie van lange adem. Het proces van idee, besluitvorming en voorbereiding tot de daadwerkelijke aanleg kan decennia duren. De HSL-Zuid, die volgens de actuele planning in 2007 moet worden opgeleverd, wijkt in dit opzicht niet af. De historie van dit project gaat al bijna dertig jaar terug. In dit hoofdstuk wordt de voorgeschiedenis van de HSL vanaf de jaren zeventig in grote lijnen beschreven. Deze fase bestrijkt een periode van meer dan vijftien jaar, waarin de hogesnelheidslijn geleidelijk verandert van een Europees toekomstbeeld tot een concreet nationaal plan, uitmondend in de eerste HSL-nota van 1991.

2.2 De hogesnelheidslijn als toekomstbeeld³

2.2.1 Oorsprong van de hogesnelheidslijn

In Japan werden al in de jaren zestig de eerste hogesnelheidstreinen in gebruik genomen. De positieve ervaringen hiermee leiden tot het idee van een Europees netwerk van hogesnelheidslijnen. Vanaf de jaren zeventig wordt in verschillende nationale en internationale beleidsrapporten gewezen op het strategische belang van de aansluiting van Nederland op het toekomstige Europees netwerk van hogesnelheidsspoorlijnen dat de concurrentie met het vliegverkeer aankan. Frankrijk gaat met de ontwikkeling van het TGV-concept voorop in het realiseren van dit toekomstige netwerk. In 1972 behaalt een prototype van de *Train à Grande Vitesse* een snelheid van 300 kilometer per uur over een klassieke lijn. In 1981 wordt vervolgens de eerste *dedicated* hogesnelheidslijn tussen Parijs en Lyon (TGV-Sud) in bedrijf genomen. Deze lijn blijkt zowel in vervoer technisch als economisch opzicht een enorm succes. In Duitsland wordt inmiddels de tegenhanger van de TGV ontwikkeld, de ICE.

In Nederland dateert de eerste verkenning van een hogesnelheidsspoorlijn uit 1973: de zogenaamde AMROBEL-studie (Amsterdam-Rotterdam-België).

³ De teksten in deze paragraaf zijn in belangrijke mate ontleend aan een onderzoeksrapport van J. C. S. N. Visser en Th. Bentvelsen: *De hoge-snelheidslijn in de Randstad*, Delft 1991, Delftse Universitaire Pers.

1973–1977: studie naar HSL in Nederland (AMROBEL)

In 1973 wordt de eerste Nederlandse studie naar de haalbaarheid van een hogesnelheidsspoorlijn in gang gezet. In dat jaar wordt door het directoraat-generaal Verkeer de werkgroep tracéstudie hoge snelheidslijn Amsterdam-Rotterdam-België (AMROBEL) ingesteld. Ook de NS, de provincies en het ministerie van VROM zijn hierbij betrokken. De werkgroep krijgt de opdracht te komen tot een tracévoorstel voor een hogesnelheidslijn tussen Amsterdam en de Belgische grens, als onderdeel van het toekomstig Europese HSL-net. Het rapport van de werkgroep, dat in 1977 verschijnt, bevat een globale verkenning van de mogelijke HSL-tracés, maar spreekt zich niet uit over de noodzaak of wenselijkheid van de HSL.⁴ Wel worden de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- ± ontlasten van de parallelle infrastructuur;
- ± overnemen van het korte en middellange vliegverkeer;
- ± aansluiting op de Kanaaltunnel;
- ± aansluiting op een hoogwaardig Europees hogesnelheidsnet ter voorkoming van een geïsoleerde positie van Nederland in dit opzicht;
- ± in de AMROBEL-studie worden voor het noordelijk deel tot Rotterdam tracés voorgesteld door het Groene Hart of over de dan nog te realiseren Schiphollijn. Voor het zuidelijk deel tot de Belgische grens worden tracévarianten genoemd ten oosten of ten westen van Roosendaal.⁵

2.2.2 Het eerste regeringsbesluit (1979)

Het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 1) uit 1979 markeert het eerste regeringsbesluit waarin wordt geanticipeerd op de komst van een hogesnelheidslijn (HSL). In het SVV onderstreept de regering het belang van een Nederlandse aansluiting op het Europese HSL-net. Zo stelt de regering in het beleidsvoornemen van het SVV, dat al in 1976 verschijnt: *«Indien er een Westeuropees net van hoge-snelheidsspoorwegen komt, acht de regering aansluiting van Nederland op dat net van belang.» De voordelen van de hoge snelheden voor het vervoer zijn:*

- ± verbetering van het spoorwegverkeer, nationaal en internationaal;
- ± het bieden van een alternatief voor vliegverkeer over afstanden tot 500 à 1000 km;
- ± het bieden van een alternatief voor internationaal wegverkeer over grote afstanden.»⁶

De regering besluit in het SVV daarom tot ruimtelijke reservering van een hogesnelheidslijn om aanleg daarvan in een later stadium planologisch niet onmogelijk te maken. De provincies wordt gevraagd in hun ruimtelijke plannen de mogelijkheden voor aanleg van een HSL open te houden. De mogelijke aantasting van het Groene Hart door de aanleg van een hogesnelheidslijn werd in het SVV genoemd als punt van zorg. In het VROM-beleid wordt het Groene Hart dan nog als onaantastbaar groengebied gekoesterd.

2.2.3 De HSL op de internationale politieke agenda: het PBKA-project

Met de gedachte een koppeling tot stand te brengen tussen het Franse TGV-net en het Duitse ICE-net spreken de verkeersministers van België, West-Duitsland en Frankrijk in 1983 af een studie te verrichten naar een hogesnelheidsspoorlijn tussen Parijs, Brussel en Keulen. Het Frans-Britse akkoord over de Kanaaltunnel vormt een extra impuls voor de ontwikkeling van de HSL vanuit Parijs in noordelijke richting in het bijzonder. België stelt daarop voor ook een tak naar Amsterdam in het ontwerp op te nemen en Nederland in het HSL-overleg te betrekken, temeer daar enkele van de tracévarianten Brussel-Keulen over Nederlands grondgebied lopen. Hierdoor wordt het zogenaamde PBKA-project (Parijs-Brussel-

⁴ Brief aan de directeur-generaal van het Verkeer d.d. 23 juni 1977, kenmerk DGV/S-4/V26621.

⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, concept d.d. 14 februari 1975 van het rapport van de werkgroep tracéstudie HSL lijn Amrobel.

⁶ Structuurschema Verkeer en Vervoer, TK, 1976±1977, 14 390, nrs. 1±2.

Keulen-Amsterdam) geboren. Een internationale werkgroep, bestaande uit onder andere vertegenwoordigers van de nationale spoorwegen, gaat in 1984 aan het werk met een studie naar de haalbaarheid van het project. De Europese Commissie schaaft zich in 1986 achter het project, wanneer zij een rapport uitbrengt waarin voor een samenhangend netwerk van hogesnelheidslijnen wordt gepleit.

Al met al staat de HSL in het midden van de jaren tachtig duidelijk als internationaal project op de kaart. Het is de opgave voor de nationale regeringen en hun -nog niet verzelfstandigde- spoorwegmaatschappijen om de politieke wens van een West-Europees HSL-net om te zetten in een voor alle deelnemende landen economisch en maatschappelijk haalbaar project. Daarvoor zijn internationaal overleg én binnenlandse besluitvorming noodzakelijk over alternatieve tracés, financiering en exploitatie van de HSL, alsmede over de tijdshorizon waarin het project kan worden gerealiseerd. Hierna wordt beschreven wat de betekenis van deze beslispunten voor Nederland is geweest.

2.3 Het HSL-project in ontwerp

2.3.1 De haalbaarheid van de HSL onderzocht (1986±1987)

De haalbaarheidsstudie: onderzoek naar vier varianten (1986)

In december 1986 verschijnt het rapport van de internationale werkgroep over de haalbaarheid van de verbinding Parijs, Brussel, Keulen, Amsterdam (PBKA).⁷

Deze haalbaarheidsstudie vormt een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van de HSL; het rapport beschrijft voor vier varianten voor het hele project de lengte van de tracés, de kosten, reistijden en vervoersprognoses. Daarnaast wordt per variant aangegeven op welke verbindingen nieuwe, dan wel bestaande infrastructuur zal worden gebruikt.

Tabel 2.1 Kerngegevens uit de HSL-haalbaarheidsstudie (1986)

A. Varianten

1. Nieuwe infrastructuur op de verbindingen Antwerpen-Rotterdam en Rotterdam-Schiphol (door het Groene Hart).
2. Gebruik bestaande infrastructuur op de verbindingen Antwerpen-Rotterdam en Rotterdam-Schiphol.
3. Nieuwe infrastructuur op de verbindingen Brussel-Rotterdam (zonder aansluiting van Antwerpen) en Rotterdam-Schiphol/Amsterdam (door het Groene Hart) en een aansluiting van Beek op de verbinding Brussel-Keulen.
4. Nieuwe infrastructuur voor een magneet zweefbaan, ruwweg in overeenstemming met variant drie. Deze variant wordt vanwege de hoge investeringskosten als minder realistisch beschouwd en daarom minder diepgaand geanalyseerd.

B. Rijtijden (in minuten)

	Huidig	variant 1	variant 2	variant 3
Amsterdam±Rotterdam	65	35	57	35
Amsterdam±Brussel	164	96	146	91
Amsterdam±Parijs	320	178	221	171

⁷ Hogesnelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam, rapport van de internationale werkgroep, bijlage bij Kamerstuk 19 700, nr. 33.

C. Aanlegkosten in Nederland en voor het totale project (in miljard gulden)

Variant	In Nederland	Totale project
1	1,6	8,4
2	±	6,1
3	2,0	8,2

D. Prognose (inter)nationaal vervoer voor het jaar 2000 (in miljoenen reizigers in beide richtingen)

varianten	bestaand	1	2	3	4
Nederland-België	0,6	1,3	1,1	1,3	1,2
Nederland-Frankrijk	0,6	1,0	0,9	1,0	1,1
Nederland-Duitsland	1,1	1,2	1,1	1,4	1,3
Binnenlands vervoer	8,4	9,1	8,5	9,6	9,1

Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat stuurt het rapport op 18 december 1986 ter kennisneming aan de Tweede Kamer, waarna zij op 22 december overleg voert met haar Belgische, Franse en Duitse collega's. Op deze ministersconferentie spreekt de minister haar voorkeur uit voor variant drie in de studie. Deze gaat uit van nieuwe infrastructuur tussen Amsterdam en Brussel, maar gaat voorbij aan Antwerpen. Deze variant is qua rentabiliteit niet optimaal, maar voor Nederland qua vervoerswaarde gunstiger dan de overige varianten.⁸

Brief aan de Tweede Kamer januari 1987: de HSL komt er aan

Op 12 januari 1987 bericht minister Smit-Kroes de Tweede Kamer per brief over de uitkomst van de besprekingen met haar buitenlandse collega's.⁹ De minister maakt duidelijk dat er een principekeuze voor een hogesnelheidslijn is gemaakt: «*De gemeenschappelijke intentie is uitgesproken te streven naar het realiseren van hogesnelheidsspoorlijnen tussen Amsterdam, Brussel, Keulen, Londen en Parijs. Deze verbindingen worden daarbij als één geheel bekeken.*» Hoewel een keuze tussen bestudeerde varianten vanwege de geringe financiële en economische verschillen nog niet kan worden gemaakt, laat de minister haar voorkeur voor de aanleg van een nieuwe lijn in Nederland duidelijk blijken. Zij zou het betreuren als de verbinding met Nederland beperkt zou blijven tot «*het laten rijden van doorgaande treinen op het bestaande net met snelheden die slechts weinig hoger kunnen liggen dan die welke thans worden gerealiseerd.*» Met betrekking tot het tracé ten noorden van Rotterdam constateert de minister dat «*met name een nieuwe rechtstreekse verbinding tussen Rotterdam en de Schiphollijn (...) belangwekkende perspectieven biedt voor reistijdverkorting, waarbij voor deze investering een relatief hoog rendement mogelijk lijkt.*»

Nieuwe lijnen rendabel?

De politieke voorkeur van de minister voor een nieuwe snelle lijn op Nederlands grondgebied is wellicht begrijpelijk, maar haar constatering over het rendement is dat niet. In de haalbaarheidsstudie wordt de rentabiliteit van de nieuwe lijnen ten noorden van Brussel immers niet zo positief beoordeeld: «*In het algemeen lijkt de rentabiliteit van het project positief, doch matig. (...) in dat opzicht zij vermeld dat de rentabiliteit van de verbinding Parijs-Brussel hoger is dan de verbindingen Brussel-Keulen*

⁸ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 3 december 1986, kenmerk Pv2/309/86.

⁹ TK, 1986±1987, 19 700, nr. 36.

en Brussel-Amsterdam.» En vervolgens: «Zo lijkt de geringe rentabiliteit die blijkt te gelden voor de verbindingen ten oosten en ten noorden van Brussel, te worden veroorzaakt door de omvangrijke investeringen die aldaar nodig zijn, terwijl in vergelijking tot de Ausgangssituatie de omvang van het verkeer en de opbrengsten allesbehalve evenredig toenemen.» Eén van de conclusies luidt dan ook dat variant twee (gebruik van de bestaande infrastructuur) tot het beste economisch resultaat leidt, omdat deze minder investeringen in infrastructuur ten oosten en noorden van Brussel vereist.

De startnotitie HSL

In de brief van januari 1987 deelt de minister de Tweede Kamer ook mee dat zij nagaat welke eisen de nationale procedures aan de besluitvorming stellen. In dit verband verschijnt in 1987 de zogenaamde startnotitie om de noodzakelijke planologische procedures voor de HSL te starten. Het gaat hier om:

- de Planologische Kernbeslissing (PKB), waarin nut en noodzaak en vormgeving van de HSL worden uitgewerkt;
- de tracéprocedure voor de vaststelling van het tracé;
- de voor een PKB en tracékeuze verplichte MER-procedure.

Startnotitie HSL (1987)

In de startnotitie wordt het tijdpad beschreven tot het eerste belangrijke besluitvormingsdocument, de HSL-nota, waarin het ontwerp voor de PKB, de tracénota en het MER gebundeld worden.¹⁰ In de startnotitie worden negen tracévarianten gepresenteerd, die nader zullen worden onderzocht. Naast de nuloptie (globaal handhaven van de bestaande treindienst Amsterdam-Parijs over bestaand spoor) gaat het om drie tracéalternatieven ten noorden van Rotterdam en vijf ten zuiden daarvan.

SVV 2: de komst van de HSL herbevestigd (1988±1990)

Min of meer parallel met het starten van de planologische procedures verschijnt het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2, deel A). In deze nota uit 1988 wordt het belang van een Nederlandse aansluiting op het Europese HSL-net herbevestigd. Het regeringsbesluit over SVV 2 (deel D) wordt in juni 1990 genomen. Het besluit legt vast dat Nederland op *«hoogwaardige wijze wordt aangesloten op het Europese hogesnelheidsnet»* en dat *«aansluiting van de Randstad naar het zuiden geschiedt via een nieuw tracé en naar het oosten via het bestaande tracé.»* Het internationale principebesluit tot aanleg van de HSL wordt hiermee op nationaal niveau bekrachtigd.

¹⁰ TK, 1990±1991, 22 026, nrs. 2 en 3.

Binnenlandse discussie over de HSL

Gestimuleerd door de internationale ontwikkelingen komt de HSL midden jaren tachtig in Nederland op de binnenlandse bestuurlijke agenda. Op allerlei niveaus vindt er overleg plaats: tussen de ministers van Verkeer van België en Nederland, tussen directeurs-generaal van VROM en Verkeer en Waterstaat, met de NS en met de provincies en gemeenten als gevolg van de ruimtebeslag in het SVV. Bij de provincie Zuid-Holland bestaat een ernstig voorbehoud ten aanzien van een nieuw tracé door het Groene Hart, maar deze optie wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat (Smit-Kroes) opgehouden. De gemeente Den Haag pleit bij de minister voor een hogesnelheidslijn die over bestaand spoor, dus via Den Haag, zal rijden. De wens van Den Haag wordt echter ambtelijk terzijde geschoven.¹¹ De milieubeweging roert zich in 1986, wanneer de Stichting Natuur en Milieu de minister vraagt in Europees verband geen principe-toezeggingen te doen teneinde de nationale planologische advies- en inspraakprocedures niet te frustreren. Ook de NS presenteert zich als belanghebbende. In 1988 brengt NS het toekomstplan Rail 21 uit waarin zij het belang van de HSL voor de nationale vervoersmarkt benadrukt. Tevens uit NS de voorkeur voor nieuwe infrastructuur, geschikt voor snelheden van meer dan 200 km/uur.

2.3.2 De spoorwegmaatschappijen aan zet (1988)

De haalbaarheidsstudie uit 1986 wordt gunstig ontvangen door de Europese Raad van Ministers, maar er blijven vraagtekens ten aanzien van de rentabiliteit. Besloten wordt om een vervolgstudie te verrichten waarin behalve dit punt ook het optimale tracé en de financiële en juridische structuur door de gezamenlijke spoorwegen nader zullen worden onderzocht. Private medefinanciering van het project is daarbij een serieuze optie.

Het overdragen van de uitwerking van het HSL-concept van ministers-niveau naar het niveau van de spoorwegmaatschappijen gaat aanvankelijk niet soepel. In oktober 1987 melden ambtenaren aan minister Smit-Kroes: *«Het overleg tussen de spoorwegmaatschappijen ter uitvoering van de opdracht van de ministers van oktober vorig jaar is zeer moeizaam op gang gekomen, voornamelijk als gevolg van geharrewar tussen DB en SNCF over het voorzitterschap. Verder wordt het bemoeilijkt door de wens van de SNCF zelf voor financiering, aanleg en exploitatie van de in Frankrijk gelegen trajecten te zorgen.»*¹²

Geen potentieel voor de «HSL-Noord», voorloper van de Zuiderzeelijn

In de ambtelijke stukken uit de periode 1986±1989 blijkt dat in internationaal verband breder gekeken is naar het Europees hogesnelheidsnet dan uitsluitend de PBKA-lijnen. Zo is ook gekeken naar de mogelijkheden voor een hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Groningen-Hamburg, een gedachte die in de huidige verkenningen naar de Zuiderzeelijn speelt. In de genoemde ambtelijke notitie uit oktober 1987 blijkt dat deze variant op dat moment van de agenda lijkt te verdwijnen, want zo schrijft de directeur-generaal Verkeer aan de minister: *«Wat betreft de verbinding Amsterdam-Groningen-Hamburg is men inmiddels ook in de noordelijke provincies tot het inzicht gekomen dat deze onvoldoende vervoerspotentieel heeft.»*¹³

¹¹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 2 oktober 1987, nr. Pv2/223/87.

¹² Nota van de directeur-generaal Verkeer aan minister Smit-Kroes, d.d. 15 februari 1988, kenmerk AR/4/88.

¹³ Nota van de directeur-generaal Verkeer aan minister Smit-Kroes, d.d. 15 februari 1988, kenmerk AR/4/88.

¹⁴ TK, 1987±1988, 20 200, nr. 64.

Ook de Tweede Kamer maakt zich zorgen naar aanleiding van berichten over de Franse opstelling in het PBKA-project. Op 2 maart 1988 vindt een mondeling overleg plaats met minister Smit-Kroes.¹⁴ De heer Castricum (PvdA) vraagt toelichting op de nieuwjaarstoespraak van de president-directeur van de NS waarin naar voren is gebracht dat bij een ongewijzigde opstelling van de Fransen de aanleg van een hogesnelheids-

verbinding in Nederland een peperdure zaak zal worden. «*Waarom is overigens tijdens de laatstgehouden ministersconferentie besloten het project van ministers- naar het spoorwegbedrijfsniveau te hevelen c.q. te devalueren?*», zo vraagt Castricum de minister. Volgens de minister is dit juist gedaan om te voorkomen dat Frankrijk op de solotoer zou gaan. Als uitgangspunt voor de spoorwegmaatschappijen is gehanteerd de eenheid van de totale projecten, met de daarbij te hanteren financiering. «*De eenheid divergeert ten aanzien van de pooling van opbrengsten en kosten*», aldus de minister in cryptische bewoordingen. Met andere woorden: ook de spoorwegmaatschappijen worden het niet eens over één project met één gemeenschappelijke wijze van financieren en steggelen nu over de verdeling van kosten en opbrengsten.¹⁵

Oktober 1988: het rapport van de spoorwegmaatschappijen

Op 10 oktober 1988 verschijnt het rapport van de gezamenlijke spoorwegmaatschappijen, dat op haar expliciet verzoek ook aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Hetzelfde geldt overigens voor het enkele maanden later verschijnende «Aanvullend Rapport».¹⁶ De twijfel over de economische haalbaarheid van een nieuw traject in Nederland wordt met dit rapport allerm minst weggenomen. Ambtelijk wordt de minister hierover onder meer het volgende gemeld:¹⁷ «*De indruk bestaat dat de spoorwegen het project te mooi hebben willen maken, waardoor de economische haalbaarheid twijfelachtig wordt. Dit geldt met name voor de trajecten in Nederland*» en: «*Bij een verdeling van kosten en opbrengsten volgens de bij de spoorwegen normale methode is de rentabiliteit voor SNCF en DB ruim, respectievelijk net voldoende, maar voor NMBS en NS onvoldoende om private financiering zonder externe steun mogelijk te maken. Helaas heeft NS toegestemd in presentatie van alternatieve verdelingsmethoden die alle de uitkomsten voor dit bedrijf nog ongunstiger maken.*»

Door ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden hier een paar problemen gesignaleerd, die zich in het HSL-dossier vaker zullen manifesteren:

- ± de economische haalbaarheid van trajecten in Nederland is twijfelachtig, maar investeringen in Nederland vergroten de rentabiliteit van het totale HSL-project in internationaal verband;
- ± baten en lasten van het PKBA-project zijn ± zonder nadere herverdeling ± onevenredig verdeeld over de partners. Nederland is verhoudingsgewijs slecht af;
- ± verdeling van baten en lasten is niet primair een kwestie die speelt op ministersniveau, maar vooral op het niveau van privaatrechtelijke spoorwegmaatschappijen die hier afspraken over maken.

¹⁵ In een nota van 18 oktober 1988 aan de minister wordt het als volgt verwoord: «*Een werkelijk gezamenlijk project, met een internationale maatschappij die de financiële verantwoordelijkheid heeft voor het geheel wordt niet haalbaar geacht, onder meer omdat de landen hun soevereiniteit met betrekking tot tracékeuze en voorzieningen ten behoeve van het milieu niet willen/kunnen prijsgeven en daarom de financiële gevolgen daarvan niet aan een internationale maatschappij kunnen overdragen.*»

¹⁶ Dit document ontvangt de vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat op 19 mei 1989, (brief met kenmerk GDV/PBV/V921898).

¹⁷ Nota van de directeur-generaal Verkeer aan minister Smit-Kroes, d.d. 18 oktober 1988, kenmerk AR/41/88.

2.3.3 Vervolgoverleg in internationaal verband (1988±1989)

20 oktober 1988: ministersconferentie Frankfurt

Op 20 oktober 1988 vindt in Frankfurt een conferentie plaats van de betrokken verkeersministers. Hier wordt besloten om de (financiële) haalbaarheid van het project te vergroten door een fasering aan te brengen. In 1993 moet de Kanaaltunnel gereed zijn en de nieuwe lijn tussen Parijs en Brussel. Voor Nederland is relevant dat in de afgesproken planning nu wordt uitgegaan van een nieuwe lijn tot Rotterdam die pas in 1998, in de derde fase van het PBKA-project verwezenlijkt wordt. Voor het traject Rotterdam-Amsterdam wordt uitgegaan van verbetering van het bestaande baanvak. Een nieuwe lijn op dat tracédeel wordt na het jaar 2000 voorzien.

November 1989: Ministersconferentie Den Haag

Een jaar later vindt wederom een ministersconferentie plaats, waarbij tot definitieve besluiten gekomen moet worden. Deze vindt op 21 november 1989 plaats in Den Haag en staat onder voorzitterschap van minister Maij-Weggen die vier dagen daarvoor is aangetreden als nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat. Deze bijeenkomst is cruciaal voor het vervolg van het project, omdat de ministers het hier officieel eens moeten worden over de trajecten waarop nieuwe lijnen worden aangelegd en waar gebruik zal worden gemaakt van bestaande infrastructuur. De besluitenlijst van deze conferentie is integraal bijgevoegd bij dit rapport (bijlage 1).

Voornaamste passages uit de besluitenlijst van de ministersconferentie 1989

«Nieuwe hogesnelheidslijnen, van in principe 300 km/uur, zullen worden aangelegd tussen

- Parijs en Brussel*
- Lille en de ingang van de Kanaaltunnel*
- Antwerpen en Rotterdam*
- Brussel en Aken*
- Keulen en Frankfurt»*

«Ter verbetering van de verbindingen Brussel-Amsterdam en Brussel-Keulen zullen de overblijvende bestaande lijnen zo goed mogelijk worden aangepast voor maximumsnelheden van 200 km/uur.»

Minister Maij-Weggen kiest er voorzichtigheidshalve voor om zich niet vast te leggen op een nieuwe lijn van 300 km/uur ten noorden van Rotterdam naar Amsterdam. Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten verklaarde de oud-minister hierover het volgende:

*De heer **Slob:** (...) Kunt u zich herinneren dat er alleen tot Rotterdam een nieuwe lijn was gepland en dat een eventuele nieuwe lijn tussen Rotterdam en Schiphol pas na 2000 aan de orde zou komen? Dit hebben wij uit de stukken kunnen halen.*

*Mevrouw **Maij-Weggen:** (...) Wij hebben ons niet vastgelegd op een nieuwe lijn van Rotterdam naar Amsterdam. In dat opzicht hebben wij een slag om de arm gehouden. Wij hebben toen bij de snelheidsberekeningen toegezegd om tussen de Belgische grens en Rotterdam zoveel mogelijk 300 km/uur te rijden en van Rotterdam tot Amsterdam hebben wij ons vastgelegd op 200 km/uur. Of vastgelegd, het was een intentieverklaring. Zo is het besproken met de Kamer, met de ambtenaren en zo is het ook vastgelegd.*

Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

De afspraken op de ministersconferentie hebben kennelijk de status van «slechts» een intentieverklaring die nog alle ruimte biedt om in een later stadium alsnog een nieuwe lijn ten noorden van Rotterdam aan te leggen. Ook de snelheid van 300 km/uur op het tracé België-Rotterdam is niet hard afgesproken, zo blijkt uit de besluitenlijst van de ministersconferentie en bovenstaande verklaring. De minister kan op nationaal niveau nog alle kanten uit, zonder daarmee de internationale afspraken geweld aan te doen.

Betrokkenheid Tweede Kamer

Voorafgaand aan deze belangrijke ministersconferentie zit de Tweede Kamer op het vinkentouw. De vaste commissie van Verkeer en Waterstaat verzoekt reeds op 8 juni 1989 in een brief aan minister Smit-Kroes expliciet om betrokkenheid bij het verdere besluitvormingsproces rond de HSL en stelt onder meer: «Tenslotte gaat de commissie ervan uit dat door

U geen onomkeerbare stappen worden genomen, indachtig de in het recente verleden met U overeengekomen procedure voor gemeen overleg met de commissie c.q. de Kamer.»¹⁸

Op 2 november 1989 ontvangt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de geannoteerde agenda voor de ministersconferentie,¹⁹ waarover op 14 november 1989 een besloten overleg in de Tweede Kamer plaatsvindt. Omdat dit een besloten overleg is, zijn geen verslagen beschikbaar. Minister Maij-Weggen kan zich het overleg niet herinneren.

*De heer **Slob:** (...) Op 18 november heeft een besloten overleg met de Kamer plaats. Kunt u zich dat nog herinneren?*

*Mevrouw **Maij-Weggen:** Nee, dat zit niet in mijn geheugen. Het is wel heel netjes om tevoren met de Kamer te overleggen.*

Wel lijkt duidelijk dat de Tweede Kamer, voorafgaand aan de conferentie, niet een strak mandaat aan de minister heeft meegegeven.

*De heer **Slob:** De Kamer is geïnformeerd dat dit de lijn zou zijn op de conferentie. Is zo'n besloten overeenkomst met de Kamer vooral een kwestie van informeren van de Kamer of wilde u een fiat krijgen voor hetgeen waarvoor u op de conferentie steun bij de collega's van andere landen trachtte te krijgen?*

*Mevrouw **Maij-Weggen:** Bij de internationale onderhandelingen geldt in Nederland de regel dat de minister de Kamer informeert, maar dat de minister toch naar bevind van zaken handelt. Dat is nog steeds usance bij ministerraden op Europees niveau. Als de uitkomst achteraf toch anders blijkt te zijn, moet je terug naar de Kamer om dat te melden en uit te leggen waarom dat is gebeurd. In principe was dit de koers en deze koers is ook vastgelegd.*

Het is evenwel opmerkelijk dat de Tweede Kamer ook niet achteraf de moeite heeft genomen haar oordeel op de uitkomsten van de conferentie kenbaar te maken. Ondanks de nauwe betrokkenheid van de Tweede Kamer voorafgaand aan de ministersconferentie, heeft achteraf geen overleg meer plaatsgevonden. De minister stuurt op 24 november 1989 de besluitenlijst van de ministersconferentie toe²⁰ en op 4 december 1989 een door de Tweede Kamer gevraagd overzicht van activiteiten die in het kader van het HSL-dossier ondernomen zullen worden.²¹ De Tweede Kamer zal pas in juni 1991 voor het eerst weer een overleg met de minister voeren over het HSL-project.

Voortschrijdend inzicht

Hoewel het in november 1989 de intentie is om voor het traject Rotterdam-Amsterdam gebruik te maken van bestaand spoor, kiest het kabinet in PKB 1 toch voor de variant die uitgaat van aanleg van een geheel nieuwe lijn. Tussen de ministersconferentie eind 1989 en het uitkomen van de PKB 1 begin 1991 is kennelijk sprake van voortschrijdend inzicht.

*De heer **Slob:** Er was internationaal geen verplichting om een nieuwe lijn aan te leggen. Waarom had die dan toch de voorkeur van het kabinet in de PKB 1?*

*Mevrouw **Maij-Weggen:** Daar waren meerdere redenen voor. (...) Als je Amsterdam/Schiphol volwaardig wilde aansluiten op het hogesnelheidsnet, dan was er veel voor te zeggen om dit te doen met een nieuwe lijn waarover 300 km/uur*

¹⁸ Brief van de griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de minister, d.d. 8 juni 1999, kenmerk 89/26 VW.

¹⁹ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 10 november 1989, kenmerk: DGV/PBV/V 925658.

²⁰ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 24 november 1989, kenmerk: DGV/PBV/V 925668; VW-89-742.

²¹ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 december 1989, kenmerk: DGV/PBV/V 925674; VW-89-777.

gereden kan worden. Dat was het inzicht op het moment dat wij de PKB neerlegden, althans het was één van de varianten. Dat inzicht was er nog niet op 20 november 1989 toen de internationale gesprekken werden gevoerd. Dat is voortschrijdend inzicht.

2.3.4 Financiering van het project

In deel d van SVV 2 wordt ook de mogelijkheid van private financiering van de HSL aan de orde gesteld: «Onderzocht zal worden of gedeeltelijke private financiering dan wel financiering via de kapitaalmarkt mogelijk is. Daarbij wordt voorshands uitgegaan van 50 procent overheidsfinanciering a fonds perdu.» De kosten van de HSL, op basis van een nieuwe lijn ten zuiden van Rotterdam, worden op dat moment op ongeveer f 2,5 miljard geraamd.²² Als de veronderstelde private bijdrage van vijftig procent niet gerealiseerd wordt, dreigt een financieel gat van circa f 1 miljard te ontstaan. Opvallend is dat het ministerie van Financiën er eind 1989 al weinig vertrouwen in heeft dat de private financiering wordt gerealiseerd. In een ambtelijke notitie wordt aan de minister van Financiën gemeld: «Op dit moment is geen externe financiering gevonden. Ook in de toekomst is dit niet te verwachten en de spoorwegmaatschappijen hebben in internationaal verband reeds de conclusie getrokken dat dit traject commercieel niet aantrekkelijk is.»²³

Eind 1990 zal het probleem voor Financiën nog groter worden, als blijkt dat alle andere departementen ook opteren voor een nieuwe lijn ten noorden van Rotterdam. Daar zijn geen begrotingsmiddelen voor gereserveerd, zodat het ongedekte gat zal oplopen tot anderhalf miljard (zie ook paragraaf 2.4.2).

Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur

De nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat (Maij-Weggen) stelt vervolgens een stuurgroep in die zich bezig gaat houden met privatisering van de HSL en Betuweroute: de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI). Deze staat onder leiding van een externe voorzitter en heeft als taak onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van private betrokkenheid bij de beide railprojecten. De SPRI is sceptisch over volledige private financiering van het HSL-project. In oktober 1990 rapporteert de SPRI aan minister Maij-Weggen dat de verwachte exploitatie-uitkomsten van de te onderhouden treinverbindingen positief zijn, «wanneer geen rekening gehouden wordt met de benodigde investeringen in infrastructuur en materieel. De omvang van dit positieve saldo varieert naar gelang de gekozen uitgangspunten, maar zal naar verwachting nimmer toereikend zijn om zowel de infrastructuur als het materieel volledig te bekostigen.» Op basis van voorzichtige berekeningen concludeert de SPRI dat een private bijdrage van f 1 à 1,5 miljard reëel is.

²² Nota van de directeur FEZ aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 30 maart 1990, kenmerk FEZ/90/40484.

²³ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 16 november 1989, nr. n232.

Beleidskader private financiering TK, 1992-1993, 22 512, nr. 3.

Het geloof in private financiering van infrastructuur loopt in het begin van de jaren negentig een flinke deuk op, nadat het Rijk slechte ervaringen heeft opgedaan met de private financiering van Noordtunnel en Wijkertunnel. Dit heeft volgens onderzoeken van de Algemene Rekenkamer geleid tot respectievelijk twintig en veertig procent hogere netto-uitgaven voor het Rijk.²⁴ Het streven naar private financiering van infrastructuur, zoals verwoord in het SVV 2 (1990), blijft uit budgettaire overwegingen echter overeind. Naar aanleiding van ervaringen bij de tunnels presenteert het kabinet in maart 1993 op verzoek van het Tweede Kamerlid Van den Berg (SGP) het «Beleidskader private financiering van infrastructuur».²⁵ In het beleidskader zet het kabinet uiteen onder welke voorwaarden private financiering bij toekomstige infrastructuurprojecten mogelijk is en op welke wijze de Tweede Kamer bij de besluitvorming kan worden betrokken. De kern van het beleidskader is dat private financiering geen zaak is van uitsluitend financieel-technische overwegingen (zoals bij de tunnels het geval was), maar van politieke prioriteitstelling. Het budgetrecht van de Tweede Kamer staat daarbij centraal. Dit betekent dat de regering en de Tweede Kamer vooraf in vertrouwen en op hoofdlijnen afspraken moeten maken over de financiële marges waarbinnen private financiering moet worden gerealiseerd. Op basis van deze afspraken kan de Tweede Kamer een minister machtigen om onderhandelingen aan te gaan met private financiers. Goedkeuring door de Tweede Kamer van het onderhandelingsresultaat wordt als ontbindende voorwaarde opgenomen in het contract. De toetsing door de Tweede Kamer zou zich kunnen beperken tot de vraag of het contract voldoet aan de vooraf afgesproken voorwaarden. Tevens moet de Tweede Kamer bij een voornemen tot private financiering strikt vertrouwelijk geïnformeerd worden over de kosten in geval van publieke financiering.

Europese subsidie

In 1990 verschijnt het in opdracht van de Europese Commissie opgestelde «*Report of the High Level Group on the Development of a European High Speed Train Network*». In dit rapport wordt het toekomstige Europese hogesnelheidsnet aangemerkt als transeuropees netwerk (TEN). Hiermee komt de financiering van het project een stapje dichterbij. De Commissie stelt een EG-subsidie beschikbaar uit het budget van de vervoersinfrastructuur en de Europese Investeringsbank is bereid tegen gunstige voorwaarden krediet te verschaffen tot ten hoogste vijftig procent van de projectkosten.²⁶

2.3.5 Advisering over de HSL (1990±1991)

Eind 1990 is de situatie als volgt: internationaal heeft Nederland zich gecommitteerd aan het tot stand brengen van aansluiting op het Europese HSL-netwerk door middel van een nieuwe lijn van Antwerpen naar Rotterdam. Vanaf Rotterdam zal het bestaande spoor worden aangepast. Er zijn echter sterke geluiden om toch ook ten noorden van Rotterdam te kiezen voor een nieuwe lijn. Probleem is echter dat voor de meerkosten van deze oplossing nog geen dekking is voorzien. Uit ambtelijke adviezen uit die tijd blijkt dat er een sterke voorkeur bestaat voor aanleg van nieuwe lijnen. Het ontbreken van dekking daarvoor wordt erkend maar niet als onoplosbaar probleem gezien. Uitzondering vormen ambtenaren van het ministerie van Financiën die nog wel proberen het kabinetsstandpunt over het concept-HSL-nota op dit punt te beïnvloeden. Met betrekking tot ambtelijke advisering wordt ingegaan op:

- 1) De advisering aan de minister-president.
- 2) De advisering door de Rijksplanologische Commissie (RPC).
- 3) De advisering door de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES).

²⁴ *Verslag van de Algemene Rekenkamer 1989*, TK, 1989±1990, 21 481, nrs. 1±2 en TK, 1992±1993, 23 205, nr. 1.

²⁵ TK, 1992±1993, 22 512, nr. 3. Met het beleidskader werd uitvoering gegeven aan de motie Van den Berg (TK, 1992±1993, 22 300 XII, nr. 69).

²⁶ Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 januari 1990, kenmerk AR/2/90.

ad 1) Advies aan de minister-president

Een advies aan minister-president Lubbers uit 1990 illustreert dat op hoog ambtelijk niveau een duidelijke voorkeur bestaat voor een *echte* HSL-verbinding. Een nieuwe lijn tot Amsterdam zou «à tempo» moeten worden aangelegd, tenminste als we als Nederland er infrastructureel bij willen blijven horen. Een halfslachtige aanleg over oude tracés of een aanleg in twee fasen is niet wenselijk. Gewaarschuwd wordt tegen eindeloze bestemmingsplanprocedures en tegenwerkende gemeenten. In één klap zouden daarom alle discussies en procedures tussen Amsterdam en Antwerpen moeten worden afgewerkt. Aanleg in één ruk à la Frankrijk wordt bepleit.

In het advies aan de minister-president wordt de kostenraming in twijfel getrokken. De kosten worden op dat moment begroot op f 2 à 3,5 miljard, maar het zal de opsteller van de notitie niet verbazen indien dit bedrag zal uitkomen op f 5 miljard. Gesteld wordt dat een rendabele exploitatie mogelijk is indien de kapitaallasten van de aanleg van de HSL niet op de exploitatie drukken. Dit impliceert dat zo'n f 500 miljoen per jaar aan rente en aflossing niet op de exploitatie mag drukken. Dit wordt echter niet als problematisch ervaren, maar opgemerkt wordt dat dit even slikken zal zijn voor de meeste economen en financiële specialisten. Ter nuancering wordt becijferd dat dit prijskaartje gelijk staat met een tiende procent van het nationaal inkomen, respectievelijk slechts 0,05 procent van het nationaal inkomen over vijftien jaar. Het advies wordt afgesloten met de opmerking dat het plan voor de HSL de gebruikelijke planologische en financiële afwegingen zou moeten overstijgen. Dat zou van visie getuigen.

Het advies illustreert twee zaken: ten eerste blijkt dat er vrij eenvoudig «over de manchet» berekend kan worden dat de HSL ten minste f 5 miljard zal gaan kosten. Een jaar later is dit bedrag al een feit, getuige de HSL-raming die de ICES in oktober 1991 aan het kabinet presenteert. Ten tweede blijkt de tijdgeest uit dit stuk. De heersende opinie lijkt er één van «doorpakken» als het om grote infrastructuurprojecten gaat. Financiële overwegingen en rendementsoverwegingen spelen wel een rol in de discussie, maar zijn ondergeschikt aan de visie op de toekomst en de wens om er «*infrastructureel bij te willen blijven behoren*».

ad 2) Advies RPC

De blijvende onzekerheid over de private financiering is voor het ministerie van Financiën reden om in het ambtelijke vooroverleg over de HSL-nota in de Rijksplanologische Commissie (RPC), niet in te stemmen met de publicatie van de PKB deel 1 (de HSL-nota). In het RPC-advies²⁷ dat aan de meest betrokken ministers wordt gestuurd is dan ook het volgende standpunt opgenomen: «*De vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën is van mening dat de maatschappelijke noodzaak van de aanleg van de HSL in onvoldoende mate is aangetoond.*» Een principieel standpunt dat verder strekt dan alleen de financiële kant van de concept HSL-nota.

Ook op financieel terrein is het minderheidstandpunt van Financiën expliciet in het RPC-advies opgenomen: «*Financiën wijst er voorts op dat de financiering voor het traject Rotterdam-Amsterdam niet is voorzien in het SVV, zodat derhalve uitsluitend dient te worden volstaan met een ruimtelijke reservering voor dit lijngedeelte.*»

²⁷ Advies over de concept HSL-nota van de Rijksplanologische Commissie, d.d. 9 januari 1991, kenmerk RPC.

Verdeeldheid in de RPC-vergadering van 18 december 1990²⁸

In de vergadering van de RPC van 18 december 1990 zitten vrijwel alle departementen op één lijn, namelijk gefaseerde aanleg van een nieuwe lijn ten noorden van Rotterdam (variant 1). De vertegenwoordiger van Algemene Zaken pleit zelfs voor aanleg ineens van een geheel nieuwe lijn. De vertegenwoordiger van Financiën is mordicus tegen. Hij stelt onder andere: *«dat de maatschappelijke baten niet duidelijk en niet eenduidig zijn aangetoond. Er lijkt sprake van marginale effecten op het reizigersvervoer.»*

De voorzitter suggereert dat de Commissie in haar advies de keuze voor doortrekking van de HSL tot Amsterdam onderschrijft *«in de hoop dat daarvoor t.z.t. de financiële dekking wordt gevonden»*. Hierop reageert de vertegenwoordiger van Financiën: *«Je kunt niet op dit moment besluiten dat de Commissie het op deze wijze wil en dat in de volgende fase de financiering nog bekeken moet worden. Er moet in de goede volgorde over de juiste zaken gesproken worden.»*

De vertegenwoordiger van VROM wijst er op dat *«als de beschikbaarheid van geld als voorwaarde wordt gesteld, variant 1 niet gerealiseerd zal worden. Bovendien zal een latere beslissing over het traject Rotterdam-Amsterdam een tweede PKB-procedure noodzakelijk maken, terwijl een dergelijke grote conceptie in één PKB-procedure zou moeten worden neergelegd. Ook hij pleit voor het opnemen van de clausule: geen geld, geen Zwitsers.»*

De vertegenwoordiger van Financiën vindt dat een *«gemakzuchtige werkwijze: eerst een grote slag slaan en dan zien we wel verder.»*

Ook de RPC ziet, net als de ICES, een relatie met Schiphol en wil deze dossiers nadrukkelijker koppelen en de milieuargumenten meer aanzetten: *«Onze commissie adviseert om de relatie tussen de uitvoering van het plan van aanpak Schiphol en de uitvoering van het HSL-project uit te breiden in de HSL-nota op te nemen en de passages over de milieueffecten uit te breiden op basis van het MER.»*

ad 3) ICES-advies

Op 8 februari 1991 adviseert de ICES, in opdracht van de minister van VROM, over het plan van aanpak Schiphol. Dit advies verschijnt een maand voordat de nota over de HSL naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. De ICES acht de HSL onmisbaar voor de ontwikkeling van Schiphol en pleit er in feite voor om zo snel mogelijk een nieuwe lijn tot Amsterdam aan te leggen.

²⁸ Alle cursief weergegeven citaten in onderstaande tekst zijn overgenomen uit het «Verslag van de 238e vergadering van de Rijksplanologische Commissie op 18 december 1990».

ICES-advies 8 februari 1991

In het advies merkt de ICES op over het belang van de HSL voor Schiphol:

« alleen indien Schiphol tijdig op de HSL wordt aangesloten, kan de mainportontwikkeling bij geldende voorwaarden ten aanzien van geluidhinder en luchtverontreiniging worden gerealiseerd. Anderzijds komt aansluiting van Schiphol de exploitatie van de HSL ten goede.»

De ICES meent dat een volgende stap moet worden gezet in het bestuurlijk proces om de totstandkoming van de HSL dichterbij te brengen, hoewel dit niet inhoudt dat onvoorwaardelijk groen licht wordt gegeven voor het realiseren van de HSL. De financiële uitwerking dient immers nog plaats te vinden en de planologische procedures dienen nog in gang te worden gezet.

De ICES beveelt aan om het gehele traject Roosendaal-Amsterdam als één project te beschouwen ten behoeve van de ruimtelijke procedures en de financiële afwegingskaders.

De ICES schrijft aan de minister:

«Een snelle en ongetrapte besluitvorming is om verschillende redenen van belang:

- de complementariteit tussen de HSL en het plan van aanpak (Schiphol) komt bij een geconcentreerde besluitvorming beter tot haar recht;*
- het gehele tracé als nieuwe lijn aanleggen is waarschijnlijk commercieel aantrekkelijker dan de variant die boven Rotterdam gebruik maakt van de bestaande infrastructuur;*
- uit bestuurlijk oogpunt is ongetrapte besluitvorming aantrekkelijk omdat dit een «dubbele» maatschappelijke weerstand zou kunnen voorkomen;*
- private financiers dient zicht op uitvoering van het project te worden geboden: als het rijk nu kleur bekent over de Noordtak (= tracé Rotterdam-Amsterdam), zal private financiering meer perspectief hebben en zal het rijk zich aantrekkelijker financieringsvoorwaarden kunnen bedingen.»*

Het kabinetsbesluit

Ondanks het verdeelde advies van de RPC besluit de ministerraad PKB 1 vast te stellen uitgaande van een voorkeur voor nieuwe lijnen ten noorden en ten zuiden van Rotterdam. Een besluit dat ruim f 3 miljard kost en waarvan ongeveer f 2 miljard op dat moment niet in de Rijksbegroting is opgenomen.

Minister Maij-Weggen was destijds niet zo zeker van haar zaak en twijfelt aan de kwaliteit van haar eigen PKB 1.

Mevrouw Maij-Weggen: Ik had zelf ook aarzelingen bij de PKB 1. Inhoudelijk was het niet het beste werk dat mij onder ogen was gekomen. Er was kritiek op, onder andere van de MER-commissie. Er was ook kritiek in het land op de PKB 1. In eerste instantie heb ik de ambtenaren gevraagd om een verbeterversie van de PKB 1 te maken. Die verbeteringen bleken zo omstandig dat ik vond dat er net zo goed een nieuwe PKB 1 uitgebracht kon worden.

De dan zittende minister van Financiën, de heer Kok, kon zich niet precies herinneren hoe de besluitvorming in het kabinet destijds gelopen was. Wel vond hij de kritische houding van Financiën begrijpelijk, maar het leek onmogelijk om in Europees verband niet mee te doen. *«Wel aanleggen; rol mee,»* zo verwoordde de heer Kok ten overstaan van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de uiteindelijke overweging die de doorslag heeft gegeven.

*De heer Kok: Ik kan er nog wel iets over zeggen. Op zichzelf was het niet onbegrijpelijk dat men juist vanuit Financiën aandrang op een explicitering van nut en noodzaak, zodat de relevantie en de rentabiliteit van het project goed zichtbaar zouden worden. Ook op Financiën, in elk geval bij de bewindsman, was op dat moment heel duidelijk het besef aanwezig dat in het zich toen reeds ontwikkelende net van hogesnelheidslijnen door heel Europa Nederland niet lang zou mogen ontbreken. Naarmate Nederland daar langer van verstoken blijft, heeft dat vroeger of later gevolgen voor de internationale aantrekkelijkheid van Nederland en trouwens ook voor de ontlasting van Schiphol, waar het gaat om het middellange-afstandsvliegverkeer. De substitutie-effecten voor Schiphol van een hogesnelheidslijn die aansluiting heeft op het internationale net, waren ook toen al in beeld en maakten deel uit van het beoordelingskader. Bij de aanvankelijke aarzelingen speelden ook dit soort overwegingen van Financiën en die neigden duidelijk in de richting van: wel aanleggen; rol mee.
Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

2.4 De eerste HSL-nota (1991)

2.4.1 Hoofdpijnen van de nota

Op 5 maart 1991 ontvangt de Tweede Kamer een brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat (Maij-Weggen) en VROM (Alders) waarin de langverwachte HSL-Nota wordt aangekondigd.²⁹ De samenvatting van de nota wordt reeds ter kennisneming toegestuurd. In de brief worden nog eens de hoofdredenen voor de HSL genoemd:

1. Aansluiten van Nederland op het in ontwikkeling zijnde net van hogesnelheidsspoorverbindingen.
2. Een hogesnelheidsverbinding is noodzakelijk om op verantwoorde wijze Schiphol te laten uitgroeien tot mainport.

Alternatieven in de HSL-nota

Drie weken later ontvangt de Tweede Kamer de volledige HSL-Nota, getiteld: «*Nederlands deel hogesnelheidsspoor verbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*».³⁰ Deze nota is twee jaar vertraagd, doordat de uitwerking van de tracévarianten die werden voorgesteld in de startnotitie, meer tijd in beslag heeft genomen dan voorzien. In de HSL-nota worden uiteindelijk vier alternatieven in beschouwing genomen. De overige alternatieven zijn niet verder uitgewerkt, omdat zij volgens het kabinet «*onuitvoerbaar zijn dan wel over de gehele linie slechter scoren dan de meer uitgebreid behandelde vier alternatieven*». Per alternatief is een summierere kosten-baten berekening uitgevoerd.

Tabel 2.2 De hoofdalternatieven uit de HSL-nota 1991

Alternatief 1	Geheel nieuwe lijn Hogesnelheidstrein vanaf Amsterdam CS over bestaande spoorlijn naar Schiphol, vanaf Nieuw-Vennep over een nieuwe lijn naar Rotterdam CS, dan over de bestaande spoorlijn en vanaf Rotterdam-Lombardijen naar de Belgische grens over een nieuwe lijn
Alternatief 2	Bestaand spoor Hogesnelheidstrein over de bestaande spoorlijn Amsterdam-Schiphol-Den Haag-Rotterdam-Belgische grens
Alternatief 3	Alleen nieuwe lijn ten zuiden van Rotterdam Hogesnelheidstrein over de bestaande spoorlijn Amsterdam-Schiphol-Den Haag-Rotterdam en vanaf Rotterdam-Lombardijen naar de Belgische grens over een nieuwe lijn

²⁹ TK, 1990±1991, 22 026, nr. 1.

³⁰ TK, 1990±1991, 22 026, nrs. 2 en 3.

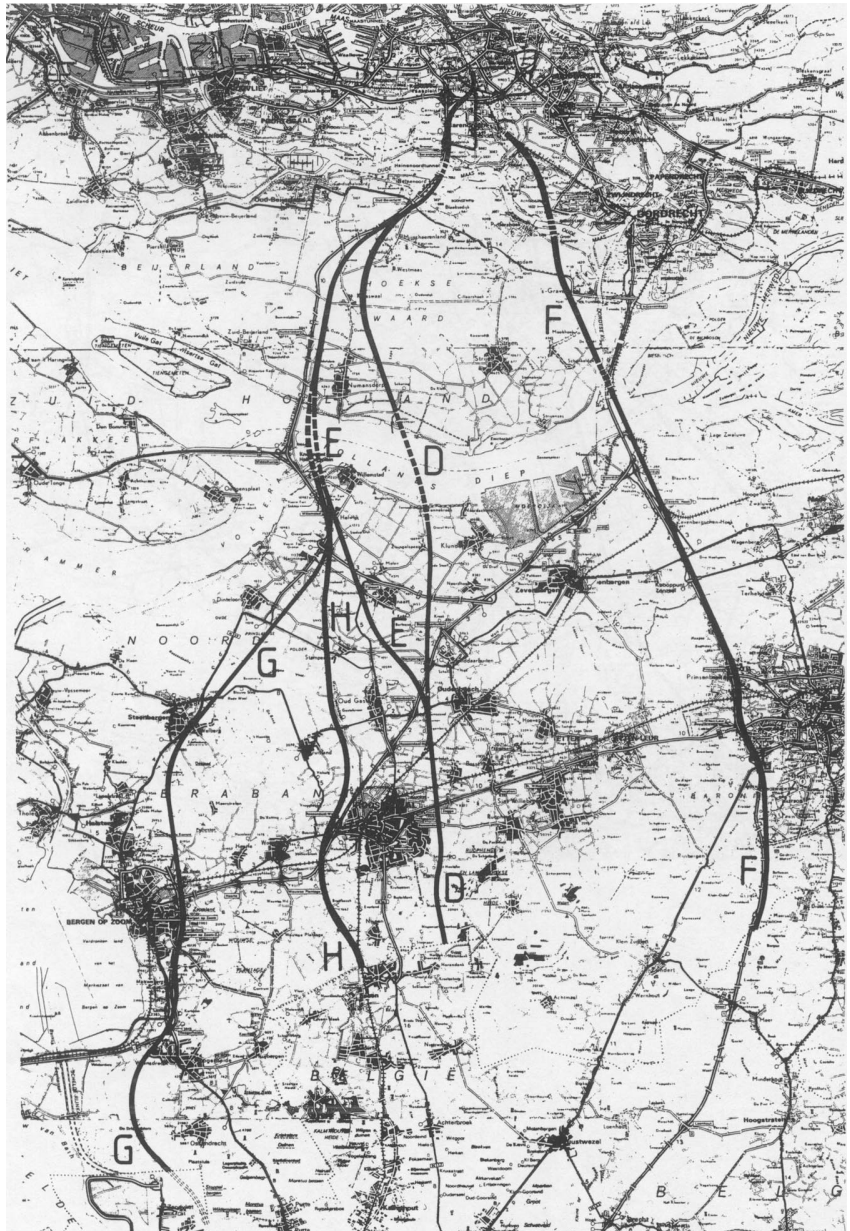
Alternatief 4**Alleen nieuwe lijn ten noorden van Rotterdam**

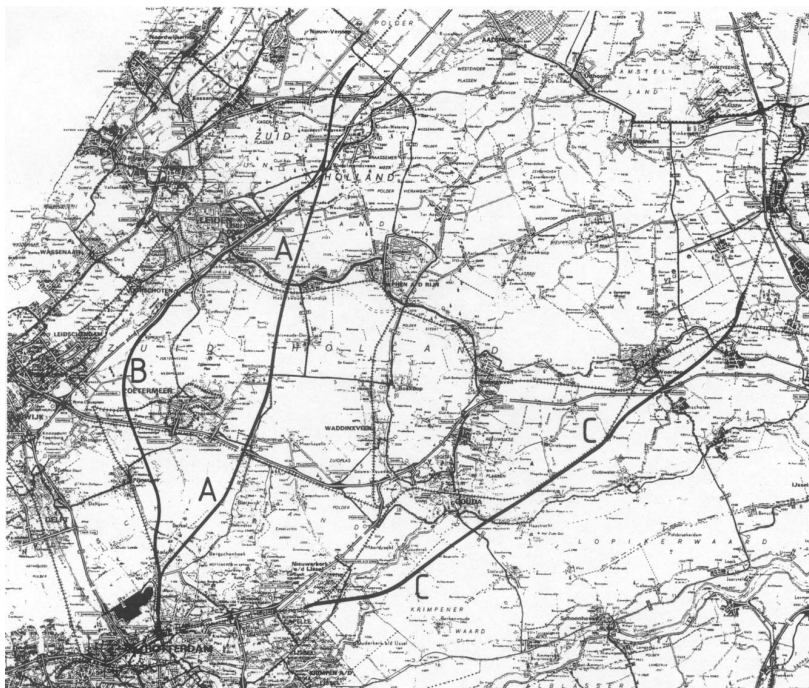
Hogesnelheidstrein vanaf Amsterdam CS over bestaande spoorlijn naar Schiphol, vanaf Nieuw-Vennep over een nieuwe lijn naar Rotterdam CS en vandaar naar de Belgische grens over de bestaande spoorlijn.

Voor alternatief 1 (nieuwe lijnen) zijn ook weer alternatieven beschikbaar als het gaat om de verschillende tracés die denkbaar zijn. Genoemd worden:

- ± Tracé A: Nieuw-Vennep-Rotterdam, ten oosten van Zoetermeer
- ± Tracé B: Nieuw-Vennep-Rotterdam ten westen van Zoetermeer
- ± Tracé H: Rotterdam-België ten westen van Roosendaal

Figuur 2.1 De tracé-varianten in de HSL-nota 1991





De HSL-nota kan niet los worden gezien van andere nota's

De keuze voor een HSL in Nederland is een keuze die niet op zichzelf staat. Niet alleen begin jaren negentig maar ook de jaren daarna is de HSL-besluitvorming nauw verweven met andere dossiers, met name ook met het Schipholdossier.

Bedacht dient te worden dat de Tweede Kamer met het vaststellen van andere beleidsnota's waarin de HSL is opgenomen, zich vaak ook (impliciet) heeft uitgesproken over de HSL.

De HSL en andere kabinetsnota's

De HSL figureert in de loop der jaren in diverse andere beleidsnota's. Zo krijgt de HSL in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2) een vaste plaats in het verkeer- en vervoerbeleid. Maar het project speelt ook een belangrijke rol in het beleid ten aanzien van Schiphol en zal later zelfs expliciet meegenomen worden in de PKB Schiphol. Het gaat daarbij om de bijdrage van de HSL aan de ontsluiting van deze *mainport*, maar vooral ook om de doelstelling van substitutie van vliegtuig naar hogesnelheidstrein.

De HSL krijgt begin jaren negentig ook een plaats in de zogenaamde «grote kabinetsnota's». De Vierde nota ruimtelijke ordening extra (VINEX) bevat de ruimtelijke uitwerking van voorgenomen investeringen, waaronder de HSL-Zuid, die bijdragen aan de bereikbaarheid van de Randstad, en de daarin gelegen *mainports* in het bijzonder. In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), later aangevuld door het NMP+ en NMP2 wordt de substitutiedoelstelling van de HSL in het kader van «duurzame ontwikkeling» geplaatst. Tot slot wordt in het Natuurbeleidsplan gewezen op het belang van een juiste inpassing van het HSL-tracé ter bescherming van ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden.

De afweging van het kabinet

Het kabinet komt in de HSL-nota tot een afweging in drie volgtijdelijke stappen.

Stap 1: de wenselijkheid

Het kabinet acht aansluiting van Nederland op het Europees net van hogesnelheidstreinen wenselijk onder verwijzing naar de ontwikkelingen in Europees verband op dit punt, de bereikbaarheid van toplocaties in de Randstad (met name Schiphol) en vanwege de milieuwinst. «*Een hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs zal bij het bieden van een voldoende korte reistijd een aantrekkelijk alternatief zijn voor het gebruik van vliegtuig of auto, en kan daardoor sterk bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het Tweede SVV en het NMP (Nationaal Milieubeleidsplan).*»³¹

Stap 2 het te kiezen alternatief

Over alternatief 2 (bestaand spoor) stelt het kabinet dat dit voor Nederland zeker de goedkoopste en eenvoudigst te realiseren oplossing is. «*Deze verbinding is echter tussen Amsterdam en Brussel te langzaam om in de relatie Amsterdam-Parijs werkelijk concurrerend te zijn met vliegtuig en auto.*»³² Het kabinet geeft de voorkeur aan alternatief 1 (nieuwe lijnen) omdat deze op milieu- en vervoerskundige aspecten beter voldoet dan de overige alternatieven en besluit daarom het traject Roosendaal-Amsterdam als nieuwe lijn in procedure te brengen.

Stap 3: Het te kiezen tracé (zie ook figuur 2.1)

Een keuze voor nieuwe lijnen impliceert dat daarna nog een keuze gemaakt moet worden, namelijk de ligging van het tracé. Ten zuiden van Rotterdam kiest het kabinet voor tracé H. Ten noorden van Rotterdam wordt nog geen keuze gemaakt tussen tracé A en B. Overigens lopen beide tracés door het Groene Hart. Het verschil is of Zoetermeer oostelijk of westelijk wordt gepasseerd. Deze keuze wordt pas definitief bepaald in deel 3 van de PKB.

De planning: de HSL in 1998/1999 klaar

De nota zal de PKB-procedure alsmede de tracévaststellingsprocedure doorlopen. Er wordt naar gestreefd het besluit over de aanleg van de HSL begin 1993 te nemen. In de nota wordt uitgegaan van het begin van de feitelijke aanleg in 1995 en aanvang van de exploitatie in 1998/1999.

2.4.2 Nog anderhalf miljard gulden tekort voor de HSL-Zuid

In de HSL-nota stelt het kabinet dat: «*over de financiering van het project nog geen zekerheid kan worden gegeven*» en «*Voor de goede orde zij er op gewezen dat in vervolg op het starten van de planologische procedures pas tot daadwerkelijk aanleg van de HSL kan worden besloten wanneer de financiering rond is.*» Kortom: «*geen geld, geen Zwitsers.*» In de samenvatting van de nota staat dat «*tenminste een groot deel van de investeringen met overheidsmiddelen of -steun moet worden gefinancierd*». Voorlopig is alleen voor het deel van de verbinding tussen Rotterdam en de Belgische grens voorzien dat voor vijftig procent van de aanlegkosten à *fonds perdu* uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal worden bijgedragen. Daarnaast wordt gerekend op een bijdrage van de EG. Voor het overige zal private financiering of financiering via de kapitaalmarkt aanleg mogelijk moeten maken. Hoewel dit niet geëxpliciteerd wordt in de richting van de Tweede Kamer, impliceert één en ander dat van de ruim f 3 miljard die de HSL zoals het kabinet die voorstelt kost, nog f 2 miljard via private financiering opgebracht zal moeten worden. De investeringen voor het tracé ten zuiden van Rotterdam worden geraamd op f 2,1 miljard en ten noorden van Rotterdam op f 1,1 tot f 1,3 miljard, afhankelijk van de te kiezen

³¹ TK, 1990±1991, 22 026, nr. 3; p. 87.

³² TK, 1990±1991, 22 026, nr. 3; p. 88.

variant. De totale investering bedraagt dus f 3,2 tot f 3,4 miljard.³³ Alleen voor het tracé ten zuiden van Rotterdam zijn in de begroting middelen gereserveerd, namelijk de helft van het bedrag. De andere helft van de investeringskosten wordt verondersteld privaat gefinancierd te worden. Voor het noordelijke tracé zijn geen middelen gereserveerd (zie tabel 2.3).

Een kostenstijging van anderhalf miljard

Een half jaar later blijkt dat de kosten van de HSL naar alle waarschijnlijkheid nog eens ruim f 1,5 miljard hoger zullen zijn. Dit op basis van indicaties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over «*stijging van de kostenraming door planologische en maatschappelijk inpassing en aan te brengen voorzieningen in verband met milieuevereisten.*»³⁴ De geraamde HSL-kosten zijn daarmee de f 5 miljard gepasseerd. Niet duidelijk is waarom een indicatie van deze kostenstijging niet beschikbaar was op het moment dat de HSL-nota aan de Tweede Kamer is aangeboden, zeker waar het kosten betreft die uit milieuevereisten voortvloeien. Dat de verwachting van anderhalf miljard meerkosten geen doemscenario is, zal blijken in 1994. Dan wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd over de kosten, waarbij de HSL-Zuid inmiddels op f 5,9 miljard wordt becijferd (zie ook hoofdstuk 2). In een ICES-advies uit oktober 1991 blijkt dat de kosten en het dekkingsplaatje inmiddels wezenlijk anders zijn dan in maart 1991 in de HSL-nota nog is voorzien.

Tabel 2.3 Raming en voorziene dekking HSL-Zuid in 1991

(bedragen in miljarden gulden)	Totale kosten HSL-Zuid	Uit de Rijksbegroting	Privaat te financieren	Ongedekt
PKB 1 (maart 1991)	3,2	1,05	1,05	1,1
ICES-raming (oktober 1991)	5,1	1,4	2,2	1,5

ICES-advies in oktober 1991: private financiering als sluitpost?

In oktober 1991, een half jaar na verschijning van de HSL-nota, komt de ICES met een advies over private financiering van grote projecten. Hierin wordt ingegaan op de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorziene toename van de aanlegkosten van de HSL met f 1,5 miljard tot ruim f 5 miljard.³⁵ Deze schatting is geheel in lijn met het ambtelijke advies aan minister-president Lubbers van oktober 1990 (zie paragraaf 1.3.5).

In het ICES-advies worden de analyses van de SPRI bevestigd dat de HSL, inclusief de «Noordtak», gedeeltelijk privaat te financieren is. De SPRI komt tot een voorzichtige schatting van f 1 à 1,5 miljard (zie ook paragraaf 1.3.4). De ICES tekent echter aan dat de SPRI de voornoemde kostenverhoging van f 1,5 miljard nog niet in de berekeningen heeft betrokken. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat hiervoor ook private middelen kunnen worden aangetrokken. Op pagina 7 van het ICES-advies staat: «*Op basis van gevoeligheidsanalyses van de SPRI acht V&W het niet aannemelijk dat deze extra kosten mede met private middelen zouden kunnen worden gefinancierd, omdat het rendement dan zou dalen beneden het marktconforme niveau.*»

In het licht van deze conclusie is het opmerkelijk dat de ICES in haar advies de veronderstelde private financiering heeft opgeschroefd tot maar liefst f 2,2 miljard, exclusief de nog te financieren meerkosten van f 1,5 miljard. Dit blijkt uit onderstaande financiële tabel die in het advies is opgenomen. Een toelichting op deze tabel ontbreekt, maar duidelijk is dat slechts een krappe f 1,4 miljard van de totale aanlegkosten in de begroting zijn gedekt. Zelfs bij een maximale, en vooralsnog ongedekte, private financiering van f 2,2 miljard, resteert een financieel tekort van f 1,5 miljard.

³³ De exacte onafgeronde bedragen zijn voor tracé H, respectievelijk tracé A : f 2065 miljoen en f 1070 miljoen. Totaal dus f 3135 miljoen.

³⁴ *Private financiering infrastructuurprojecten*, advies van de ICES aan de REA/RRROM, d.d. 02/10/1991; p. 5.

³⁵ *Private financiering infrastructuurprojecten*, advies van de ICES aan de REA/RRROM, d.d. 02/10/1991.

Miljoenen gulden		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001±10	totaal
HOGESNELHEIDSLIJK										
totale aanlegkosten	78	130	564	898	1 088	1 068	788	365	80	5 059
waarvan eventuele extra kosten door planinpassing/milieu			200	300	350	350	200	100		1 500
Financiering										
in meerjarenramingen (lump sum)	60	25	125	225	300	200	200	200	128	1 363
private financiering nog te financieren	18	105	239	373	438	518	388	165	± 48	2 196
			200	300	350	350	200	100	0	1 500

Bron: ICES-advies, oktober 1991.

De oplossing van het tekort: aardgasbaten en regeerakkoordgelden

Voor de kostenstijgingen die de ICES in oktober 1991 voorziet bij zowel de HSL als de Betuweroute, heeft de ICES ook oplossingen verkend.

Invoering van de kapitaaldienst, benutting van de leenfaciliteit van het Infrafonds en het verkopen van PTT-aandelen vallen daarbij als optie af.

De ICES ziet de aardgasbaten als oplossing. *«De ICES, uitgezonderd VROM, beveelt aan de bedoelde extra aardgasbaten in eerste instantie, zeg tot de eeuwwisseling, exclusief te bestemmen voor de HSL, de Betuwelijn en eventueel voor resterende verkeerstunnels»* (p. 11).

Daarnaast acht de ICES het wenselijk dat bovenop de gasbaten in een nieuw Regeerakkoord extra geld voor infrastructurele investeringen wordt vrijgemaakt. *«Voorzover dan nog nodig zou zijn, dient deze ruimte bij voorkeur te worden besteed voor het rondmaken van de financiering van de hier besproken «grote» projecten»* (p. 10).

Het feit dat exclusief voor HSL en Betuweroute extra aardgasbaten en Regeerakkoordmiddelen in het vooruitzicht worden gesteld om de financiering «rond te maken», impliceert een niet al te grote prikkel tot kostenbeheersing voor betrokkenen. Daarbij dient bedacht te worden dat het ICES-advies alleen bij het kabinet bekend is en niet bij de Tweede Kamer en ook niet bij de marktpartijen die verondersteld worden om deze projecten ook deels te financieren. Niettemin is het ICES-advies wel tekenend voor het denken in die tijd: vrijkomende publieke middelen (met name aardgasbaten) aanwenden voor investeringen in infrastructuur en bij voorrang voor de grote projecten.

2.4.3 Standpunten Tweede Kamer over de HSL-nota

Overleg in de Tweede Kamer 18 juni 1991

Op 18 juni 1991 voert de Tweede Kamer een mondeling overleg over de voortgang van het HSL-project.³⁶ In feite betreft het een overleg over PKB deel 1, dus vooruitlopend op de formele besluitvorming die plaatsvindt aan de hand van PKB deel 3. De fracties nemen dan nog geen duidelijk standpunt in over de HSL. Wel is er bij veel woordvoerders een sceptische houding over het ± in hun ogen ± slechte financieel rendement, de geringe milieuwinst en de beperkte substitutie-effecten. Er zijn veel vragen over de procedure en over het beperkte inzicht in de kosten en de mogelijkheden voor private financiering. Minister Maij-Weggen stelt de Tweede Kamer gerust: *«De regering gaat ervan uit dat in ongeveer de helft van het project kan worden voorzien door private financiering.»* Vervolgens kaatst de minister de bal terug: *«Er is geen enkele aanwijzing dat het bedrijfsleven niet bereid zou zijn tot deelname.»*

³⁶ TK, 1990±1991, 22 026, nr. 5.

Kritiek uit eigen partij

De heer Van Vlijmen van het CDA is kritisch en stelt in dit overleg onder meer voor om ook een variant te onderzoeken waarbij de HSL vanaf Rotterdam gebruik maakt van het nog aan te passen bestaande spoor in plaats van een nieuw aan te leggen lijn. In een verslag van een stafbespreking (op 12 augustus 1991) tussen minister Maij-Weggen en de directeur-generaal Vervoer staat: «*oude/nieuwe lijn: de heer Van Vlijmen staat huiverig ten opzichte van aanleg nieuwe lijnen. De minister zal een gesprek hebben met de heer Brinkman.*»³⁷

Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten verklaarde oud-minister Maij-Weggen dat een gesprek met de fractievoorzitter «heel gebruikelijk» is indien de eigen partij in de Tweede Kamer het regeringsstandpunt niet steunt.

De heer Slob: Dit was een duidelijke voorkeursvariant van het kabinet. Vrij snel daarna is hier in de Kamer over gesproken. Dan blijkt dat daar nog niet in die mate sprake is van voortschrijdend inzicht, want er is kritiek op de keuze van het kabinet om ook na Rotterdam een nieuwe lijn aan te leggen. Onder anderen de heer Van Vlijmen van het CDA is daar erg kritisch over. Hij stelt daar veel vragen over. Op het ministerie wordt het Kamerdebat nabesproken. In het verslag daarvan staat dat de heer Van Vlijmen erg graag een toelichting van u op krijg. «De minister zal een gesprek hebben met de heer Brinkman.» Wat is betekenis daarvan? Wat is daar precies gebeurd, ook gelet op de fase waarin het proces zich bevindt?

Mevrouw Maij-Weggen: Ongetwijfeld zouden wij graag medewerking voor onze voorkeursvariant krijgen van de Tweede-Kamerfractie. De heer Van Vlijmen had daar andere ideeën over. Dan is het heel gebruikelijk dat een minister ook eens gaat praten met de heer Brinkman. Overigens was het geen gesprek in die zin van ik ga even bij de heer Brinkman langs. Meestal werd zo'n gesprek gevoerd in het zogenaamde bewindsliden-overleg dat iedere donderdagavond aan het kabinetsberaad op vrijdag vooraf ging. Ik zal de heer Brinkman daar wel hebben aangesproken met de vraag hoe de fractie hier tegen aankeek.

De heer Slob: Dat wist u, want de heer Van Vlijmen was de woordvoerder. Ik neem aan dat hij in dat soort overleggen namens zijn fractie sprak.

Mevrouw Maij-Weggen: Het is ook niet ongebruikelijk dat een minister die namens het kabinet vast wil houden aan een iets andere variant met de voorzitter van de eigen fractie spreekt om even af te tasten hoe zwaar een en ander ligt. Wellicht is er een andere mening mogelijk.

De heer Slob: Dat was gebruikelijk.

Mevrouw Maij-Weggen: Uw partij heeft nog nooit ministers geleverd, maar dat is heel gebruikelijk.

Zorgen over aansluiting met België

De Tweede Kamer toont zich in het overleg van juni 1989 ook bezorgd over de besluitvorming in België. Het door het kabinet voorgestane tracé F (langs Breda) stuit bij België op milieubezwaren. Dit tracé is door Nederland keer op keer verdedigd in België. Bovendien ligt de snelheid van de HSL in België vanaf Antwerpen slechts op 160 km/uur. Minister Maij-Weggen merkt op dat de HSL een permanent punt van overleg is met de Belgische autoriteiten. De Tweede Kamer roept de minister op om tracé F nogmaals bij België onder de aandacht te brengen.

³⁷ Verslag van stafbespreking van de minister met de directeur-generaal Vervoer gehouden op maandag 12 augustus 1991. Kenmerk: RMV/91/88.

Onderhandelingen met België

«België» is reeds in deze vroege fase van het project een belangrijk knelpunt. Er bestaat niet alleen verschil van inzicht over het tracé, maar ook over de verdeling van de kosten daarvan en de inpassingsmaatregelen. België zou feitelijk weinig belang hebben bij een HSL-verbinding met Nederland. «*Na geplande investeringen voor een HSL richting Parijs en richting Duitsland is er geen geld meer voor een investering in noordelijke richting,*» zo valt te lezen in en ook «*Saillant detail is dat de Belgische regering bij de EG alleen subsidie heeft aangevraagd voor het tracé Brussel-Parijs,*» Een extra complicatie is dat België het HSL-dossier koppelt aan de door dit land gewenste uitdieping van de Westerschelde.

2.4.4 De HSL-nota wordt slecht ontvangen

Tijdens de inspraak- en adviesronde oogst de HSL-nota veel kritiek. De commissie voor de Milieu-effectrapportage (commissie m.e.r.) en de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) laken de magere strategische onderbouwing en het ontbreken van een serieuze beoordeling van de variant «bestaande lijn».³⁸ Uit ambtelijke stukken blijkt dat minister Maij-Weggen bepaald niet gelukkig is met de opstelling van de onafhankelijke adviesorganen. Tevens is duidelijk dat op ambtelijk niveau nauw overleg plaatsvond tussen ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de onafhankelijke adviesraden.

Het meest pregnante voorbeeld daarvan wordt geleverd door notulen³⁹ van een overleg tussen topambtenaren en de voorzitters van de adviesraden dat in handen is gekomen van het Platform HST, een bundeling van protestgroepen tegen de HSL. Deze heeft de notulen later openbaar gemaakt en op 26 februari 1996 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁰ Dit stuk is bijgevoegd als bijlage 2 bij dit rapport.

Overleg op 10 oktober 1991 tussen hoge ambtenaren en voorzitters adviesraden

Op 10 oktober 1991 vindt een overleg plaats tussen de top van Verkeer en Waterstaat (secretaris-generaal Smits, directeur-generaal Westerduin) en VROM (Timmerman van de RPD) enerzijds en anderzijds vertegenwoordigers van de onafhankelijke adviesraden (Brox van de Raad van de Waterstaat, Cohen van de commissie m.e.r. en de heren Bevers, Wiggerts en De Vries van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Dit is geen «geheim overleg», want de minister meldt de Tweede Kamer eind die maand dat gesproken is met de adviesraden.⁴¹ Echter, uit de notulen ontstaat wel het beeld dat niet alleen over procedurele aspecten wordt gesproken, maar ook sterk over de inhoud, op een moment dat de onafhankelijke adviesraden nog met hun adviezen moeten komen.

Zo stelt Brox: «*Zoals nu gaat het niet. Iedereen vindt dat Amsterdam met HSL-net verbonden moet worden. Regering moet snel vaststellen dat de bestaande lijn geen alternatief biedt. Liefst rechte lijn Amsterdam-Brussel.*» Bevers valt hem daarin bij, maar tekent aan dat het uitwerken van nieuwe tracévarianten terwijl de procedure over alternatieven nog loopt als niet eerlijk zal overkomen bij de burger. Cohen stelt als voorzitter van de commissie m.e.r. dat er tot het einde vastgehouden moet worden aan 300 km/uur, maar waarschuwt dat in zijn commissie leden denken dat 200 km/uur over de bestaande lijn ook kan. Hij ziet de commissie m.e.r. als luis in de pels. Een nieuwe lijn is beter in te richten, zo stelt de voorzitter van de commissie m.e.r., maar kennelijk ziet hij ook wel nadelen, zo blijkt uit zijn uitspraak: «Soms zal een boer wat meer geld moeten krijgen».

³⁸ Uit: «Presentatie HSL-Zuid» (aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten) door de heren L. C. Bouter en J. A. Jacobs op 19 december 2003.

³⁹ Het betreft hier niet de officiële, door de projectsecretaris opgestelde notulen, maar notulen die door één van de deelnemers zelf is opgesteld.

⁴⁰ Brief van het Platform HST aan de Tweede Kamer, d.d. 26 februari 1996, kenmerk VW-96-144. Deze brief is in handen gesteld van de leden van de vaste Kamercommissies van Verkeer en Waterstaat en VROM.

⁴¹ TK, 1991±1992, 22 026, nr. 6.

Ondanks de ogenschijnlijk uitgesproken voorkeur van de voorzitters van de adviesraden voor een snelle aanleg van nieuwe lijnen, verlangen de adviesraden op verschillende punten nadere informatie. De minister wordt van de gang van zaken op de hoogte gehouden.

Hoe om te gaan met de commissie m.e.r.?

11 november 1989: De projectleider HSL-Zuid meldt in het stafoverleg aan de minister dat er een brief van de m.e.r.-commissie aankomt. «*De allerscherpste kanten van het advies van de Commissie zijn er nu wel af. Wel verwacht hij op termijn, gelet op de nu bestaande standpunten in de Commissie, nog zware tegenstand*», aldus het verslag van deze stafbijeenkomst.⁴² In het verslag wordt vervolgens ook gesteld dat een gesprek met de voorzitter van de commissie m.e.r. raadzaam lijkt. Het bureau van de secretaris-generaal zal dit gesprek arrangeren.

21 november 1991: Minister Maij-Weggen ontvangt het advies van de commissie m.e.r. De commissie beveelt aan om de aanvullende informatie die nodig is voor goede besluitvorming, zoals onderzoek naar het gebruik van bestaande lijnen, samen met de MER opnieuw aan inspraak te onderwerpen.

Op deze brief schrijft de minister een vinnig commentaar bestemd voor de secretaris-generaal: «*Ik krijg de indruk dat hier met vereende krachten zand in de machinerie wordt gestrooid.*»

3 december 1991: De directeur-generaal Vervoer schrijft in een nota aan de minister: «*Het is duidelijk dat in de m.e.r.-commissie een aantal leden/deskundigen geen groot voorstander van het HSL-project is.*» Over de voorzitter van de commissie m.e.r. schrijft hij: «*Hij is bereid mee te denken en oplossingen te zoeken binnen de formele spelregels. Hij heeft ook geholpen overdreven verlangens van de zijde van de leden/deskundigen de kop in te drukken.*»⁴³

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur heeft oud-minister Maij-Weggen bovengenoemde passages voorgelegd. Van beïnvloeding van de commissie m.e.r. was volgens haar geen sprake. Ambtelijke contacten met de adviesorganen waren destijds nodig om niet voor verrassingen te komen staan.

De heer Slob: *Het valt ons op dat de MER-commissie toch weer in beweging schijnt te komen. Op 3 december 1991 wordt u geïnformeerd door de projectleider HSL. In zijn notities staat het volgende over de wijze waarop de voorzitter van de commissie, de heer Cohen, in het geheel zit: «Hij is bereid mee te denken en oplossingen te zoeken binnen de formele spelregels. Hij heeft ook geholpen overdreven verlangens van de zijde van leden-deskundigen de kop in te drukken.»*

Mevrouw Maij-Weggen: *Ik denk dat dit op ambtelijk niveau in de gesprekken zo is gegaan.*

De heer Slob: *De directeur-generaal Vervoer meldt dit aan u.*

Mevrouw Maij-Weggen: *De heer Westerduin.*

De heer Slob: *Ja.*

Mevrouw Maij-Weggen: *Het zou best kunnen.*

De voorzitter: *Zegt dat iets over de cultuur?*

⁴² Verslag «Staf Minister DGV», d.d. 11 november 1991, kenmerk RMV/91/127.

⁴³ Nota aan de minister van de DGV, d.d. 3 december 1991, kenmerk PB-HSL/91-31.

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Zoals u kunt lezen, was er overleg op cruciale momenten. Dat is ook verstandig, want anders wordt het ministerie, de minister overvallen met iets wat helemaal niet verwacht wordt. Op zich zat daar niets kwaads in.*

Minister Maij-Weggen ziet zich eind 1991 genoodzaakt aanvullende informatie te verzamelen ter onderbouwing van het voorkeursalternatief. Per brief van 1 november 1991 laat zij de Tweede Kamer weten dat de termijn van 9 maanden waarbinnen PKB 3 gereed moet zijn, niet wordt gehaald.⁴⁴ Voorzien wordt dat het kabinet rond de zomer van 1992 tot nadere besluitvorming komt. Het zal echter een langer uitstel worden (namelijk tot maart 1994). De inspraakreacties op deze nota worden niet meer gepubliceerd; er verschijnt geen PKB deel 2 meer.

*De heer **Slob**: In dezelfde maand, dus november, komt er bij u een brief van de RARO binnen, die alle inspraakreacties heeft verzameld. De raad geeft u in overweging om die reacties bekend te maken. Over die brief ontvangt u het advies dat publicatie op dat moment van alleen de overwegend negatieve hoofdlijnen uit de inspraak het «rust aan het front»-beleid zou doorkruisen. Is dit het zoveelste voorbeeld van toch behoorlijke kritiek op de PKB 1 die het vervolg in gevaar brengt? Wordt u daarom geadviseerd om die kritiek dan maar niet kenbaar te maken?*

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Ik zei u al dat ik een deel van die kritiek deelde. Ik vond dat de PKB 1 beter had gekund, ook bij nader inzien. Dat werd bevestigd door de adviesorganen. Wij zaten bovendien met de aangelegenheid van België. Als ik een beetje teleurgesteld was en misschien nu en dan een kribbige notitie heb gemaakt, kwam dat vooral omdat ik dacht dat het mij nooit zou lukken om ook de PKB 3 HSL in deze kabinetsperiode tot een goed einde te brengen. Het was een combinatie van a. niet het beste stuk dat Verkeer en Waterstaat ooit heeft geschreven, b. veel kritiek in de inspraak en ook van de adviesorganen, c. de problemen in België. Dat heeft ertoe geleid dat ik uiteindelijk heb gedacht: misschien is het ook wel een beetje veel van het goede om én de Betuwelijn én de HSL in een kabinetsperiode af te ronden. Ik zei dan ook dat de PKB opnieuw gemaakt moest worden, want er is dan alle tijd om te zien of wij met de Belgen er uit konden komen. Dat is overigens gelukt en dat vind ik nog steeds erg belangrijk.*

Een nieuwe HSL-nota, een nieuwe PKB

Na de brief aan de Tweede Kamer van 1 november 1989 volgt voor de Tweede Kamer een periode van relatieve stilte rond de HSL. Er wordt namelijk door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM besloten om een geheel nieuwe HSL-nota op te stellen en een nieuwe PKB-procedure te starten. De HSL-nota uit 1991 sterft daarmee een zachte dood.

2.5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de «aanloopfase» van de HSL-Zuid centraal (1976±1991). Deze fase bestaat uit zowel agendavorming als het begin van besluitvorming met het indienen van een PKB HSL-Zuid in 1991. De belangrijkste thema's in de aanloopfase zijn:

1. Het HSL-project op de (inter)nationale agenda (agendavorming).
2. Het afwegingsproces: een vroege voorkeur voor volledige nieuwe lijnen.
3. Vaststelling van de eerste PKB HSL-Zuid.
4. Inspraak: de PKB gesneuveld.

⁴⁴ TK, 1991±1992, 22 026, nr. 6.

Ad 1. Het HSL-project op de (inter)nationale agenda

De hogesnelheidslijn komt als Europees project (gestart in Frankrijk) op de nationale politieke agenda. Al in 1976 schrijft de regering in het beleidsvoornemen van het SVV dat, indien er een West-Europees net van hogesnelheidslijnen komt, aansluiting van Nederland op dat net van belang wordt geacht. Dit uitgangspunt lijkt onomstreden en jaren van ambtelijke voorbereidingen en onderhandelingen volgen. In 1989 maakt de minister van Verkeer en Waterstaat bindende internationale afspraken over Nederlandse deelname. De Tweede Kamer is hierbij vooraf betrokken, wordt naderhand ook over de afspraken geïnformeerd en stemt stilzwijgend in.

Een nut-noodzaak-discussie over de HSL wordt amper gevoerd, noch in de ambtelijke en ministeriële politieke voorbereiding, noch in de Tweede Kamer. De komst van de HSL naar Nederland lijkt breed gedragen. Het strategisch belang van aantakking van ons land aan het Europees HSL-netwerk is hierbij het belangrijkste argument. Een probleemanalyse ontbreekt. Er zijn ook geen duidelijk geprofileerde lobby's. Wel profileren de NS en in een later stadium de luchthaven Schiphol zich als belanghebbenden. Niet meedoen in de Europese ontwikkelingen wordt ondenkbaar geacht. Hiervan afgeleid, wordt een groot aantal nationale beleidsdoelen geformuleerd: bereikbaarheid Randstad, versterking van de mainport Schiphol, substitutie van vliegtuig naar trein, milieuwinst en duurzame ontwikkeling. Met uitzondering van de substitutiedoelstellingen zijn deze doelen niet scherp gedefinieerd of geoperationaliseerd.

Ad 2. Het afwegingsproces: een vroege voorkeur voor volledige nieuwe lijnen

De discussie in Nederland over aansluiting op het HSL-netwerk spitst zich van het begin af aan toe op de «hoe-vraag». Hierbij gaat het allereerst om de afweging tussen aanleg van nieuwe lijnen of gebruik maken van bestaande lijnen. Op hoog ambtelijk niveau (Verkeer en Waterstaat, ICES, Algemene Zaken) staat de keuze voor een geheel nieuwe lijn in Nederland geschikt voor een snelheid van 300 km/uur al van meet af aan vast. Van deze keuze is niet meer afgeweken. Nederland heeft zich weliswaar in Europees verband niet vastgelegd op een nieuwe lijn ten noorden van Rotterdam voor 300 km/uur, maar heeft daar in de nationale besluitvorming wel voor gekozen. De Tweede Kamer heeft zich over deze keuze niet uitgesproken.

Ad 3. Vaststelling van de eerste PKB HSL-Zuid

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in 1991 een PKB in besluitvorming gebracht die niet voldragen was. Hoewel is gebleken dat zij dat zelf ook vond, is niettemin toch besloten deze PKB naar de Tweede Kamer te zenden. Dit gebeurt ondanks het indringende negatieve advies van de ambtenaren van het ministerie van Financiën, die wijzen op het feit dat er slechts f 1,5 miljard in de begroting is gereserveerd voor een project dat op f 3,2 miljard wordt geraamd. Een paar maanden later meldt het ministerie van Verkeer en Waterstaat overigens dat de kosten van aanleg van een HSL meer dan f 5 miljard zullen bedragen. De ICES adviseert daarop in 1991 extra middelen vrij te maken in het regeerakkoord en extra aardgasbaten bij voorrang in te zetten voor de realisering van de HSL-Zuid en de Betuweroute. Daarnaast is ook private (mede)financiering vanaf het begin het uitgangspunt. In deze fase wordt op 50 procent private financiering gerekend. Een veronderstelling die niet gebaseerd is op concrete toezeggingen van marktpartijen, maar een manier lijkt om het ongedekte deel van de HSL in elk geval op papier te dekken.

Ad 4. Inspraak: de PKB gesneuveld

In de PKB presenteert het kabinet een voorkeursalternatief dat gebaseerd is op de aanleg van volledig nieuwe lijnen. Voor het tracédeel van de Belgische grens tot Rotterdam (zuidelijk tracé) spreekt het kabinet een voorkeur uit voor een variant die langs Breda loopt en bundelt met snelweg A16. Over dit tracé bestaat echter nog geen overeenstemming met België. Het kabinet maakt nog geen definitieve keuze over de ligging van de nieuwe lijn tussen Rotterdam en Schiphol (het noordelijk tracé). Opties zijn onder meer een variant door het Groene Hart en een variant langs het Groene Hart. Een definitief kabinetsstandpunt op dit punt wordt pas in deel 3 van de PKB geformuleerd. Tot een fundamenteel Kamerdebat over de eerste HSL-nota komt het echter niet, omdat de PKB al in de inspraak sneuvelt vanwege de magere onderbouwing. De minister en de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat doen er in eind 1991 overigens nog alles aan het kabinetsstandpunt door de inspraak en advisering te loodsen. Het meest duidelijk wordt dat in het afstemmingsoverleg dat ambtelijk Verkeer en Waterstaat heeft met de voorzitters van de adviesorganen en de commissie m.e.r.. Hoewel deze vertegenwoordigers van de adviesorganen en de commissie m.e.r. op dezelfde lijn lijken te zitten als het ministerie, zijn de uiteindelijke adviezen van deze organen kritisch. Dit leidt ertoe dat besloten wordt de lopende PKB-procedure te stoppen en een geheel nieuwe PKB op te stellen.

3 HET KABINET OPNIEUW AAN ZET (1992–1996)

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is uiteengezet hoe de HSL-Zuid in Nederland op de politieke agenda komt. Dit leidt in 1991 tot het uitbrengen van een HSL-nota. Deze HSL-nota gaat echter aan kritiek ten onder. Het kabinet is dan opnieuw aan zet en start een nieuwe PKB-procedure. Ditmaal wordt de zaak grondiger aangepakt. In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming behandeld die geleid heeft tot een nieuw voorstel van het kabinet aan de Tweede Kamer. Deze periode loopt van begin 1992, wanneer het kabinet besluit een nieuwe PKB-procedure te starten, tot mei 1996, wanneer het kabinet haar besluit (deel 3 van de PKB) naar de Tweede Kamer stuurt.

Dit hoofdstuk start met de voorbereiding van de zogenaamde «Nieuwe HSL-nota» (1992±1994). Deze uitvoerige kabinetsnota, die in maart 1994 verschijnt, betekent de start van een nieuwe PKB-procedure. Daarna volgt de periode tussen het *kabinetsvoornemen* (PKB deel 1) en het *kabinetsbesluit* (PKB deel 3). In deze periode (1994±1996) vinden de activiteiten plaats die inherent zijn aan een PKB-procedure: voorlichting, inspraak, onderzoek en bestuurlijk overleg, resulterend in PKB deel 2. Het zal lang duren alvorens PKB deel 3 verschijnt, met name omdat er met België lange tijd geen overeenstemming bereikt kan worden over het te volgen tracé. Hierdoor is relatief veel tijd beschikbaar voor bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies en het doen van nader onderzoek, zoals het uitwerken van de Bos-variant die in de inspraak naar voren is gekomen. Dit hoofdstuk wordt besloten met de besluitvorming in het kabinet in het voorjaar van 1996. Het kabinet moet dan komen tot een definitieve tracékeuze en besluit dan onder meer tot de aanleg van een geboorde tunnel onder het Groene Hart.

3.2 De nieuwe HSL-Nota (1994)

In hoofdstuk 1 is geschetst dat de HSL-nota uit 1991 niet goed ontvangen wordt. Als gevolg van maatschappelijk verzet in de inspraak en het pleidooi van de adviesraden om aanvullende informatie te verzamelen, besluiten de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de PKB-procedure op te schorten en het project eerst nader uit te werken in een nieuwe HSL-nota. De onderbouwing van deze nieuwe PKB wordt grondig aangepakt en zal uiteindelijk resulteren in 23 deelrapporten.

De periode 1992±1994

De periode 1992±1994 is een rustige periode voor de Tweede Kamer als het om de HSL-Zuid gaat. Achter de schermen wordt gewerkt aan een nieuwe nota. Een aparte projectorganisatie wordt opgezet. Ook wordt een communicatieplan opgesteld. Daarmee wil het ministerie door middel van voorlichting doelbewust relevante doelgroepen (zoals Tweede Kamerleden, maatschappelijke organisaties, burgers en medeoverheden) van het nut van de HSL overtuigen.⁴⁵ Tegelijkertijd wordt de interne informatievoorziening inzake de HSL gestructureerd. Voortaan ontvangt de minister maandelijks een interne voortgangsrapportage over het project. Los van de voorbereiding van de nieuwe PKB speelt het HSL-dossier in 1993 ook voor de Tweede Kamer vroegtijdig op, als een besluit genomen moet worden over de Nederlandse betrokkenheid bij de bestelling van hogesnelheidstreinen.

⁴⁵ Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 28-11-1991, kenmerk: DGV/PB-HSL/91-28.

Bestelling TGV's

Begin 1993 staat het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor een dilemma; de NS wil samen met de Belgische en Franse spoorwegen een bestelling plaatsen voor de eerste TGV-treinen, om deze vanaf 1996 in te kunnen zetten op de verbinding Amsterdam-Parijs. De bestaande dienst Amsterdam-Parijs komt dan te vervallen, omdat de nieuwe hogesnelheidslijn tussen Brussel en Parijs tegen die tijd gereed is. Het bestellen van nieuwe treinen stuit echter op belangrijke bezwaren, zo blijkt uit een nota aan de minister. Bestelling kan worden uitgelegd als vooruitlopen op de besluitvorming over de HSL. Tegenstanders kunnen bovendien verdedigen dat aansluiting via bestaande lijnen blijkbaar mogelijk is. Vanwege de kans op een negatief besluit zijn er voor de NS grote financiële risico's verbonden aan bestelling van de TGV's. De NS verlangt hiervoor een garantie van het Rijk. Niet meedoen door de NS blijkt echter in strijd met de afspraken die zijn gemaakt op de PBKA-ministersconferentie in november 1989. Deze afspraken zijn echter gemaakt onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, die er *op dat moment nog niet is*.⁴⁶ Minister Maij-Weggen laat het belang van de internationale afspraken zwaar wegen en gaat akkoord met bestelling van vier TGV's door de NS onder garantie van de staat. Op 27 januari 1993 informeert zij de Tweede Kamer hierover per brief.⁴⁷

In de periode van voorbereiding van de nieuwe PKB gaat de aandacht van het ministerie uit naar onder meer:

- de vervoersprognoses en exploitatie;
- de onderhandelingen met België.

3.2.1 McKinsey onderzoekt exploitatie HSL-Zuid (1992)

Om zicht te krijgen op de exploitatiebaarheid van de HSL in Nederland wordt onderzoeksbureau McKinsey gevraagd een studie te verrichten naar vervoersprognoses en substitutie-effecten van de HSL. In oktober 1992 publiceert McKinsey haar rapport «*Aard en omvang van het hogesnelheidslijnvervoer: verkenning van marktpotentieel en commerciële levensvatbaarheid.*»

In een interne ambtelijke notitie schrijft de projectleider HSL-Zuid aan minister Maij-Weggen: «*De McKinsey-studie is afgerond. De uitkomsten zijn ± zoals verwacht ± iets gunstiger dan de prognoses uit de oude HSL-nota.*»⁴⁸

Dit is een opvallende conclusie, aangezien het McKinsey-rapport niet overwegend positief is. Het rapport laat namelijk in één van de schema's (zie figuur 3.1) de exploitatieopbrengsten zien in relatie tot de daarvoor benodigde investeringen.

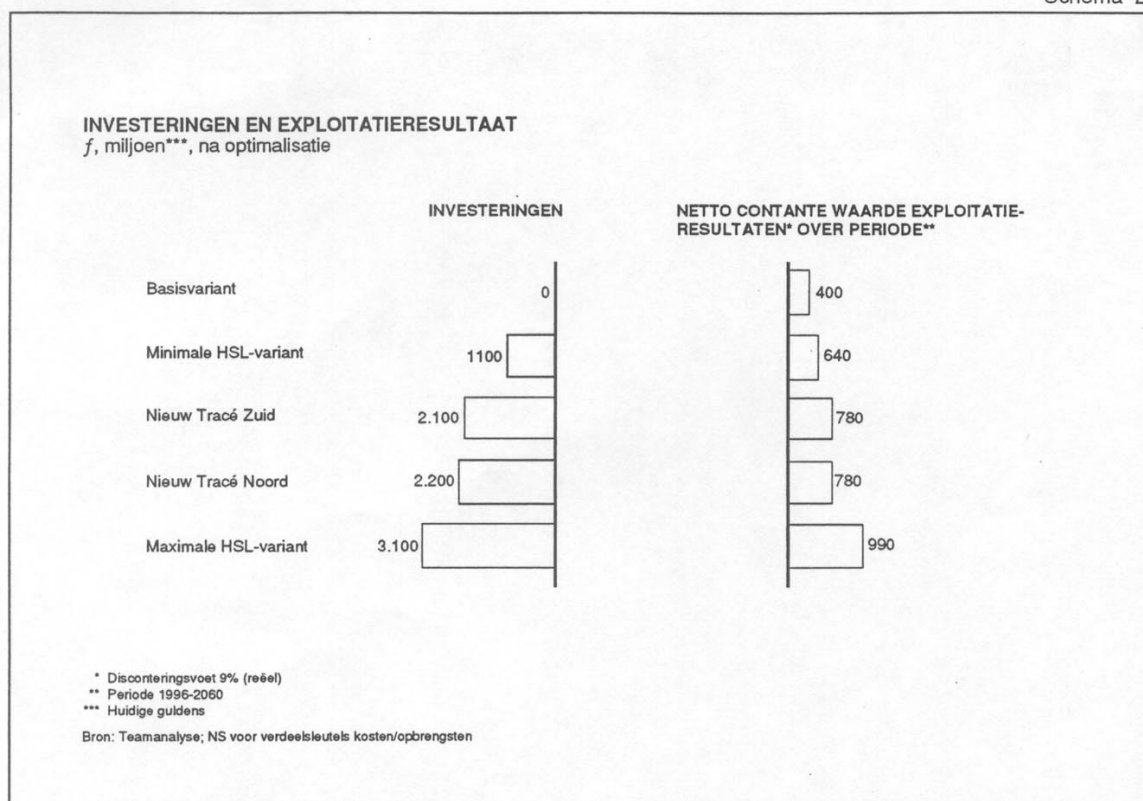
⁴⁶ Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 7 januari 1993, kenmerk Pb.HSL/93-01.

⁴⁷ TK, 1992±1993, 22 800 XII, nr. 30.

⁴⁸ Nota aan de minister van projectleider HSL, 5 maart 1993, kenmerk Pb-HSL/93-10.

Figuur 3.1 Investerings en exploitatieresultaat HSL-Zuid

Schema 25



Bron: McKinsey

Dit schema illustreert dat het aanleggen van nieuwe lijnen weliswaar de hoogste opbrengst genereert (in absolute termen), maar dat gebruik van bestaande lijnen of alleen investeren in een nieuwe lijn tot Rotterdam verhoudingsgewijs gunstiger is. Dit schema is door voormalig directeur Paauwe van McKinsey op 2 september 2004 toegelicht in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

De voorzitter: Voor de helderheid. De maximale HSL-variant is de voorgestelde variant. Dat is de optimale variant, zoals die uiteindelijk is uitgevoerd.

De heer Paauwe: Ja. Nou ja, optimaal. Daar aarzel ik even.

De voorzitter: Het is de variant zoals die is uitgevoerd. De maximale HSL-variant.

De heer Paauwe: Ja.

De voorzitter: Kun je ook de conclusie uit dit plaatje trekken dat hoe meer de staat investeert des te rendabeler het wordt voor de exploitant om de HSL te exploiteren?

De heer Paauwe: Als u zegt rendabel in absolute zin, meer guldens of euro's, dan is het duidelijk. Het wordt steeds meer. In relatieve zin wordt het steeds minder. In procentuele zin of in rendementstermen gezien wordt het minder.

De **voorzitter**: De kosten van de infrastructuur worden hoger. De opbrengsten worden weliswaar hoger, maar gaan niet in gelijke tred mee. Dat is de clou.

De heer **Paauwe**: Ja.

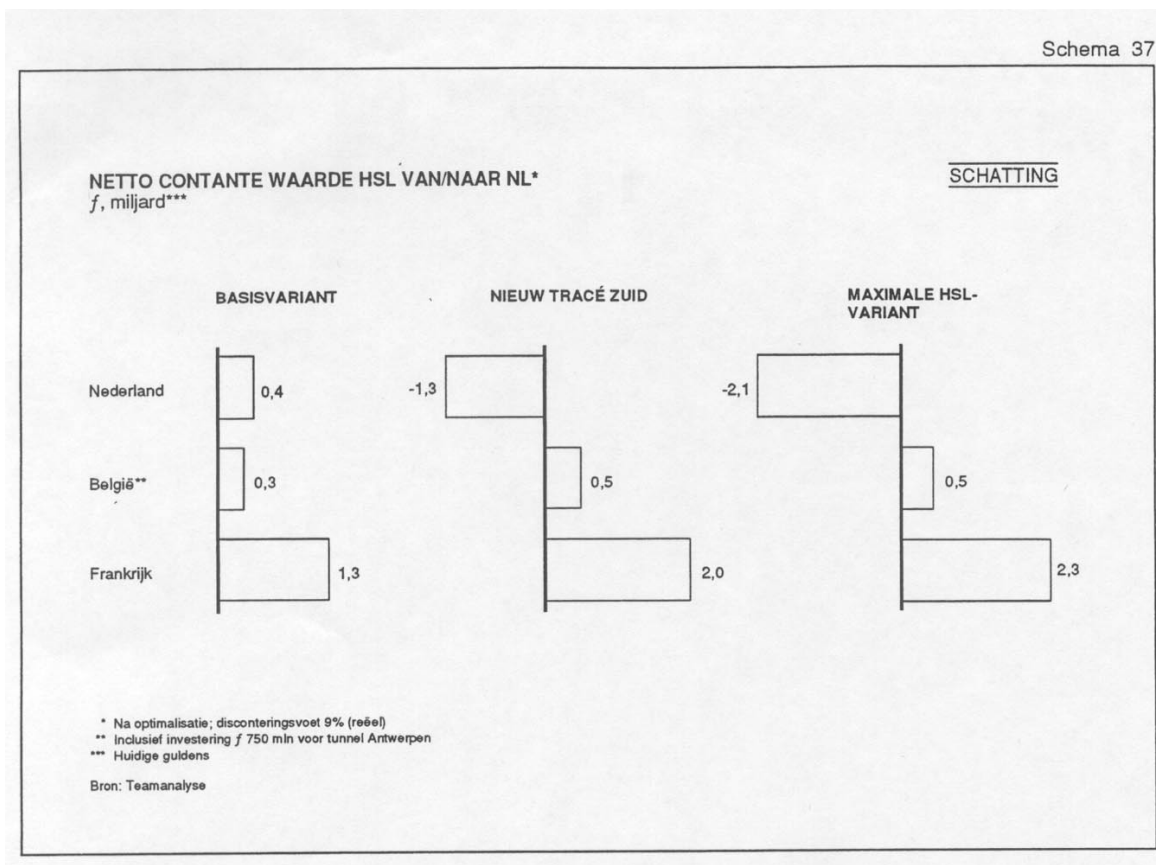
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

De heer Paauwe van McKinsey wijst in dit verband op de 80/20-regel: ervaring leert dat met twintig procent van de kosten vaak al tachtig procent van de winst (in dit geval reistijdwinst) bereikt kan worden.

De heer **Paauwe**: (...) Zo kwamen wij tot de bekende 80/20-conclusies. Heel kleine verbeteringen gaven al meteen veel tijdswinst en genereerden veel passagiers en reizigers. De laatste moeilijke hobbels, met de grootste investeringen, waarmee een paar minuten winst geboekt kan worden, brachten relatief minder.

Een ander schema uit het rapport van McKinsey (figuur 3.2) illustreert dat Nederland er vergeleken met België en Frankrijk slecht afkomt: hoe meer Nederland investeert (in nieuwe lijnen), des te groter de voordelen voor de Belgen en de Fransen.

Figuur 3.2 De netto contante waarde van een hogesnelheidslijn van/naar Nederland



Bron: McKinsey

*De heer **Paauwe**: Wij constateerden een omgekeerd evenredige aantrekkelijkheid voor onze buurlanden en voor onszelf tussen de varianten. (...) Nederland was, uitsluitend in financiële termen gezien het meest gebaat bij de basisvariant. (...) Dan is te zien dat, naarmate het ons meer gaat kosten, er voor ons in termen van relatieve meeropbrengst een negatieve contante waarde in zit, er voor de Fransen en de Belgen meer bijkomt. Hun investering is al gedaan. Dat betekent dat naarmate wij meer reizigers genereren door de trein ook in Nederland snel te laten rijden, zij er meer profijt van hebben. Het komt er heel simpel op neer dat de extra reiziger per geïnvesteerde gulden in Nederland veel duurder is dan die in Frankrijk. Wij hebben toen uiteraard ook met de projectdirectie besproken dat het systeem van verrekeningen tussen Frankrijk, België en Nederland om deze reden zou moeten worden aangepakt. Bovendien waren de commitments al gemaakt. Dat waren voor hen reeds «sunk cost» en voor ons zouden het additionele, nieuwe investeringen zijn. Daar zijn gesprekken over geweest. Hoe dat verder afgelopen is, weet ik niet.*

*De **voorzitter**: Dat laatste moet u nog even toelichten.*

*De heer **Paauwe**: Op de eerste plaats maakt dit duidelijk dat de verrekenmethodiek moet worden aangepast. Dit lijkt niet fair. Ten tweede is er het commerciële argument. Dan zijn wij wel heel commercieel bezig. Als de anderen het toch al hebben liggen, en wij moeten nog, hebben wij een zekere onderhandelingsruimte. Daar komt het op neer.*

*De heer **Koopmans**: De keuze die gemaakt is om f 835 miljoen aan België te betalen is hiermee niet te onderbouwen. Integendeel.*

*De heer **Paauwe**: Dat is waar. De Belgen hadden ergens moeten zien dat het duidelijk in hun voordeel is.*

Het McKinsey-rapport toont aan dat met de HSL-Zuid geld verdiend kan worden, indien de investeringskosten buiten beschouwing gelaten worden. Enkele schema's uit het rapport zijn bepaald geen onderbouwing voor de, op dat moment nog te maken, keuze voor de aanleg van nieuwe lijnen. De investeringskosten hiervan zijn hoog en de voordelen slaan vooral neer bij buitenlandse spoorwegmaatschappijen. Daarbij dient bedacht te worden dat geen rekening gehouden is met maatschappelijke voordelen als reistijdwinst (hetgeen in een kosten-batenanalyse wel meegenomen wordt) en dat vervoersprognoses en verdeelsleutels tussen spoorwegmaatschappijen later nog zijn bijgesteld.

De minister heeft het McKinsey-rapport naderhand niet met de PKB-stukken aan de Tweede Kamer gezonden, noch anderszins openbaar gemaakt. Het Platform HST, een stichting waarin diverse lokale protestgroepen tegen de HSL-Zuid zijn verenigd, heeft destijds bij herhaling om het rapport gevraagd en via een WOB-verzoek uiteindelijk gekregen. In augustus 1994 stuurt minister Jorritsma een brief aan het Platform HST met het rapport van McKinsey aan.⁴⁹ Hierin ontbreekt echter een hoofdstuk, dat de minister om redenen van bedrijfsvertrouwelijkheid niet wil verstrekken. Mevrouw Wolvers, een vertegenwoordiger van dit Platform, hierover:

⁴⁹ Brief van minister Jorritsma aan stichting Platform HogesnelheidsTrein, d.d. 26 augustus 1994, kenmerk: DGP/HSL/V-423722

*De heer **Slob**: Dat rapport hebt u destijds opgevraagd. Na heel lang doorvragen hebt u het gekregen, maar daar was dat hoofdstuk uit weggehaald.*

*Mevrouw **Wolvers**: Er was een hoofdstuk uit weggehaald. Wij weten natuurlijk niet wat daarin heeft gestaan. Als u dit zegt, ben ik heel benieuwd wat daarin stond, want ik denk dat dat geen bedrijfsgevoelige, maar projectgevoelige informatie was en dat het heel anders was gelopen als wij dat hadden gehad.*

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

Het desbetreffende hoofdstuk uit het McKinsey-rapport bevat de hiervoor uiteengezette informatie. De relevantie van de informatie voor de politieke afweging lijkt groter dan het bedrijfsvertrouwelijke karakter van de informatie.

*De **voorzitter**: Het gaat dan met name over hoofdstuk 2 en de commerciële exploitatie. Ik begrijp wat u zegt. Zitten hier gegevens in of informatie die een professionele vervoerder of een toekomstige inschrijver niet op een andere manier kan verzamelen?*

*De heer **Paauwe**: Nee. Maar het verzamelen, samenvatten en analyseren is een inspanning van een behoorlijk team van drie maanden. Dat was toch even behoorlijk de zaken op een rij zetten. Het is waar. Er liggen natuurlijk wel gegevens van de NS achter. Die hebben misschien ook gezegd niet te willen dat het allemaal naar buiten gaat.*

*De **voorzitter**: Wij stellen die vraag omdat van de zijde van de Stichting Platform Hogesnelheidstrein Nederland heel nadrukkelijk uw rapport is opgevraagd. Uiteindelijk is dat rapport wel gepresenteerd, zonder hoofdstuk 2 over de commerciële exploitatie. Met name de schema's die bij dat hoofdstuk zitten zijn niet naar buiten gekomen. Die zijn op grond van de WOB niet openbaar gemaakt. Vandaar de vragen die wij hierover gesteld hebben. Een laatste vraag. Vindt u dit relevante informatie voor de Kamer?*

*De heer **Paauwe**: Ik denk dat deze twee schema's, die u er prima heeft uitgehaald, de kwintessens zijn van hoe je met investeringsbeslissingen en mogelijke opbrengsten, in een «nutshell» kan omgaan. Ik doel op strategisch-economische gronden en niet op allerlei andere overwegingen. Het is een cruciaal aspect. In de meeste rapporten zijn van de dertig of veertig schema's twee of drie cruciaal. Dit zijn er twee van.*

3.2.2 De onderhandelingen met België (1991±1996)

In de voorbereiding van de tweede PKB (1991±1994) wordt langzaam maar zeker op steeds meer terreinen voortgang bereikt. Veel energie wordt gestoken in het verder onderzoeken en uitwerken van de diverse tracévarianten, zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam. Ten zuiden van Rotterdam is binenlands brede overeenstemming over het te kiezen tracé: een nieuwe lijn langs Breda gebundeld met rijksweg E19/A16. België denkt daar echter nog steeds heel anders over. Deze slepende discussie met de Zuiderburen lijkt roet in het eten te gooien voor het uitbrengen van een nieuwe PKB.

De uitgangspositie

De onderhandelingspositie waarin minister Maij-Weggen verkeert is complex, omdat er drie tracés zijn en omdat de Belgische onderhandelingspartner in drie hoedanigheden aan tafel zit. Die hoedanigheden zijn:

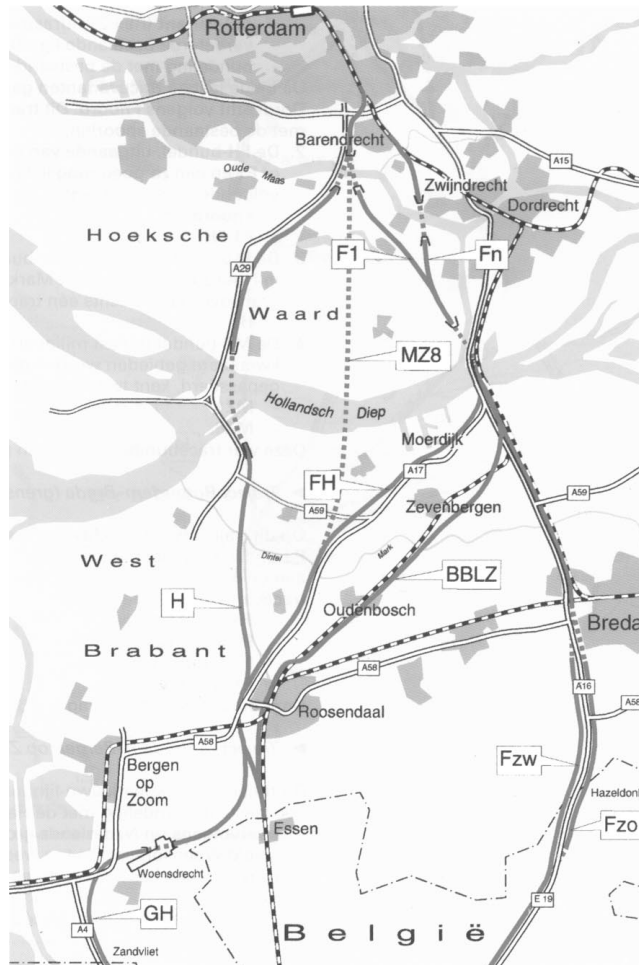
1. De Vlaamse regering. Vlaanderen is verantwoordelijk voor de tracékeuze en de planologische inpassing aan Belgische zijde.

2. De Belgische spoorwegen (NMBS). De NMBS is verantwoordelijk voor de financiering, aanleg en exploitatie van de HSL.
3. De federale regering. De nationale Belgische regering is verantwoordelijk voor de overige spoorinfrastructuur.

De volgende tracés zijn aan de orde:

1. Havenwegtracé. Een tracé dat vanaf Bergen op Zoom door het havengebied van Antwerpen loopt (tracé GH).
2. Bestaande lijn (lijn 12). Het bestaande tracé langs Roosendaal via Essen naar Antwerpen (tracé FH);
3. E19-tracé. Een tracé langs Breda dat parallel loopt aan snelweg E19/A16 (tracé FZ).

Figuur 3.3 Tracés Nieuwe HSL-nota (1994) ten zuiden van Rotterdam



België heeft voorkeur voor het Havenwegtracé, dat voor hen het kortst en goedkoopst is. Nederland heeft een voorkeur voor het E19-tracé. Aan de hand van een ambtelijke notitie van het ministerie van Financiën⁵⁰ kan het volgende beeld van de financiële situatie worden geschetst.

⁵⁰ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 11 november 1993, kenmerk: N322/VW.

Tabel 3.1 Overzicht kosten grensoverschrijdende tracés (november 1993)

(bedragen in miljarden guldens)	kosten Nederland	Kosten België	totale kosten
Havenwegtracé (variant GH)	4,2	0,6	4,8
Lijn 12 (variant FH)	3,2	1,8	5,0
E19-tracé (variant FZ)	3,2	1,3 (+ 0,7)	4,5 (+ 0,7)

De f 0,7 miljard tussen haakjes bij het E19-tracé heeft te maken een tunnel van f 700 miljoen die de Belgen eisen voor een tunnel onder het «Peerdsbos». In genoemde notitie aan de minister van Financiën wordt het ambtelijke standpunt aan Nederlandse kant als volgt verwoord: «*De kans bestaat dat de Belgen alleen accoord gaan met het E19-tracé als er door het Peerdsbos een tunnel wordt aangelegd (kosten ongeveer f 700 miljoen). Voor Nederland is dit niet acceptabel omdat de noodzaak niet wordt ingezien en omdat dit ook tot «tunnelclaims» in Nederland zal leiden.*»

1993: België beweegt niet...

Illustratief voor de moeizame wijze waarop het proces met België verloopt, is hetgeen hierover gewisseld wordt in de de RPC-vergadering van 22 juni 1993. In deze vergadering wordt de vraag opgeworpen of van Belgische zijde ook belangstelling wordt getoond voor de problemen die bepaalde tracés in Nederland veroorzaken. Hierop antwoordt de project-leider HSL dat er bij de Belgische nationale overheid nauwelijks belangstelling bestaat voor de doortrekking van de HSL in noordelijke richting. Hij geeft het voorbeeld dat vanuit Brussel naar het zuiden al met 200 km/uur kan worden gereden, terwijl de mogelijke snelheid op de aansluiting naar Nederland beperkt is tot maximaal 100 km/uur.⁵¹

Kortom, van België hoeft de HSL-Zuid (of vanuit hun perspectief: de HSL-Noord) niet zo nodig. De prioriteit in België ligt bij het traject Brussel-Parijs. Daarbij komt dat de NMBS niet zit te springen om zich nog dieper in de schulden te steken voor investeringen in een lijn van Antwerpen naar Nederland. Een zo goedkoop mogelijk oplossing is hun inzet. De opstelling van de Belgische federale overheid en de NMBS maakt Nederland tot vragende partij.

...maar Nederland heeft haast

De onderhandelingen worden door minister Maij-Weggen opgevoerd. Na het stuklopen van de eerste HSL-nota in 1991 (PKB 1), is er haar veel aan gelegen om nog in haar zittingsperiode een nieuwe HSL-nota uit te brengen. Op het eind van haar periode steekt zij veel energie in het overtuigen van de Belgen.

*Mevrouw Maij-Weggen: (...) Ik mag niet uitweiden van de voorzitter, maar ik wijs erop dat er toen een veel zwaardere zaak aan de orde was. De vraag was hoe wij het in hemelsnaam voor elkaar zouden kunnen krijgen om de Belgen zover te krijgen dat ze toch een nieuwe lijn langs Breda zouden aanleggen en dus af zouden stappen van hun idee om tot vlakbij Roosendaal de oude lijn te gebruiken. Als de Belgen daarbij zouden blijven, had ook de PKB-Zuid anders gesitueerd moeten worden. Ik heb hier ontzettend mijn best voor gedaan. Gelukkig ben ik vlak voor het eind van de kabinetsperiode erin geslaagd om de Belgen ervan te overtuigen dat zij die lijn anders moesten situeren.
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

⁵¹ Verslag 261ste vergadering van de RPC op 22 juni 1993; p. 2 en 3.

Vanwege de complexiteit van de onderhandelings situatie en de financiële belangen die ermee zijn gemoeid, wordt eind 1993 de ICES om advies gevraagd.

November 1993: de ICES geeft advies

Op 18 november 1993 ontvangt het kabinet een advies van de ICES over het met België te voeren overleg. De crux van het verhaal is dat voor Nederland het E19-tracé zoveel gunstiger is dan de alternatieven, dat de overwegen valt de Belgen tegemoet te komen op het punt van verdieping van de Westerschelde en alvast een deel van de aanlegkosten voor te financieren, omdat de NMBS het totale bedrag niet zelf kan opbrengen. «De voorfinanciering zou de vorm kunnen krijgen van een lening, verstrekt door private financiers van de HSL en afgelost uit de exploitatie van het Belgisch deel van het E19-tracé.»⁵²

ICES-advies 18 november 1993 over de onderhandelingsstrategie met België

In het advies «HSL-Zuid: stellingname in onderhandelingen met België» doet de ICES het volgende «Voorstel voor de onderhandelingsstrategie» (letterlijke tekst):

1. «Het Havenwegtracé verder uitwerken zodat het, indien het overleg met België over het E19-tracé niets oplevert, zo min mogelijk vertraging oplevert om dit tracé in de PKB 1 op te nemen»;
2. Om tactische redenen vasthouden aan de viersporige lijn 12;
3. Als compromisvoorstel het aanbod doen (in eerste instantie via private financiering) tot voorfinanciering van eventueel maximaal f 500 à 650 miljoen ten behoeve van het Belgische deel van het E19-tracé; omdat het een rendabel te exploiteren traject betreft, kan uit tactische overwegingen om te beginnen een lager bedrag worden ingezet, bijvoorbeeld f 300 à 400 miljoen;
4. Vlaanderen moet worden bewogen de Peerdsbostunnel te laten vallen en akkoord te gaan met de bovengrondse oplossing in ruil voor verdieping van de Schelde en eventueel een financiële bijdrage daarvoor van f 100 à 200 miljoen;
5. Vlaanderen en de NMBS kan worden toegezegd dat de goederenverbinding tussen Antwerpen en Bergen op Zoom bij de eerstvolgende integrale wijziging in het SVV planologisch zal worden gereserveerd;
6. Indien het Nederlandse aanbod niet wordt geaccepteerd, is nader beraad nodig over de verdere aanpak; mogelijkheden zijn dan onder andere een PKB 1 uit te brengen met meerdere tracés zonder dat al een voorkeur wordt uitgesproken, of te kiezen voor het Havenwegtracé;
7. In elk geval dient te worden voorkomen dat Nederland zich onder invloed van tijdsdruk in een dwangpositie manoeuvreert. Beter dan dit zou naar het oordeel van de ICES verdere (korte) vertraging kunnen worden geaccepteerd;
8. Eventuele afspraken dienen te worden vastgelegd in een verdrag met de federale en de Vlaamse overheid en eventueel in een overeenkomst met de Belgische spoorwegen; verdrag en overeenkomst dienen gelijktijdig met de PKB deel 3 gereed te zijn.»

Begin 1994: minister Maij-Weggen doet een finaal bod

Begin 1994 wordt steeds duidelijker dat geen (tijdige) overeenstemming met België kan worden bereikt. Niettemin wordt besloten om de nieuwe HSL-nota nog vóór de verkiezingen van mei 1994 uit te brengen. Als groot nadeel daarvan wordt onderkend dat hierdoor drie verschillende tracévarianten naar België volwaardig in procedure gebracht moeten worden. Een definitieve keuze zal dan bij PKB 3 gemaakt worden. Toch heeft het uitbrengen van de PKB ook zijn voordelen, zo blijkt uit een ambtelijke notitie van 4 januari 1994 aan minister Maij-Weggen: «Het op korte termijn uitbrengen van de Nieuwe HSL-nota vergroot de druk op België».⁵³

Twee weken voordat de nieuwe HSL-nota wordt uitgebracht, weet minister Maij-Weggen een doorbraak te forceren. Dit kan nadat het

⁵² «HSL-Zuid: stellingname in onderhandelingen met België», advies van de ICES aan de minister van Economische Zaken d.d. 18 november 1993, kenmerk ES/RBM/BOI 93087825.b58.

⁵³ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van de DG Vervoer, 4 januari 1994, Pb.HSL/94-01, p. 2.

onderhandelingsmandaat fors is verruimd (zie hierna) waardoor België een bijdrage van f 700 miljoen in het vooruitzicht kan worden gesteld. Niettemin blijven in de Nieuwe HSL-nota de drie varianten voor het zuidelijk tracé formeel opgenomen en zal uiteindelijk nogmaals het onderhandelingsmandaat aangepast moeten worden alvorens pas eind 1996 definitief overeenstemming wordt bereikt met België.

De ontwikkeling van het onderhandelingsmandaat

Tot slot wordt hier (deels vooruitlopend op hoofdstuk 4 en 5) een overzicht gegeven van het verloop van het onderhandelingsmandaat vanaf het ICES-advies in 1993 tot het definitieve akkoord in 1996.

a) November 1993: een lening van maximaal f 600 miljoen

Op 23 november 1993 vindt een bewindsliedenoverleg plaats waarin, mede op basis van het ICES-advies, het volgende onderhandelingsmandaat voor de minister van Verkeer en Waterstaat wordt afgesproken:

- Nederland is bereid tot een maximale voorfinanciering van f 500 à 600 miljoen voor het E19-tracé.
- Voorfinanciering wordt uit private middelen verkregen. Indien dit niet mogelijk is dan voor rekening van het HSL-budget.
- Eventuele bijdrage voor verdieping Westerschelde van maximaal f 200 miljoen.

b) Maart 1994: f 700 miljoen als bijdrage in plaats van lening

Met dit mandaat komt minister Maij-Weggen er echter niet uit en op 2 maart 1994, twee weken voordat de Nieuwe HSL-nota verschijnt, wordt besloten het mandaat fors op te rekken:

- Nederland verleent België bijdrage ter grootte van het verschil tussen het E19-tracé en het Havenwegtracé, zijnde f 700 miljoen.
- Deze f 700 miljoen wordt als volgt gedekt: f 350 miljoen private financiering f 175 miljoen Infrafonds (regulier middelen voor het SVV) f 175 miljoen FES.

Het idee van een lening is daarmee verlaten en op voorhand wordt nu de helft van het bedrag ten laste van de Rijksbegroting gebracht. De andere helft zal terugverdiend moeten worden op het Nederlands deel van het E19-tracé. Ambtenaren van Financiën zien dit met lede ogen aan en schrijven, in de aanloop naar dit besluit, in een notitie aan de minister van Financiën: «*Al met al krijgen de Belgen dus een financiële bijdrage van f 700 miljoen, zonder dat zij daar zelf iets voor hoeven in te leveren.*» Om er de volgende kanttekening aan toe te voegen: «*Vermeden moet worden dat de Belgen een salamtactiek gaan toepassen. Indien het nieuwe bod wordt gepresenteerd, moet duidelijk zijn dat dit het laatste bod is van de Nederlandse regering.*»⁵⁴ Toch zal dit niet het laatste bod zijn.

c) Mei 1996: vooraf te betalen bijdrage van f 823 miljoen

Een laatste verhoging van het mandaat is namelijk nodig wanneer in mei 1996 minister Jorritsma een bod van f 775 miljoen doet en van Belgische zijde f 823 miljoen wordt gevraagd. Besloten wordt met dit Belgische bod in te stemmen, omdat sprake is van een eenmalige bijdrage waarna de risico's voor de bouw- en inpassingkosten bij België liggen. Op 3 oktober 1996 wordt een «akkoord op hoofdlijnen» met België gesloten, dat de minister ook aan de Tweede Kamer stuurt. De bijdrage, inclusief de door Nederland verschuldigde rente, wordt vastgelegd in een verdrag tussen Nederland en België (zie ook paragraaf 5.2.2). In totaal zal Nederland f 837 miljoen aan België betalen.

⁵⁴ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 24 februari 1994, kenmerk: N52/VW.

3.2.3 Advisering over de Nieuwe HSL-nota (1993±1994)

Interdepartementaal vindt veel overleg plaats. Dit mondt uit in advisering aan de betrokken ministers via de ICES en de RPC. ICES-advisering richt zich primair op de financiële kant van grote projecten. De RPC richt zich vooral op de ruimtelijke aspecten van grote projecten.

ICES-advies over PKB 1

Op 13 oktober 1993 brengt de ICES haar advies over PKB 1 uit aan het kabinet.⁵⁵ De hoofdconclusie luidt: «De aanlegvariant die Nederland het beste positioneert ten opzichte van de ontwikkelingen in het internationaal personenvervoer is het nieuwe lijnen alternatief. Dit is het alternatief met de grootste tijdwinst en de hoogste vervoerswaarde voor de reiziger, dat bovendien de grootste synergie met Schiphol biedt, in de exploitatie zowel als wat betreft de substitutie.»

De ICES acht de aanleg van de HSL in de vorm van het *nieuwe lijnen alternatief* een verantwoorde investering:

- uit de bedrijfsopbrengst kunnen de exploitatiekosten (exclusief de kosten van infrastructuur) worden goedge maakt: er hoeven geen exploitatiesubsidies te worden gegeven;
- daarenboven kan uit de bedrijfsopbrengst een deel van de financiering van de infrastructuur worden bekostigd;
- de maatschappelijke economische opbrengsten van het *nieuwe lijnen alternatief* in termen van reistijdwinst, kostenbesparingen en efficiencywinst zijn tenminste zo groot als de aanlegkosten;
- het *nieuwe lijnen alternatief* heeft een positief macro-economisch rendement: er is een ruim positief verschil tussen de macro-economische effecten en de extra overheidsinspanning die nodig is voor de realisatie van het project.

De ICES presenteert een schema waarin enkele uitkomsten worden samengevat die bij deze oordeelsvorming van belang zijn. De cijfers zijn ontleend aan de studies die inmiddels zijn verricht door onder meer McKinsey, OC&C Strategy Consultants, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en het Centraal Planbureau (CPB).

Het samenvattend schema uit het ICES-advies (letterlijke weergave):

Tabel 3.2 Samenvattend overzicht uitvoeringsvarianten (ER)

(prijzen 1993) ¹	Cont. Waarde kosten	Binnen- lands medegebr.	Exploitatie- saldo	Econ. effecten voor NL	Reistijd- winst	substitutie	
						2003	2015
(mIn.reiz./mrd.gld)	(mrd)	(mIn)	(mrd) ²	(b/k ratio) ³	(min)	(mIn)	(mIn)
nul-alternatief	±		0.1		11	0.7	1.2
Nieuwe lijn zuid	1.8		0.4	0.9	35	1.2	1.5±1.6
Nieuwe lijn zuid+	3.0		0.4		37±38	1.4	1.5±1.6
bundeling noord	4.2	4.0	0.7		42	1.5	1.9±2.0
Nieuwe lijnen	3.5	6.3	1.5	1.3	53	1.7	2.0±2.9
tunnel (R'dam/A'dam)	5.0	6.3	1.5		53	1.7	2.0±2.9

¹ prijspeil 1993 is gekozen omdat zo aangesloten wordt op het prijspeil zoals gehanteerd voor het lopende begrotingsjaar

² netto contante waarde van de exploitatie over de periode tot 2030, contant gemaakt naar het jaar 1992 (excl. kosten infrastructuur). Het jaar 1992 is gekozen omdat hiermee aansluiting behouden blijft met de rapporten waaruit de gegevens afkomstig zijn (zie voetnoot 2).

³ quotiënt van baten en kosten over de periode tot 2030; van de kostenkant van de alternatieven «bundeling», «nieuwe lijnen» en «tunnel» is een bedrag van f 0,4 miljard afgetrokken in verband met vrijval in het investeringsprogramma van Rail 21

⁵⁵ ICES-advies Hoge Snelheids Lijn, 13/10/1993, kenmerk 93078490.

Op basis van dit schema is de ICES positief over het HSL-project en adviseert, evenals in 1991, te kiezen voor de aanleg van nieuwe lijnen. De

verhouding tussen de baten en de kosten van het project voor Nederland is voor dit alternatief positief. De zogenaamde baten/kostenratio bedraagt 1,3. Dit geldt echter alleen op basis van de ramingen op dat moment. Over de financierbaarheid van het project zegt de ICES:

«Het nieuwe lijnen alternatief is budgettair inpasbaar met dien verstande dat het project binnen de voorgenomen aanlegperiode (tot het jaar 2003) zal kunnen worden gefinancierd, tenzij majeure tegenvallers zouden optreden bij de projectkosten, de extra exportbaten van aardgas, de aansluiting met België, de private financiering of de kosten van de Betuweroute. Indien zich dergelijke tegenvallers zouden voordoen, dient de financiële inpassing van het project opnieuw te worden bezien.»

Vrijwel alle voorbehouden die de ICES maakt, zullen zich later inderdaad nog manifesteren: de projectkosten zullen met f 1,6 miljard stijgen; aan België zal f 823 miljoen worden betaald en de meerkosten van de Betuweroute zal veel budgetruimte opsouperen.

RPC-advisering

Ook de RPC komt na lange discussies tot het advies aan het kabinet (in twee instanties) voor de keuze voor nieuwe lijnen, met als voorkeursvariant ten noorden van Rotterdam het A-tracé en ten zuiden van Rotterdam het F-tracé.

Vanaf april 1993 komt de RPC regelmatig bij elkaar om te vergaderen over met name de tracékeuze. Twistpunt is de inpassing in het Groene Hart. In het interdepartementaal overleg wordt door de vertegenwoordigers van VROM en LNV gepleit om ter hoogte van Hazerswoude te kiezen voor een halfverdiepte ligging (tunnelbak). De kosten van deze oplossing worden aanvankelijk op f 150 miljoen en later op f 70 miljoen extra becijferd. De ministeries van Verkeer en Waterstaat, Financiën en Economische Zaken zijn echter beducht voor precedentwerking en willen deze betere, maar duurdere, oplossing in dit stadium van het proces nog niet «weggeven». In een ambtelijke adviesnota wordt de minister van Verkeer en Waterstaat door haar directeur-generaal Vervoer het volgende meegegeven:

«Voorts is er over één punt een kabinetsuitspraak nodig. Dit betreft de ligging op het maaiveld dan wel halfverdiepte ligging (meerkosten ca. f 150 miljoen) van tracé A1 in het stiltegebied ten noorden van Hazerswoude ± Westeinde in het Groene Hart. Beide varianten zijn in de nota opgenomen. Ons voorstel is (gesteund door EZ en Financiën) de duurdere oplossing zo nodig pas bij het Kamerdebat weg te geven, gezien de Betuwelijnervaringen.»⁵⁶

Wisselgeldlijst

Deze «tactiek» van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is ook in de RPC van 20 juli 1993 uitvoerig aan de orde geweest. Daarin wordt gesproken over de zogenaamde «wisselgeldlijst». De projectleider HSL licht in deze vergadering toe:

«Het wisselgeld waarover nu wordt gesproken, bedraagt tien procent van de totale kosten en is bedoeld om voorbereid te zijn op wensen die uit inspraak, overleg en parlementaire behandeling komen.»⁵⁷

Tien procent van de totale kosten impliceert bij de toenmalige kostenraming circa f 260 miljoen. De vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken heeft z'n twijfels over het achter de hand houden van een wisselgeldlijst:

«Een wisselgeldlijst heeft het gevaar dat het bij het uitlekken als een soort minimumlijst gaat werken.»

⁵⁶ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van de DG Vervoer, 4 januari 1994, Pb.HSL/94-01, p. 2.

⁵⁷ Verslag van de 262ste vergadering van de RPC, 20 juli 1993, p. 5.

Sommige leden pleiten ervoor om toch een deel van de achter de hand gehouden alternatieven op te nemen met als argument dat de vergelijking en afweging zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt moet worden. Hierop herinnert de vertegenwoordiger van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aanwezigen aan de reactie van de minister-president toen de kosten van de Betuweroute stegen van f 3 miljard naar f 6 miljard. Deze vroeg zich toen af of Verkeer en Waterstaat soms onder curatele moest worden gesteld. Ook in de RPC van 22 februari 1994 wordt door de vertegenwoordiger van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in dit verband gerefereerd aan de leerervaringen met de Betuweroute. Hij stelt: «*De discussie over de Betuwelijn heeft geleerd dat, gezien het grote aantal door de Kamer gewenste aanvullende maatregelen, het nodige «wisselgeld» in de zak moet worden gehouden.»*

RPC-advies 5 oktober 1993

In het advies dat de RPC uitbrengt op 5 oktober 1993⁵⁸ wordt expliciet de koppeling gemaakt met het Schipholdossier. Het advies luidt: «*1. Aansluiting van Nederland op het Europese hogesnelheidsnet richting Brussel, Parijs en Londen dient op grond van het ruimtelijk beleid bij voorkeur plaats te vinden door aanleg van een nieuwe hogesnelheidsspoorlijn tussen Amsterdam/Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens. Voor het behalen van de in het plan van aanpak Schiphol en omgeving opgenomen substitutietaakstelling is dit een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde.»*

Wat de inpassing in het Groene Hart betreft, laat de RPC de keuze aan het kabinet en schetst drie opties voor inpassing van de lijn ter hoogte van Hazerswoude: (1) gedeeltelijk verdiepte ligging, (2) ligging op maaiveldniveau, (3) deze keuze openhouden tot PKB 3.

RPC-advies 24 februari 1994

Op 24 februari 1994 komt de RPC met een advies waarin ook het zuidelijk tracé is meegenomen. Alle tracés ten zuiden van Rotterdam afwegende adviseert de RPC te kiezen voor het tracé, dat langs Breda loopt en bundelt met de E19. De HSL doorsnijdt in deze variant het Develgebied, een landschappelijk waardevol gebied ten zuiden van Barendrecht. De hoogteligging van de HSL is een punt van discussie waar de RPC niet uitkomt. De RPC adviseert hierover een besluit te nemen in PKB 3. Tot slot wijst de RPC er op dat ten aanzien van de ligging van de HSL bij Hazerswoude, het kostenverschil tussen maaiveldhoogte en gedeeltelijk verdiepte ligging inmiddels is gehalveerd. Tot een eenduidig advies op dit punt komt het echter niet. Nog steeds schetst de RPC de drie alternatieven waaruit het kabinet moet kiezen.

Het kabinetsbesluit over PKB 1

De HSL-nota wordt niet aangepast op het punt van verdiepte ligging van het A1-tracé.

Op de valreep voor de definitieve kabinetsbesluitvorming op 18 maart 1994 spreekt landbouwminister Bukman zich publiekelijk uit tegen het voorkeurstracé (A1) van het kabinet, met name vanwege de doorsnijding van kassengebieden rond Bleiswijk. Intensief ambtelijk overleg volgt en besloten wordt een enkele passage toe te voegen over de glastuinbouw. Het ministerie van LNV zet in op een compensatie van 400 hectare glastuinbouwareaal. Omdat door de aanleg van de HSL circa 20 hectare rechtstreeks verloren gaat, wordt dit in ambtelijk overleg als «overvragen» gekwalificeerd. Voor de PKB en de bijbehorende beleidsnota worden

⁵⁸ RPC-advies aan de minister van VROM inzake de ontwerp-PKB Nederlands deel hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs/Londen, d.d. 5 oktober 1993, kenmerk RPC 31.

enkele teksten over de glastuinbouw toegevoegd, waarin de hectare-discussie wordt omzeild. Het kabinet kiest op 18 maart 1994 voor het tracé A1.

3.2.4 De Nieuwe HSL-nota in hoofdlijnen

Op 18 maart 1994 stelt de ministerraad de nieuwe ontwerp-PKB vast. De PKB-tekst en de bijbehorende beleidsnota worden dezelfde dag door de ministers Maij-Weggen en Alders aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵⁹ In mei 1994 volgt de complete gedrukte versie van de «nieuwe HSL-nota».⁶⁰ De Nieuwe HSL-nota is de toelichting op de ontwerp-PKB (van 3 pagina's), die de eerder verschenen ontwerp-PKB van 28 maart 1991 geheel vervangt. De Nieuwe HSL-nota bestaat uit een beleidsnota, een samenvatting, het milieu-effectrapport, een inspraakwijzer en maar liefst 23 deelrapporten. Daarnaast zijn twee tracénota's bijgevoegd. In hoofdlijnen wijkt deze nieuwe PKB niet af van de eerdere PKB die het kabinet Lubbers III reeds in 1991 uitbracht. Nog steeds is de kabinetsvoorkeur een nieuwe lijn van de Belgische grens tot Schiphol op basis van de tracés F (langs Breda) en ten noorden van Rotterdam door het Groene Hart. Hierbij is nu definitief de keuze gemaakt voor het A1-tracé (oostelijk van Zoetermeer naar Nieuw Vennep). Daarnaast is op het punt van de inpassing van deze tracés veel meer rekening gehouden met aspecten van leefbaarheid en milieu. Dat is de belangrijkste reden waarom de aanleg van de HSL-Zuid in de nieuwe HSL-nota inmiddels op f 5,9 miljard wordt geraamd, versus f 3,1 miljard in de eerste PKB.

De gemaakte afweging

In de HSL-nota staan drie opeenvolgende keuzen centraal:

1. De *strategische keuze*: Is het wenselijk dat Nederland in zuidelijke richting onderdeel gaat uitmaken van het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen?
2. De *vervoerskundige keuze*: Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van de internationale treinverbinding?
3. De *tracékeuze*: Hoe kan een treinverbinding met zo min mogelijk nadelige effecten gerealiseerd worden?

Ad 1 De strategische keuze

De strategische keuze wordt in de HSL-nota niet uitvoerig en expliciet behandeld, omdat de vraag in feite al met «ja» is beantwoord in voorgaande nota's die ook met het parlement zijn besproken. In dit verband wordt verwezen naar het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2), de nota Economie met open grenzen, de Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP+, NMP 2).

Ad 2 De vervoerskundige keuze

De vraag wat het meest gewenste kwaliteitsniveau van internationale treinverbindingen is, wordt uitgewerkt door twee uiteenlopende scenario's te schetsen: een scenario waarin Nederland volwaardig deel gaat uitmaken van het Europese net van hogesnelheidslijnen en een scenario waarbij Nederland via klassieke treindiensten met dit net verbonden wordt. Op basis van deze scenario's worden diverse vervoersalternatieven afgewogen die zijn gebaseerd op nieuwe lijnen, gebruikmaking van bestaande lijnen of een combinatie daarvan (zie tabel 3.3). De effecten van de verschillende vervoersalternatieven worden vergeleken op het punt van vervoerswaarde, substitutie van vlieg- en autoverkeer, reizigers-aantallen, reistijden, de trits «betrouwbaarheid/medegebruik/toekomst-

⁵⁹ TK, 1993±1994, 22 026, nr. 8.

⁶⁰ TK, 1993±1994, 22 026, nr. 9.

waarde», energieverbruik, terugverdientijd en exploitatieresultaat. In de tabellen 3.3, 3.4 en 3.5 zijn enkele kerngegevens uit de PKB samengevat.

Tabel 3.3: Vervoersvarianten

Alternatief	Nieuwe lijnen	Omschrijving
Nieuwe lijnenalternatief	Ja	nieuwe lijn (kortste tracé)
Bundelings-alternatief	Ja	nieuwe lijn gebundeld met bestaande spoorlijn Roosendaal-Rotterdam-Amsterdam; inclusief HSL-station Den Haag
Nieuwe lijn zuid-alternatief	Deels	tot Rotterdam nieuw HSL-spoor; vanaf Rotterdam HSL over bestaand spoor naar Amsterdam
Nul+ alternatief	Nee	hogesnelheidstrein over bestaande spoor

Tabel 3.4: Vervoersvarianten: vervoerspotentie en substitutie

Alternatief	Vervoerspotentie (miljoenen reizigers)	Substitutie van vliegtuig naar trein (miljoenen reizigers)	Substitutie van auto naar trein (miljoenen reizigers)
Nieuwe lijnen	8	1	1,7
Bundeling	8	1	1,6
Nieuwe lijn zuid	6,5	1	1,4
Nul+	4,6	0,6	1

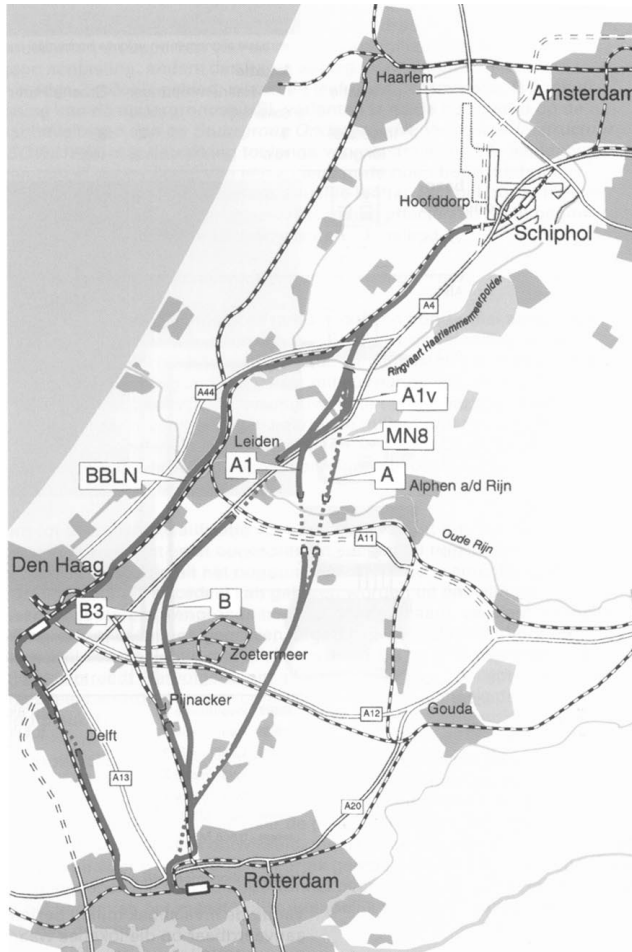
Tabel 3.5: Vervoersvarianten: reistijden en bereikbaarheid Den Haag

Alternatief	Reistijd Parijs± Schiphol	Reistijd Rotterdam± Amsterdam	Aantal hogesnelheidstreinen Den Haag±Brussel
Nieuwe lijnen	2.50 uur	35 min.	2±4 per dag
Bundeling	3.04 uur	45 min.	2±3 per uur
Nieuwe lijn zuid	3.07 uur	52 min.	1 per uur
Nul+	3.23 uur	52 min.	1 per 2 uur

Ad 3 De tracékeuze

Elk van de vervoersvarianten is weer nader uitgewerkt in één of meer tracés, opgesplitst in tracé noord (Schiphol-Rotterdam) en tracé zuid (Rotterdam-Belgische grens). In paragraaf 2.2.2 is al uiteengezet dat over het punt waar de HSL de grens zal passeren, nog geen overeenstemming bestaat met België. Om die reden zijn daarom drie verschillende tracés uitgewerkt (zie ook figuur 3.3). In figuur 3.4 zijn de noordelijke tracés weergegeven.

Figuur 3.4 Tracés Nieuwe HSL-nota (1994) ten noorden van Rotterdam



Beschrijving van de tracévarianten

Onderstaand een korte beschrijving van de hoofdvarianten die in PKB 1 worden behandeld, waarvan sommige overigens weer lokale subvarianten kennen; die zijn hier echter achterwege gelaten.

Varianten voor het tracé noord:

A1: nieuw tracé oostelijk van Zoetermeer door het Groene Hart

B3: nieuw tracé westelijk van Zoetermeer en daarna gebundeld met rijksweg A4

BBLN: «Bundeling Bestaande Lijn Noord», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn Rotterdam-Delft-Den Haag-Amsterdam

MN8: nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (komt grotendeels overeen met A1). Meest milieuvriendelijke alternatief.

Varianten voor het tracé zuid:

F: (Fnoord en Fzuid): nieuw tracé langs Breda; grensovergang Hazeldonk

G: nieuw tracé met grensovergang Zandvliet

H: nieuw tracé langs Roosendaal met grensovergang Essen

BBLZ: «Bundeling Bestaande Lijn Zuid», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn langs Roosendaal

MZ8: nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (recht door Hoekse Waard; langs Roosendaal, grens over bij Essen). Meest milieuvriendelijke alternatief.

De PKB-tekst

Op basis van voorgaande afwegingen komt het kabinet in de ontwerp-PKB tot de volgende keuzen:

1. Er zal een nieuwe spoorlijn tussen Schiphol-Rotterdam en Rotterdam-Belgische grens naar Antwerpen worden aangelegd met in beginsel een ontwerpsnelheid van 300 km/uur.
2. Voor het tracé Rotterdam±Schiphol gaat de voorkeur van het kabinet uit naar «tracé A1» (oostelijk van Zoetermeer, door het Groene Hart). De keuze voor de ligging van het tracé bij Rijkswetering wordt in PKB 3 gemaakt.
3. Voor het tracé Rotterdam-Belgische grens wordt gekozen voor tracévariant «Fnoord-Fzuid» (langs Breda). Er wordt een voorbehoud gemaakt voor een goede inpassing van het Develgebied. Op dit punt wordt in PKB 3 een keuze gemaakt.
4. over de nieuwe hogesnelheidslijn moeten ook snelle (binnenlandse) intercitytreinen kunnen gaan rijden. Daartoe wordt een verbindingsboog bij Breda aangelegd, die het mogelijk maakt dat treinen tussen de Noord-Brabantse stedenrij en Antwerpen van de hogesnelheidslijn gebruik maken.

De planning van de HSL-Zuid

Wat betreft de planning wordt uitgegaan van vaststelling van de PKB 3 in het voorjaar van 1995. Het ontwerp-tracébesluit wordt eind 1995 voorzien en een tracébesluit medio 1996. Na bezwaar en beroep zou medio 1997 de PKB (deel 4) onherroepelijk moeten zijn. Na opname in streek- en bestemmingsplannen en daarbij behorend beroep zou in de tweede helft van 1997 de uitvoering kunnen starten. De verwachte looptijd van het project wordt op 6,5 à 7 jaar gesteld. Dit resulteert in indienstname van de HSL-Zuid in 2004.

De kosten van de HSL-Zuid

Voor de totale HSL-Zuid is geen kostenraming in de HSL-nota opgenomen. De investeringskosten zijn per tracé opgenomen. Daarbij is steeds genoemd:

- ± het bedrag voor investeringskosten, waarbij de kans op overschrijding vijftig procent is (de nominale raming);
- ± de onzekerheidsmarge, ofwel het bedrag dat nodig zou zijn om de overschrijdingskans te reduceren tot circa zestien procent. Deze marge kan per variant, ook in relatieve zin, variëren.

Tabel 3.6: Investeringskosten tracévarianten

Tracévariant	Investeringskosten (in mrd. gulden)	Onzekerheidsmarge (in mrd. gulden en als percentage van de investering)
<i>Tracé noord</i>		
A1	2,6	0,4 (15%)
B3	2,8	0,5 (18%)
BBLN	3,6	0,8 (22%)
<i>Tracé zuid</i>		
BBLZ	3,1	0,4 (13%)
Fnoord-Fzuid	3,1	0,4 (13%)

De investeringskosten van de voorkeurstracés van het kabinet bedragen f 2,6 miljard (A1) plus f 3,1 miljard (Fnoord-Fzuid), ofwel f 5,7 miljard in totaal. De verbindingbogen die nodig zijn om Breda op het HSL-net aan te sluiten worden apart geraamd (op circa f 150 miljoen), zodat de totaal voorziene kosten geraamd worden op f 5,86 miljard.⁶¹

Kostentoeename tussen de PKB 1 uit 1991 en de PKB 1 uit 1994

Het ICES-advies over deel 1 van de PKB (van 13 oktober 1993) bevat een illustratief schema waarin uiteengezet wordt hoe de kostentoeename tussen de PKB uit 1991 en de PKB uit 1994 in grote lijnen tot stand gekomen is.

In onderstaande cijfers, die letterlijk overgenomen zijn uit een ICES-notitie zijn alleen de kosten van de tracés meegenomen en niet de totale kosten van het project. Bovendien is het de stand in 1993. In de PKB die begin 1994 zal verschijnen, zijn de totaalkosten uiteindelijk f 5,9 miljard.

De cijfers zijn bedoeld ter verklaring van de belangrijkste kostenverschillen tussen 1991 en 1993. De genoemde cijfers zijn «ambtelijke cijfers» en destijds niet aan Tweede Kamer gepresenteerd.

(mIn. gld.)	zuidtak	noordtak	som
raming HSL-nota (prijzen 1991) aanpassingen:	2 100	1 100 ²	3 200
Prijscompensatie/bijstellingen	150	100	250
correctie vastgoed en schadevergoedingen, incl. kabels en leidingen	200	350	550
correctie tunnel Hollands Diep, Oude Maas en correctie aansluiting Rotterdam Noord	700	250	950
goedkopere oplossingen	± 250	± 150	± 400
goedkoper tracé	± 400	± 250	± 650
kwaliteitsverbeteringen (o.a. milieu, hinder)	250	1 250	1 500
nieuwe raming (prijzen 1993)	2 750	2 650	5 400

¹ Bij dit schema plaatst de ICES de volgende kanttekening: «In dit schema is uitgegaan van het «nieuwe lijnen»-alternatief. De toerekening van de kostenstijging naar de in de tabel onderscheiden oorzaken is een globale benadering.»

² In het originele ICES-stuk zoals dat aan de ministerraad is aangeboden staat «1000». Deze evidente rekenfout is in deze weergave gecorrigeerd.

⁶¹ Deze informatie over de raming is ontleend aan de stukken bij PKB 3 die de Tweede Kamer in 1996 ontvangt (zie TK 1995±1996, 22 026, nrs. 16±17, p. 189). Het feit dat deze getallen uit PKB3 afkomstig zijn, illustreert dat de meest cruciale basisgegevens («wat kost de HSL») in de Nieuwe HSL-nota, ondanks de 23 deelrapporten, niet altijd helder aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd.

Ter toelichting op dit schema schrijft de ICES aan het kabinet:

«De kosten zijn aanmerkelijk hoger dan werd aangenomen in de HSL-nota van 1991. Zoals in de bovenstaande tabel is aangegeven, werden de aanlegkosten toen geraamd op f 3,2 miljard. De stijging van de raming houdt verband met verschillende factoren. Enkele kunstwerken (tunnels) blijken duurder te zijn dan aanvankelijk werd aangenomen, met name omdat de technische dimensionering op de hoge snelheden meer kosten met zich meebrengt dan aanvankelijk werd verwacht. Verder is meer aandacht besteed aan de fysieke inpassing van het tracé. Een deel van de stijging wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de verdiepte ligging die op enkele onderdelen van de tracés is aangebracht. Verder zijn aanvullende voorzieningen verwerkt die zijn gericht op milieubescherming, natuur en beperking van hinder. Zo is rekening gehouden met een bedrag van f 100 miljoen voor o.a. mitigerende en compenserende maatregelen.»

Exploitatie

Wat betreft de exploitatie blijkt dat bij het nieuwe-lijnen alternatief, de exploitatie voldoende oplevert om de exploitatiekosten te kunnen dekken alsmede een deel van de infrastructuurkosten. In de beleidsnota van de HSL-nota staat:

«Het positieve exploitatiesaldo zal, via private financiering, gebruikt kunnen worden voor het dekken van een substantieel deel van de infrastructuurkosten».

Scheiding financiering, exploitatie en vervoer

De minister stelt dat een voorwaarde voor een positief exploitatieresultaat is dat een strikte scheiding tussen de financiering van de infrastructuur, de exploitatie ervan en de vervoerexploitatie wordt gemaakt.

In dit verband wordt gedacht aan een «BEM», «IEM» en «VEM», wat staat voor respectievelijk een Baan Exploitatie Maatschappij (BEM), een Infrastructuur Exploitatie Maatschappij (IEM) en een Vervoers Exploitatie Maatschappij (VEM):

- de aanleg geschiedt met private en publieke middelen door een Baan Exploitatie Maatschappij waarbij de zeggenschap bij de staat ligt;
- een Infrastructuur Exploitatie Maatschappij, bestaande uit private partijen die het hoogste bod hebben gedaan op het rail-infra-exploitatieright, gaat de lijn exploiteren en kan het gebruik verhuren aan vervoerders;
- de vervoerders kunnen zich verenigen in een Vervoers Exploitatie Maatschappij en vervullen de vervoersfunctie op de lijn.

De basis voor het latere opknippen van het HSL-project in aanleg, exploitatie (de Infraprovider) en het vervoer wordt hiermee in de PKB uit 1994 al gelegd.

3.3 Van kabinetsvoornemen (PKB 1) naar kabinetsbesluit (PKB 3)

Na aanbidding van de HSL-nota breekt voor de Tweede Kamer, formeel-juridisch gezien, een periode aan van «wachten op het kabinetsstandpunt». In deze periode, die zal duren tot mei 1996, wordt druk onderhandeld met België (paragraaf 2.3.2). Ondertussen treedt ook een nieuw kabinet aan (Paars I). Dit kabinet werkt de varianten uit die naar voren komen in de ronde van inspraak, advies en bestuurlijk overleg (paragraaf 2.3.3), waaronder de Bos-variant (paragraaf 2.3.4).

3.3.1 Het regeerakkoord 1994

Een nieuw kabinet, een nieuw regeerakkoord

De Nieuwe HSL-nota wordt in maart 1994 nog aangeboden door het kabinet Lubbers III, door de ministers Maij-Weggen (CDA) en Alders (PvdA). Op 3 mei 1994 zijn er Tweede Kamerverkiezingen. Voortzetting van

de zittende coalitie van PvdA en CDA is op basis van de uitslag niet de eerste optie. De formatie richt zich op een kabinet van PvdA, VVD en D66. Dit kabinet, Paars I, komt tot stand en wordt op 22 augustus 1994 beëdigd. In kabinet Kok I is mevrouw A. Jorritsma-Lebbink (VVD) minister van Verkeer en Waterstaat en mevrouw M. de Boer (PvdA) de minister van VROM.

In aanloop naar de formatie toe verdedigt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de reeds genomen besluiten over grote projecten, waaronder de HSL-Zuid. Men probeert ze het toekomstige kabinet ervan te overtuigen dat afwijken hiervan praktische bezwaren met zich brengt en sterk nadelige gevolgen zal hebben voor de economische positie van Nederland.⁶² Dit lijkt effect te hebben, want in het regeerakkoord 1994 wordt één kernachtige zin over de HSL-Zuid opgenomen:

«Het besluit tot aanleg van de Hoge Snelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracékeuze.»⁶³

Daarnaast wordt in het regeerakkoord 1994 de aanleg van een volwaardige HSL ook genoemd in relatie tot de luchthaven Rotterdam:

«Uitgaande van de uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»⁶⁴

De kwalificatie «volwaardige HSL» impliceert in dit verband een HSL over een nieuw aan te leggen tracé.

Terugkijken op de HSL-passage in het regeerakkoord

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is in de hoorzittingen met betrokkenen nader ingegaan op de betekenis van de zin over de HSL-besluitvorming in het regeerakkoord 1994.

In de gesprekken wordt ten eerste duidelijk dat het doelbewust in het regeerakkoord terecht is gekomen.

De heer Slob: (...) Is toen bij het formuleren van het regeerakkoord heel intensief gesproken over de HSL?

De heer Kok: (...) In die ronde van zeven weken is onder de leiding van de drie informateurs het onderwerp HSL zeker met enig gevoel voor detail aan de orde geweest in het overleg tussen de fractieleiders en de deskundigen. (...)

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

Mevrouw Jorritsma, die enkele maanden later minister van Verkeer en Waterstaat zal worden, is als Tweede Kamerlid namens de VVD betrokken bij het opstellen van de teksten voor het regeerakkoord.

De heer Hermans: U treedt in augustus 1994 aan. U heeft namens de VVD zelf de onderhandelingen aangaande Verkeer en Waterstaat gevoerd.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee, ik wil dat graag corrigeren. Ik ben deelnemer geweest van een werkgroep die de onderhandelingen moest voorbereiden. De onderhandelingen werden echt niet gevoerd door Kamerleden die op plaats nr. X stonden. Dat gebeurde door de lijsttrekkers en niet door gewone simpele Kamerleden zoals ik.

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

In haar beleving is de passage over de HSL in het regeerakkoord terecht gekomen omdat D66 op dat moment niet voor het in PKB 1 vastgelegde voorkeurstracé van de vorige regering was.

⁶² TK, 1993±1994, 23 715, nr. 12, bijlage 3, 13, 20 en 26.

⁶³ TK, 1993±1994, 23 715, nr. 11, p. 22.

⁶⁴ TK, 1993±1994, 23 715, nr. 11, p. 23.

De voorzitter: U formuleert het duidelijk. De binding in het regeerakkoord werd beoogd door de VVD en de Partij van de Arbeid om D66 vast te leggen op de voorkeursvariant.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ja, op dat moment. Het was het stadium van de procedure. Er lag een PKB 1 met twee varianten en één voorkeursvariant. Die hebben wij herbevestigd. In het kabinet dat daaraan voorafging, waren Partij van de Arbeid en CDA het over dat onderwerp eens. In de nieuwe coalitie waren de drie partijen het niet automatisch daarover eens. In mijn zienswijze lag het meningsverschil vooral tussen D66 en de andere twee partijen.

Interpretatieverschillen van het regeerakkoord

Over de interpretatie van de zin in het regeerakkoord blijken bewindslieden het niet geheel eens te zijn. Voor minister-president Kok is er maar één interpretatie mogelijk.

De heer Slob: Waar het gaat om de HSL, is in het regeerakkoord uiteindelijk voor de volgende formulering gekozen: «Het besluit tot aanleg van de Hoge Snelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracékeuze.» Hoe moeten wij deze passage lezen?

De heer Kok: Ik zou zeggen dat er niet zo veel interpretaties mogelijk zijn.

De heer Slob: Ik kan er wel een stuk of drie bedenken. Wat is evenwel uw interpretatie?

De heer Kok: De meest logische interpretatie vind ik: wij hebben geen aanleiding om de tracékeuze van het toen aftredende kabinet niet over te nemen.

De heer Slob: Betekent dit dat het kabinet dat daarna van start gaat, zich met het regeerakkoord heeft vastgelegd op dat tracé?

De heer Kok: Dat is in ieder geval de werkbasis. Het is altijd mogelijk dat er tijdens een kabinetsperiode expliciete afwijkingen van het regeerakkoord ontstaan. Soms gebeurt dat omdat er geheel nieuwe omstandigheden zijn ontstaan. Je maakt een regeerakkoord, maar je weet natuurlijk niet hoe de toekomst zal zijn. Er kunnen zich veranderingen voordoen op economisch terrein, in de internationale politieke verhoudingen of anderszins. Voor dingen waarvoor een expliciete afspraak is gemaakt ± in dit geval was dat om door te gaan op de tracékeuze van het vorige kabinet ± geldt dat dat de werkbasis is waarop het kabinet van start gaat, en dat er bijzondere omstandigheden en dringende redenen moeten zijn om daar eventueel van af te wijken. Bovendien moeten die, als dat het geval is, ook duidelijk met de regeringsfracties worden gedeeld. Immers, de fracties die hun goedkeuring hebben gegeven aan het akkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet en het te voeren beleid, moet worden gevraagd wat zij vinden van een eventuele afwijking daarvan en of zij daar overeenstemming over kunnen bereiken. Het is dus niet onmogelijk om af te wijken, maar je maakt een regeerakkoord niet voor niets. Het is geen vrijblijvend stuk papier dat je naast je neer kunt leggen. Dat is ook een van de redenen waarom

De heer Slob: Wij moeten de passage die daar staat, dus heel letterlijk nemen. Met de zinsnede «met inbegrip van de tracékeuze» wordt dus bedoeld op de tracékeuze zoals die in de PKB 1 stond die net een paar maanden daarvoor aan de Kamer was voorgelegd door het vorige kabinet. De A1-variant moest dus gewoon uitgevoerd gaan worden.

De heer Kok: Het lijkt mij logisch om die passage letterlijk te nemen. Er wordt lang over gedaan, voordat het zo ver is. Als die er eenmaal is, wordt er eerst instemming gevraagd van de fracties. Zij kunnen een en ander ook nog amenderen. Als alles eenmaal rond is, het met een strikje erom regeerakkoord wordt genoemd en de regering van start gaat, is dat de werkbasis. Daarvan kan worden afgeweken, maar alleen als de omstandigheden

daar aanleiding toe geven. Ook moet er dan echt sprake zijn van nieuwe feiten, bijvoorbeeld nieuwe politieke feiten. Verder moet daar instemming voor worden verkregen van de fracties die samen het regeerakkoord hebben onderschreven.

Volgens toenmalig minister-president Kok moet de zinsnede «met inbegrip van de tracékeuze» heel letterlijk worden genomen: een harde afspraak waar alleen in uitzonderlijke gevallen van afgeweken kan worden indien het kabinet én de regeringsfracties daartoe besluiten.

Ook minister Zalm van Financiën kijkt er zo tegenaan. Op 11 december 1995 stuurt hij een brief aan de ministers Jorritsma en De Boer, omdat hij het niet eens is met hun besluit om een andere variant⁶⁵ dan de in het regeerakkoord afgesproken voorkeursvariant uit te werken. Minister Zalm concludeert in de brief aan zijn collega's: «Voor mij blijft echter voorop staan, dat er door het kabinet in een PKB 1 en het Regeerakkoord een voorkeur is uitgesproken en een budget is vastgesteld.»

Toenmalig minister De Boer had de «hardheid» van het regeerakkoord op dit punt duidelijk anders ervaren dan de minister-president en minister Zalm.

*De heer **Aptroot**: (...) Wat vond u dan van het regeerakkoord? In het regeerakkoord stond toch dat de hogesnelheidslijn er zou komen, met inbegrip van de tracékeuzes. In het regeerakkoord staat dat er een HSL komt door het Groene Hart.*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb het als volgt geïnterpreteerd. Een regeerakkoord overrulet natuurlijk nooit een PKB-procedure. De PKB-procedure was in gang gezet. Deel 1 was verschenen.*

*De heer **Aptroot**: Daarin stond ook een voorkeursvariant.*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, in elke PKB staat een voorkeursvariant. Dat is de systematiek. Daarna gaat het de inspraak in en is het volstrekt normaal dat je de inspraak op al zijn merites beoordeelt en weegt. Dat kan dus betekenen dat je afwijkt van het voorkeursracé en tot een ander standpunt komt.*

*De heer **Aptroot**: Ik wil toch graag van u weten wat u, toen u toetrad tot het kabinet, vond van het feit dat het kabinet het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn bevestigde, met inbegrip van de tracékeuze. Onder dat inbegrip valt een hogesnelheidslijn door het Groene Hart.*

*Mevrouw **De Boer**: Ik kan niet zeggen dat het een erg duidelijke tekst is.*

*De heer **Aptroot**: Wat vindt u daar niet duidelijk aan?*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb de tekst geïnterpreteerd als: wij gaan voort met deze PKB-procedure. Daarvoor, in 1992, was de PKB-procedure afgebroken. Deze PKB-procedure zou doorgaan. Zo heb ik de tekst geïnterpreteerd. Je kunt natuurlijk nooit in een regeerakkoord stellen dat je voor een bepaald tracé kiest, ongeacht het gegeven dat de PKB-procedure nog in het inspraakstadium is.*

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

Overigens blijkt dat minister De Boer de tracékeuze van het vorige kabinet niet steunt vanwege de doorsnijding van het Groene Hart, maar zich bij

⁶⁵ Het betreft hier de Bos-variant die verderop in paragraaf 2.3.4 nog uitvoerig aan de orde komt.

haar aantreden niet heeft gerealiseerd dat deze keuze al in het regeerakkoord is vastgelegd.

*De heer **Aptroot**: Maar er stond een voorkeur van het kabinet in.*

*Mevrouw **De Boer**: Dat mag.*

*De heer **Aptroot**: Had u daar moeite mee?*

*Mevrouw **De Boer**: Ik wist van meet af aan dat dit mijn voorkeur niet was.*

De voorzitter: Is dat dan ook gemeld?

*Mevrouw **De Boer**: Toen ik aantrad en ik heb niet erg veel tijd gehad om te overdenken wat ik zou doen. Als je het regeerakkoord bekijkt en je kijkt ergens op bladzijde 58 of zo, staat er één zinnetje. Ik moet eerlijk zeggen dat ik daar niet over gevallen ben. Ik heb het niet eens getraceerd, om het woord «tracé» maar te gebruiken.*

*De heer **Aptroot**: Dat is in elk geval een heel oprecht antwoord.*

Geheime agenda?

In haar gesprek concludeert mevrouw De Boer dat ± achteraf gezien ± de tekst van het regeerakkoord niet op die manier geformuleerd had mogen worden:

De voorzitter: Wij hebben hierover ook intern gediscussieerd. Er ligt een regeerakkoord waarin een afspraak wordt gemaakt over de realisering van de hogesnelheidslijn en waarin een voorkeursvariant wordt opgenomen. Is een dergelijke uitspraak niet zo dominant dat in feite daarna het debat in de Kamer of met de woordvoerders van fracties gemarginaliseerd wordt tot een kijken hoe een variant wordt ingepast of wordt uitgevoerd? Hoe kijkt u daarop terug?

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb zojuist al gezegd dat ik de tekst niet duidelijk vond. Ik vind dat de tekst niet op die manier geformuleerd had moeten worden. Als men bedoeld had, wat ik heb begrepen en zoals ik het interpreteerde, dat de PKB-procedure doorging en niet werd gestopt, had men dat zo moeten formuleren. Het feit dat werd gesteld dat het was met inbegrip van de gekozen variant ofwel bevestiging van de variant, gaf aanleiding om te veronderstellen dat het kabinet een geheime agenda had en hoe dan ook wilde uitkomen bij de A1-variant. Het was dus niet een verstandige uitspraak.*

Oud-minister Jorritsma vond daarentegen de formulering in het regeerakkoord een «prima zin».

*De heer **Hermans**: U zegt dat die zin in het regeerakkoord niet bindend is. Had die er wat u betreft dan niet op die manier in moeten staan? Had er bijvoorbeeld kunnen staan: Het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn wordt bevestigd en de tracékeuze gaan wij bezien?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nee, ik vond het prima dat die zin erin stond. Op dat moment was mijn partij ± althans voor zover ik begrepen heb ± een groot voorstander van die tracékeuze, van die voorkeursvariant. Dat is geloof ik ook niet echt veranderd.*

Hoewel zij deze zin niet als bindend ervaren, waren er naar haar mening in de inspraak eenvoudigweg geen betere varianten naar boven gekomen dan de voorkeursvariant van het kabinet.

3.3.2 *Inspraak, advies, overleg en onderzoek (1994±1996)*

Na publicatie van de nieuwe HSL-nota in mei 1994 vindt er op diverse fronten actie plaats. In deze paragraaf staan vier typen activiteiten, die vaak nauw met elkaar samenhangen, centraal:

1. *Inspraak* (mei 1994-september 1994). Direct na verschijning van de nieuwe HSL-nota wordt het publiek voorgelicht over de plannen (het ministerie organiseert 26 voorlichtingsavonden en tien hoorzittingen) en krijgen belanghebbenden de mogelijkheid te reageren.
2. *Advies* (december 1994-februari 1995). De minister vraagt en krijgt advies over de nieuwe HSL-nota van respectievelijk de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de commissie voor de milieueffectrapportage (commissie m.e.r.), het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) en Overlegorgaan Personenvervoer (OPV).
3. *Overleg* (december 1994-mei 1996). Met bestuurlijke partners (provincies, gemeenten, stadsregio's, hoogheemraadschappen en waterschappen) wordt tussen 1994 en 1996 in verschillende rondes overleg gevoerd.
4. *Aanvullend Onderzoek* («permanent»). In december 1995 publiceert het ministerie van Verkeer en Waterstaat twee nadere onderzoeken naar tracévarianten. Ook derden, zoals de Technische Universiteit Delft, komen met studies naar tracévarianten.

Wat de Tweede Kamer merkt van deze activiteiten.

De resultaten van de inspraak en de advisering worden weergegeven in deel 2a van de PKB, die de Tweede Kamer ± ter kennisname ± op 23 november 1995 ontvangt.⁶⁶ Aangekondigd wordt dat PKB deel 2b, resultaten van bestuurlijk overleg, te zijner tijd ook ter inzage zal worden gelegd bij de Tweede Kamer. Dit wordt uiteindelijk pas juli 1996. Verder verschijnen er tal van onderzoeken, die niet altijd formeel aan de Tweede Kamer worden aangeboden, maar die wel openbaar zijn.

Op 15 december 1995 sturen de ministers Jorritsma en De Boer de Tweede Kamer een brief ter aanbieding van twee studies die zijn uitgevoerd.⁶⁷ Het betreft de studie naar de bundelingvariant (BBLN). Deze is ter kennisgeving. De andere is een studie naar «tracé WB3», ook wel aangeduid als de Bos-variant (zie ook paragraaf 2.3.4).

Veel tijd beschikbaar door impasse met België

Inspraak, advies, bestuurlijk overleg en aanvullend onderzoek zijn gebruikelijke activiteiten in de fase van een PKB-procedure tussen deel 1 (kabinetsvoorkeur) en deel 3 (definitief kabinetsstandpunt). Minder gebruikelijk is echter de periode die dit in beslag neemt bij de PKB voor de HSL-Zuid. Ruim twee jaar zal er gestudeerd en gediscussieerd worden. Een belangrijke factor die dit mogelijk maakt zijn de voortdurend optredende vertragingen in het onderhandelingsproces met België. Pas eind 1996 zal minister Jorritsma tot definitieve overeenstemming komen met haar Belgische collega.

De Tweede Kamer ontvangt op 2 december 1994 een brief van minister Jorritsma waarin zij meldt dat met de Belgische regering overeenstemming is bereikt om enkele verdragen te sluiten over een groot aantal (slepende) kwesties.⁶⁸ Ook over de HSL-Zuid zijn afspraken gemaakt: een gezamenlijke ambtelijke werkgroep zal een voor Nederland en Vlaanderen optimale oplossing zoeken en hierover een integraal rapport opstellen. Dit heeft nog gevolgen voor de definitieve tracékeuze voor het traject rondom de Belgische grens. Om die reden zal PKB 3 pas in december 1995

⁶⁶ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 13.

⁶⁷ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 14.

⁶⁸ TK, 1994±1995, 22 026, nr. 10.

verschijnen in plaats van in het voorjaar, zoals eerder aangekondigd. De minister kondigt aan ondertussen nog enkele nadere studies naar tracévarianten te zullen uitvoeren en publiceren. Uit deze brief blijkt dat de vertragingen in het België-dossier ruimte schept voor het uitvoeren van nader onderzoek (naar onder andere de Bos-variant).

Negen maanden uitstel

In het NRC Handelsblad van 2 december 1994 wordt het besluit tot uitstel als volgt geduid:
«Wat bij de Betuwelijn lange tijd een doodzonde was, blijkt bij de Hogesnelheidslijn (HSL) nauwelijks op bezwaren te stuiten. Met een simpele penne streek is de besluitvorming negen maanden opgeschort (...)
De Betuwelijn, werd op het ministerie van Verkeer en Waterstaat altijd gezegd, duldde geen uitstel, evenmin als de HSL. Maar inmiddels is het onzeker of er een Betuwelijn komt en wordt de HSL niet in 2003, maar waarschijnlijk pas in 2005 in gebruik genomen».

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat een belangrijke verklarende factor voor het feit dat al in 1987 de startnotitie voor de PKB HSL verschijnt en er pas in 1997 een goedgekeurde PKB ligt, vooral gelegen is in de langdurige onderhandelingen met België over de ligging van het HSL-tracé.

Inspraak, advies, overleg en onderzoek

Hierna worden de belangrijkste resultaten uit respectievelijk de inspraak, de advisering, het bestuurlijk overleg en het aanvullend onderzoek uiteengezet.

Ad 1. Inspraak

De inspraak levert 1250 reacties op. Hiervan zijn er 54 «bredere» reacties die gesteund worden door ruim 17 000 insprekers. De inspraak levert een gevarieerd beeld op van voor- en tegenstanders en dus ook van tal van argumenten pro en contra het project of onderdelen ervan. Een aantal insprekers vindt de omvang en opzet van de nieuwe HSL-nota zodanig omvangrijk (zes nota's met 23 deelrapporten) dat voor insprekers en volksvertegenwoordiging een gedegen studie nauwelijks mogelijk is. Sommige insprekers bepleiten om het HSL-besluit te onderwerpen aan een referendum. Enkele insprekers hebben weinig vertrouwen in de inspraakprocedure, omdat reeds in het regeerakkoord is bepaald dat de HSL er komt. Een groot aantal insprekers merkt op dat de vraag of Nederland aangesloten moet worden op het Europese net van hogesnelheidslijnen eerst beantwoord moet worden. In de HSL-nota lijkt deze vraag al positief beantwoord te zijn en gaat de afweging vooral over tracévarianten. Enkele insprekers wijzen er op dat het concept van hogesnelheidstreinen verouderd is en over 25 jaar achterhaald zal zijn door bijvoorbeeld magneettreinen. Veel kritiek in de inspraak richt zich op de A1-variant, waarvan aanleg strijdig zou zijn met het restrictieve beleid van het Groene Hart. Ook is er kritiek op het feit dat de HSL-nota is uitgebracht, terwijl er nog geen duidelijkheid is over de gang van zaken in België.

Steun voor de aanleg van een nieuw tracé voor de HSL is er onder meer vanuit de kring van het bedrijfsleven, gemeenten en provincies, de Kamers van Koophandel, Nederland Distributieland, de NS en Schiphol. Daarentegen zijn er ook zeer veel insprekers die zich uitspreken tegen de aanleg van een apart nieuw tracé. In dit verband wordt vaak aandacht gevraagd voor een studie van de Technische Universiteit Delft, die uitgaat

van het deels aanpassen en hier en daar uitbreiden van het bestaande spoor (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam) met twee sporen voor een hogesnelheidstrein. Over gehanteerde vervoersprognose en kostenramingen worden door diverse sprekers kritische kanttekeningen geplaatst. Sommigen stellen voor om de Algemene Rekenkamer de verschillende varianten te laten doorrekenen.

HSL of HST?

Een discussie die voortdurend speelt (en dus ook bij de inspraak aan de orde komt), is het door elkaar lopen in de regeringsstukken van de begrippen «HSL» (hogesnelheids*lijn*) en «HST» (hogesnelheids*trein*). Ogenschijnlijk een semantische discussie, maar toch met een politieke lading. Er zijn immers voorstanders van de komst van de hogesnelheidstrein naar Nederland, terwijl zij tegenstander zijn van de aanleg van een nieuwe lijn hiervoor. Zo gebruikt de gemeente Den Haag, een voorstander van het gebruik van het bestaande spoor, consequent over HST in plaats van HSL. Het Platform Hogesnelheidstrein spant in september 1994 een rechtszaak aan tegen de staat over onjuistheden in de PKB 1. Hierbij wordt onder andere ook geageerd tegen het door elkaar gebruiken van HSL en HST, daarmee suggererend dat beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zouden zijn.

Ad 2 Adviezen

Alle verplichte adviezen die aan de minister van VROM worden uitgebracht, hebben gemeen dat ze unaniem de keuze van het kabinet onderschrijven dat Nederland aangesloten moet worden op het Europese HSL-net. Ook wordt in alle adviezen de tracékeuze van het kabinet ten zuiden van Rotterdam (tracé Fn/Fz) onderschreven. Vrijwel alle adviesorganen zijn intern verdeeld over de vraag welk tracé ten noorden van Rotterdam de voorkeur verdient. In de navolgende boxteksten is de essentie van een viertal adviezen opgenomen.

I. Het RARO-advies

De RARO onderscheidt voor het tracé Rotterdam-Amsterdam twee opties:

1. Een HST over de bestaande uitgebouwde verbinding via Den Haag die bij de entree Rotterdam aansluit op de nieuwe HST-lijn naar het zuiden. Op deze verbinding is een snelheid mogelijk van rond de 200 km/uur.
2. Een HST over een snelle rechtstreekse verbinding Rotterdam-Amsterdam met een maximumsnelheid van 300 km/uur.

In zijn advies aan de minister van VROM kiest een deel van de raad voor de eerste optie en een deel van de raad voor de tweede. De raad acht nader onderzoek naar de TU-Delft variant en verdere uitwerking daarvan als optimalisatie van de bundeling-variant (BBLN) tot een volwaardig alternatief gewenst.

II. Het advies van de commissie m.e.r.

De commissie m.e.r. ziet zelf in hoofdzaak twee benaderingswijzen die in de HSL-nota niet altijd helder uit elkaar gehouden worden. In de ene benaderingswijze wordt het HSL-project vooral als afzonderlijk internationaal georiënteerd project beschouwd. In dat geval ligt een nieuwe lijn voor 300 km/uur in de rede. In de andere benaderingswijze wordt het HSL-project vooral óók als een nieuw maar integraal onderdeel van het uit te bouwen openbaar vervoernetwerk in Nederland gezien. In dat geval staat binnenlands medegebruik van de HSL centraal en het waar mogelijk tegelijk verbeteren van nationale en internationale verbindingen (HSL en Rail 21).

De commissie m.e.r. concludeert dat in het m.e.r. (c.q. de HSL-nota) veel goede en voor de besluitvorming relevante informatie wordt gepresenteerd. Als echter de tweede benaderingswijze van het HSL-project wordt gevolgd, ontbreekt in de informatie nog een aantal essentiële elementen en dienen de volgende vragen te worden beantwoord: Hoe is de substitutie te verbeteren door middel van het HSL-project als een nieuw en integraal onderdeel van het nationaal openbaar vervoernetwerk? Welke tracering draagt daaraan het meeste bij en in welke mate? In dit kader stelt de commissie m.e.r. dat nog niet onderzochte varianten (zoals de TUD-variant en de Bos-variant) informatie kunnen opleveren die een aanvulling van de MER noodzakelijk maakt.

III. Het OVI-rapport

Aan het overleg van het overlegorgaan verkeersinfrastructuur (OVI) is, naast vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, door een aantal organisaties deelgenomen.⁶⁹ Ook het OVI is niet unaniem in de keuze voor het noordelijk tracé. Een deel van de OVI concludeert, onder meer op basis van de noodzakelijke kwaliteit die de HSL dient te hebben (mede ten behoeve van substitutie) dat een bundelingsvariant niet reëel is. Deze deelnemers, zijnde de NS, Schiphol, het interprovinciaal overleg, de EVO, Transport Logistiek Nederland en de vereniging van de Kamer van Koophandel en Fabrieken, kiezen derhalve voor een nieuwe lijn, en wel volgens het nog nader te optimaliseren voorkeustracé van het kabinet. De andere deelnemers achten een verbeterd bestaand spoor wel reëel en kiezen daarvoor.

IV. Het OPV-rapport

Het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) is net als het OVI een overlegorgaan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat waar diverse organisaties aan deelnamen.⁷⁰ Het OPV acht het noodzakelijk dat de HSL-Zuid zodanig wordt geïntegreerd in de overige Randstedelijke vervoerplannen dat sprake zal zijn van een optimaal vervoerssysteem. Het overlegorgaan vreest dat andere projecten, zoals Rail 21 en Cargo 21, wellicht getemporeerd worden als de aanleg van de HSL-Zuid meer gaat kosten dan geraamd. Het OPV acht het noodzakelijk dat er zekerheid bestaat dat de financiële exploitatie van de HSL-Zuid geen invloed zal hebben op de exploitatie van het traditioneel spoorvervoer. De voorkeur van de meerderheid van het OVI gaat uit naar de aanleg van nieuwe hogesnelheidsspoorlijnen tussen Schiphol en Rotterdam en Rotterdam en de Belgische grens. De ANWB pleit voor het HSL-gedeelte tussen Amsterdam en Rotterdam volgens het bundelingsalternatief. ROVER is van mening dat prioriteit gegeven moet worden aan Rail 21. In dat kader dient de HSL via bestaande lijnen op Amsterdam te worden aangesloten.

⁶⁹ NS, EVO, IPO, Landbouwschap, ANWB, stichting Natuur en Milieu, Fietsersbond ENFB, Kamers van Koophandel, Schiphol, NIROV, KNAC, TLN, VVN.

⁷⁰ AbvaKabo, NS, VSN, Koninklijk Nederlands Vervoer (met aparte organen voor OV, busvervoer en taxivervoer), KLM, IPO, VNG, ROVER, ANWB, FNV, CNV, BOV en de Consumentenbond.

Ad 3. Overleg

Op een aantal cruciale momenten voeren de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM overleg met bestuurders van provincies, stadsregio's en waterschappen. Door de lange voorbereidingstijd van PKB 3 heeft relatief veelvuldig overleg plaatsgevonden, namelijk in december 1994, maart 1995, januari 1996 en mei 1996. Uit het verslag van het bestuurlijk overleg, dat pas ruim 2 jaar na verschijning van de HSL-nota beschikbaar

is voor de Tweede Kamer, ontstaat een beeld van regio's waar veel inpassingswensen leven die deels gehonoreerd zijn. In totaal wordt voor een bedrag van f 535 miljoen aan additionele inpassingswensen in het bestuurlijk overleg gehonoreerd.⁷¹ In hoofdstuk 4 is in tabel 4.1 een uitsplitsing gemaakt van de meerkosten van f 1,44 miljard tussen PKB 1 en PKB 3, zijnde ± in grote lijnen ± f 900 miljoen voor een boortunnel onder het Groene Hart en f 535 miljoen overige inpassingen.

Het onderhandelingsmandaat van f 535 miljoen

Uit ambtelijke stukken van diverse betrokken ministeries blijkt dat het bedrag van f 535 miljoen die in het bestuurlijk overleg is toegezegd, nadrukkelijk het karakter had van een maximum onderhandelingsmandaat voor de onderhandelende ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM. Het heeft Verkeer en Waterstaat veel moeite gekost om dit mandaat los te krijgen binnen het kabinet. Met name Financiën verzet zich lang tegen een dergelijk onderhandelingsmandaat omdat zij een «salamitactiek» vrezen en omdat er geen garantie is dat het bij f 535 miljoen in het bestuurlijk overleg zal blijven. Na de ervaringen met de Betuweroute wordt met name de Tweede Kamerbehandeling door ambtelijk Financiën gevreesd. Verkeer en Waterstaat stelt daar als argument tegenover dat bestuurlijke overeenstemming juist een waarborg is voor het voorkomen van allerlei wensen later in het proces. Bovendien wil Verkeer en Waterstaat alle toezeggingen in het bestuurlijk overleg vastleggen in convenanten zodat lokale overheden niet via de Tweede Kamer alsnog duurdere inpassingen kunnen eisen. Ambtelijk Financiën is echter niet gerustgesteld en schrijft in een notitie aan minister Zalm: «*Verkeer en Waterstaat wil met lagere overheden convenanten afsluiten om zo de grip op deze overheden maximaal te maken. Dit is op zich een goed idee, maar het regionale cliëntisme van bijvoorbeeld Tweede Kamerleden, zal zich niet door convenanten laten inperken.*»⁷²

Een niet geheel onterechte inschatting zoals zal blijken, want in december 1996 zal Financiën zich geconfronteerd zien met een pakket van amenderende moties op de PKB die op een kamermeerderheid kunnen rekenen, ter waarde van ruim f 2,5 miljard

Ad 4. Onderzoek

In lijn met de uitkomsten van de inspraak en de advisering laat het kabinet nader onderzoek doen naar de varianten WB3 (Bos-variant) en BBLN (bundeling met bestaand spoor). Daarnaast krijgt ook het onderzoek dat gedaan is door de Technische Universiteit Delft (TUD) veel bijval bij de inspraak, de advisering en het bestuurlijk overleg. In feite gaat hierdoor vanaf het moment dat de nieuwe HSL-nota verschijnt «de strijd» voor het noordelijke tracé tussen enerzijds de A1-variant van het kabinet door het Groene Hart en anderzijds drie alternatieven langs/door Den Haag (WB3, BBLN, TUD). Daarnaast is er nog de B3-variant die ook al in PKB 1 is opgenomen, maar deze krijgt in de publieke, ambtelijke en politieke discussie weinig bijval.

⁷¹ zie o.a. TK 1996±1997, 22 026, nr. 21; p. 72 (antwoord op vraag 174).

⁷² 71 Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 21 maart 1996, kenmerk: IRF/N79/VenW/LK.

Alternatieven voor de A1-variant

I) B3: Als A1 maar dan westelijk van Zoetermeer

II a) WB3: Nieuw aan te leggen tracé dat zoveel mogelijk gebundeld wordt aangelegd met rijksweg A13 (Rotterdam±Den Haag) en rijksweg A4 (Den Haag±Schiphol). WB3 kent geen station ter hoogte van Den Haag.

II b) WBH: als WB3, maar ter hoogte van Ypenburg blijft tracé oostelijk van de A4 en is daar voorzien in een station Haaglanden.

III) BBLN: Creëren van twee HSL-sporen op de bestaande spoorlijn Rotterdam-Den Haag-Amsterdam. Voor het grootste deel van het traject zal dit aanleg van nieuwe HSL-sporen impliceren en zal de bestaande lijn op grote delen dan zessporig worden.

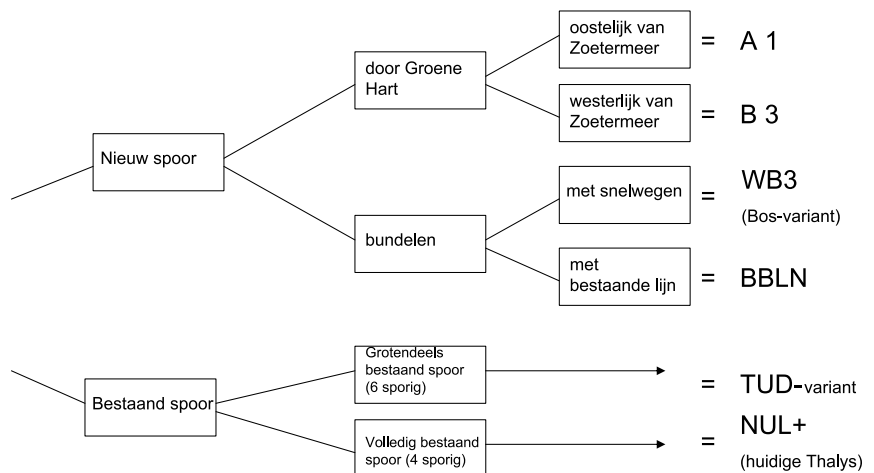
IV) TUD-variant⁷³: Als BBLN, maar dan gebaseerd op grotere delen van het traject waar (vooral) nog volstaan kan worden met het ombouwen van twee bestaande sporen naar HSL-sporen. Op grote delen dus viersporigheid. Het voordeel van deze variant is dat deze gefaseerd aangelegd kan worden. Op korte termijn minder risico's en kosten.

Over de gehanteerde veronderstellingen inzake de spoorcapaciteit en technische (on)mogelijkheden van maatregelen bij de door de projectorganisatie ontwikkelde BBLN-variant en de door de TU Delft ontwikkelde «TUD-variant» ontstaat discussie.

Daarom wordt een onafhankelijke audit uitgevoerd naar de gehanteerde prognoses en veronderstellingen.⁷⁴ De audit bevestigt grotendeels de aannames die zijn gehanteerd bij de door de projectorganisatie uitgewerkte BBLN-variant.

Schematisch kunnen de afwegingen die tot de verschillende varianten ten noorden van Rotterdam leiden, als volgt worden weergegeven:

Figuur 3.5: Noordelijke tracévarianten en de afwegingen



In de stukken die circuleren in de ambtelijke voorbereiding van de PKB 3 en in de uiteindelijke PKB 3 wordt de TUD-variant niet apart meegenomen. De door de projectorganisatie HSL uitgewerkte BBLN-variant wordt kennelijk beschouwd als de meest realistische uitwerking van het bundelingalternatief.

Uit de ambtelijke stukken en de gesprekken die de Tijdelijk Commissie Infrastructuurprojecten heeft gevoerd, ontstaat het beeld dat vooral het ministerie van VROM en de minister van VROM er voor geijverd hebben dat alternatieven voor de A1-variant, de voorkeursvariant van het kabinet, nader zijn uitgewerkt.

⁷³ 72 De TU Delft publiceert maar liefst drie opeenvolgende studies op dit punt. De eerste verschijnt in juli 1994 en is getiteld «*De hogesnelheidstrein via Den Haag? Kritische reactie op de nieuwe HSL-nota*». In april 1995 verschijnt: «*Vervolgstudie TU-variant, Toekomst-waarde nader onderzocht*». Tot slot publiceert de TUD in januari 1996 een derde rapportage: «*De HST kan niet buiten Den Haag. TU-visie naar aanleiding van de BBLN-studie*.»

⁷⁴ Externe audit BBLN Eindrapport, Goudappel Coffeng, adviseurs Verkeer en Vervoer, 1 maart 1996.

Mevrouw De Boer: (...) Ik heb al die varianten heel nauwkeurig bestudeerd, de bestaande lijn, de TU Delft-variant, ook een bestaande lijn, de varianten van Bos en natuurlijk het Groene Hart. Het voorkeustracé dat in de PKB stond, heb ik natuurlijk wel bestudeerd. Bij het bestuderen van de Bos-variant, wat met de medewerkers van VROM en de RPD heel nauwkeurig is gedaan, heb ik gezegd dat ik daarin heel aantrekkelijke aspecten zag. Dat had te maken met het feit dat die een bundeling zou betekenen van de grootschalige infrastructuur die daar lag, met de A4 en de A13. Wij hebben dit verder bestudeerd, het is helemaal onderzocht.

3.3.3 De Bos-variant (1994±1996)

In de besluitvorming over de HSL in zowel het kabinet, als later in de Tweede Kamer, zal de Bos-variant een belangrijke rol gaan spelen. In deze paragraaf wordt daarom nader ingegaan op de wijze waarop deze variant op de politieke agenda is gekomen en hoe er mee omgegaan is. Dit zal vooral gebeuren aan de hand van hetgeen betrokkenen hierover tegenover de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben verklaard.

Ontstaan van de Bos-variant

De Bos-variant dankt zijn naam aan bedenker, de heer Bos, een ingenieur uit Zoetermeer die deze variant eind jaren tachtig aan de keukentafel bedenkt. De crux van deze variant is dat deze niet door het Groene Hart loopt, maar uitgaat van een nieuwe spoorlijn gebundeld langs de autosnelwegen A13 (Rotterdam-Den Haag) en A4 (Den Haag-Amsterdam). Zo'n bundeling met rijkswegen was inmiddels ook voor de Betuweroute toegepast.

Als ambtenaar van het ministerie van OCenW is de heer Bos bij toeval in de gelegenheid om zijn variant rechtstreeks onder de aandacht van ambtenaren van Verkeer en Waterstaat te brengen, die niet afwijzend reageren. In 1994 komt PKB 1 uit waarin de Bos-variant is opgenomen in de overzichtskaart met onderzochte, maar afgevalen tracés.

De heer Aptroot: In de PKB 1 van 1994 zijn allerlei varianten in kaartjes opgenomen. Uw idee om niet recht door het Groene Hart te gaan en niet over bestaand spoor te gaan, maar een combinatie met de snelwegen te vormen, zat daarbij. Het werd weliswaar genoemd, maar niet uitgewerkt. Wat vond u daarvan?

De heer Bos: Wat u zegt is terecht. Wat ik vertelde, vond omstreeks 1990 plaats. Daarna is er in de burelen ijverig gestudeerd. Omstreeks 1994 kwam de nieuwe HSL-nota naar buiten. Het was een pakket van ongeveer een halve meter dik. Nog steeds werd alleen gesproken over de variant door het Groene Hart en die over bestaand spoor. Ik was daarom wat verbaasd en vroeg mij af wat zij met mijn variant hadden gedaan. Vervolgens heb ik de nota besteld. In deelrapport 4 op pagina 21 vond ik inderdaad een prachtige plattegrond met allerlei variantjes, tracés en karrensporen door het land. Mijn tracé was een daarvan. Dat werd echter weggeschreven, wat mij wel boos maakte. Het leek wel een soort complot. Ik ben ook ambtenaar geweest en ik weet hoe het gaat. Het «kluitje in het riet»-model is mij alleszins bekend: er zijn verscheidene varianten en er moeten argumenten worden verzonnen om ertegen te kunnen zijn.

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

Voor de heer Bos is dit aanleiding zijn varianten uitvoerig uit te werken en op 12 september 1994 in te brengen in het kader van de inspraak op PKB 1. Zijn variant zal daarna in officiële stukken door het leven gaan als «WB3».

WB3

De Bos-variant krijgt in het jargon van Verkeer en Waterstaat de titel «WB3» mee. De WB3 bundelt met bestaande snelwegen, is een variant die westelijk loopt van de reeds door Verkeer en Waterstaat uitgewerkte B3-variant en is bedacht door Willem Bos. Er zijn derhalve drie lezingen waar de afkorting WB3 voor staat:

- **WegenB**undeling 3
- **Westelijke B3**-variant
- **Willem Bos** 3

Wellicht is de aanduiding «WB» aanvankelijk van «Westelijke B3» afgeleid, maar duidelijk is dat «WB» later in de tijd wel degelijk als is gebruikt als herkenbaar «handelsmerk» ter aanduiding van door Willem Bos ontwikkelde varianten. Zo wordt een door Bos ontwikkelde variant op het F-tracé ten zuiden van Rotterdam (de zogenaamde Drechtstedenvariant) formeel aangeduid als «Fwb».

Ondertussen vindt zijn idee ook gehoor bij de provincie Zuid-Holland, waar de variant ook in de inspraak is betrokken. De provincie verzoekt zelfs om de Bos-variant onder de aandacht van de minister te mogen brengen.

Bos-variant op de politieke agenda

De Bos-variant wordt aanvankelijk niet door Verkeer en Waterstaat opgepakt, vanwege de vermeende planologische nadelen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) In 1994 zijn alle varianten heel globaal bekeken. Toen viel de variant die er ongeveer zo uitzag als de latere Bos-variant buiten de boot omdat die uit oogpunt van ruimtelijke ordening lastig was, want hij liep voor een deel door nieuwe woonwijken. Ik heb gelezen dat de heer Alders toen aan de minister van Verkeer en Waterstaat gemeld heeft dat er beslist niet voor die variant gekozen moest worden omdat die dwars door Ypenburg liep. Ook uit vervoerskundige overwegingen was die variant niet goed. Als er strak gebundeld werd met de A4, kon de trein niet hard rijden en als dat niet gebeurde, had die variant dezelfde nadelige effecten als de huidige variant namelijk dat er iets verder het Groene Hart ingeschoven moest worden om nog enige vervoerskundige meerwaarde te krijgen. In 1994 was deze variant al afgefallen. Op verzoek van de m.e.r.-commissie hebben wij de variant nogmaals bekeken en er iets dieper ingegaan en elke keer kwam dat er weer uit.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zag er dus niet veel in. Daar komt verandering als de commissie voor de milieu-effectrapportage in haar advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat expliciet spreekt over: «niet nader onderzochte varianten ± hierbij denkt de commissie met name aan de zogenaamde TUD-variant en de Bos-variant (WB3).»⁷⁵

De heer Aptroot: (...) Hebt u een idee waarom de commissie m.e.r. uw variant wel oppakte?

De heer Bos: Ik denk dat hij zo reusachtig goed was. De m.e.r.-commissie toetst op andere criteria dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij kijkt vooral naar de gezondheid van mens en milieu in plaats van naar rijtijden. (...)

De Bos-variant verder uitgewerkt

Naar aanleiding van het advies van de commissie m.e.r. wordt de Bos-variant nader uitgewerkt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu de projectdirectie HSL-Zuid, en de minister van Verkeer en Waterstaat verlenen wel hun medewerking, maar van harte gaat dat niet.

⁷⁵ Brief van commissie voor de milieu-effectrapportage aan de minister van Verkeer en Waterstaat en in afschrift aan de minister van VROM, d.d. 2 december 1994, kenmerk U809±94/Sf/ab/141±653.

Minister Jorritsma en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zien de Bos-variant absoluut niet als een reële optie.

Mevrouw De Boer: (...) Op Verkeer en Waterstaat had men absoluut niet het gevoel, ook mijn collega niet, dat dit een reële optie was. Als ik echter vond dat het uitgewerkt moest worden, dan deden zij dat. Zij hebben dat ook gedaan. Het projectbureau HSL heeft de Bos-variant uitgewerkt.

Maar minister Jorritsma verzet zich niet tegen de Bos-variant.

De heer Hermans: Heeft u zich verzet tegen het opnemen van de Bos-variant?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Van mij hoefde het niet zo nodig op dat moment, maar ik weet ook dat je er gezamenlijk moet uitkomen. Als mevrouw De Boer dat wil, gebeurt het ook. Daarmee had ik geen problemen.

Ondanks het feit dat minister Jorritsma geen probleem heeft met het feit dat de Bos-variant verder uitgewerkt wordt, krijgt Willem Bos niet bepaald de indruk dat de projectdirectie de uitwerking van zijn variant van harte oppakt.

De heer Aptroot: (...) Toch ging het ministerie de TU Delft-variant en de Bos-variant uitwerken. In een artikel in de Volkskrant van 18 november 1995 toonde u wel duidelijk bedenkingen bij de manier waarop dat gebeurde. Ik citeer: «Met dit soort werken kun je er van alles instoppen. Ambtenaren hebben mij zelf gezegd: als wij willen rekenen wij je zo kapot. Maar zij zijn slim genoeg om dat niet te doen.» Wanneer en hoe zeiden ambtenaren dat tegen u?

De heer Bos: Het gesprek zelf is telefonisch gevoerd. Zo gaat dat natuurlijk. Het werd gevoerd met een tijdelijk ingehuurd ambtenaar. Hij had nog niet de complete leerschool van de ambtenarij doorlopen. Hij was wat minder verfijnd in zijn diplomatieke bewoordingen, zou je kunnen zeggen. Het ademde wel de geest uit. (...)

Omdat ik toch op het vinkentouw zat, mocht ik op mijn verzoek eens langskomen in Utrecht. Ik mocht zelfs in de keuken kijken, maar ik ben niet verder gekomen dan de uitgiftebalie. Daar was ook een klein clubje ambtenaren waarmee ik een gezellig gesprek had. In dat onderhoud liepen de emoties wat hoger op. Dat leidde ertoe dat men zei dat ik een beetje moest dimmen, omdat ik anders geen medewerking meer zou krijgen. Als braaf burger heb ik dat uiteraard gedaan, maar dat wil niet zeggen dat ik achteraf wel meer medewerking of meer informatie kreeg. In dat opzicht moet ik het evenals anderen die voor de commissie zijn verschenen, hebben van een soort oprispingen van mensen die zwaar getafeld hebben. Uit die oprispingen moet je opmaken wat voor kruiden en specerijen men heeft gebruikt. Met die halve informatie moet je dan wat doen om verder te komen en om wat tegenwicht te kunnen bieden. (...)

Nadat de projectdirectie gekeken heeft naar het teken- en rekenwerk van Willem Bos ligt er een uitwerking van de Bos-variant waar Bos zich zelf niet volledig meer in herkent. De projectdirectie komt op hogere kosten voor de Bos-variant dan Bos zelf, onder andere doordat zij zijn uitgegaan van een hoog viaduct bij het Prins Clausplein en een tunnel van drie etages diep bij Leiden.

De heer Aptroot: (...) Hoe vindt u dat uw variant is uitgewerkt? Is dat logisch? Is het goed gebeurd?

*De heer **Bos**: (...) Vervolgens kwam naar voren dat de post onroerend goed bij mij een factor 2,5 groter was dan de lijn door het Groene Hart. Dat is natuurlijk logisch, want je gaat langs de snelwegen, waar allerlei bebouwing staat. Maar het is een soort penseel- verven met een kwastroller. Het is wel een gave om de lijn door de hele bebouwing heen te prikken, dwars door de huiskamers en directievertrekken. De prijs loopt dan natuurlijk aardig op. Bovendien bleek dat zij bij het Prins Clausplein en de Vlietlanden een dertien meter hoog betonnen viaduct van vijf kilometer lengte portretteerden. Dat vond ik teveel van het goede. Daarnaast kwam bij Leiden een tunnel tevoorschijn die drie etages diep ging. Je had eerst de Oude Rijn, vervolgens de A4 en daar zou de HSL nog eens onderdoorgaan. Daar ging men dus te diep, op het andere punt ging men te hoog. Het prijskaartje loopt dan natuurlijk aardig op.*

*De heer **Aptroot**: U herkende dus op delen niet uw eigen variant? Het was een duurdere manier van uitvoeren.*

*De heer **Bos**: Het tracé had inderdaad wat cosmetische correcties gekregen die ik niet helemaal herkende in mijn verhaal.*

Minister De Boer wel enthousiast

In tegenstelling tot minister Jorritsma ziet minister De Boer de Bos-variant wel als een serieuze optie. Op maandag 9 oktober 1995 laat zij zich tijdens een werkbezoek aan het Groene Hart openlijk uit voor de Bos-variant. Dit mist zijn uitwerking niet want in de Haagsche Courant van 10 oktober verschijnt de kop: «*Minister De Boer; Snelle trein via Den Haag*».

*De heer **Hermans**: De acties van mevrouw De Boer maakten het wel onontkoombaar dat de Bos-variant verder onderzocht en meegenomen werd.*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Wij zijn politici en worden geacht standpunten in te nemen. Wij worden ook geacht te proberen dingen te bereiken. Een minister van VROM heeft een andere doelstelling dan een minister van Verkeer en Waterstaat. Uiteindelijk moet men in het kabinet gezamenlijk iets bereiken. Je kunt altijd discussiëren over de vraag op welk moment je daarover iets moet zeggen in de publiciteit. Ik heb daarover een nogal stringente opvatting maar daarover kun je van mening verschillen.*

Minister De Boer dringt er vervolgens bij haar collega Jorritsma op aan om de Bos-variant als volwaardig alternatief in procedure te brengen, hetgeen impliceert dat voor de Bos-variant een aparte MER wordt opgesteld en dat er inspraak georganiseerd zal worden over deze variant. Hiertoe wordt door beide ministers besloten. Minister Zalm van Financiën is hier niet gelukkig mee.

De brief van de minister van Financiën (11 december 1995)

Op 11 december 1995 stuurt minister Zalm van Financiën een brief aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM en in afschrift aan de minister-president en de minister van EZ. Op een drietal punten uit hij zijn zorgen:

1. De Bos-variant, die buiten zijn weten om in onderzoek is gebracht.
2. De kosten van het bestuurlijk overleg dat de ministers Jorritsma en De Boer voeren met lokale overheden zonder dat er in het kabinet een onderhandelingsmandaat is afgesproken.
3. De onderhandelingen met België, waarbij er onzekerheid bestaat over wat een overeenkomst met België gaat kosten en wie dat gaat betalen.

Over de Bos-variant schrijft minister Zalm:

«De gang van zaken rondom het alsnog in inspraak geven van dit tracé komt mij nogal ongelukkig voor. De Bos-variant is namelijk circa 1,2 miljard duurder dan de voorkeursvariant van het kabinet (die in het Regeerakkoord is bevestigd). Door nu in dit stadium deze dure alternatieve variant alsnog nader te willen onderzoeken en als gelijkwaardig aan de kabinetsvariant te willen behandelen, wordt niet alleen de indruk gewekt dat het kabinet deze variant serieus in de afweging wil betrekken, maar er mogelijk ook heel wat extra geld voor over heeft om het Groene Hart nog verder te ontzien. Voor mij blijft echter voorop staan, dat er door het kabinet in een PKB 1 en het regeerakkoord een voorkeur is uitgesproken en een budget is vastgesteld.»

De minister van Financiën staat ± voorzichtig uitgedrukt ± niet erg open voor dit alternatief omdat hij al moeite heeft met het feit dat het kabinet de indruk wekt deze variant serieus in de afweging te willen betrekken.

*De heer **Hermans**: Minister Zalm is hierdoor onaangenaam verrast. Hij is niet betrokken geweest bij het besluit om de Bos-variant in procedure te nemen. Hij stelt dat zijn ambtenaren dit via de pers hebben moeten vernemen. Hij stuurt u en minister De Boer daarover op 11 december 1995 een brief. Wat vond u van die brief? Had de heer Zalm gelijk?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Hij had inderdaad een beetje gelijk. Het heeft iets te maken met de manier waarop je met elkaar werkt. Het ging om een procedure die opgedragen was aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan de minister van VROM. Wij konden daartoe besluiten maar het was netter geweest als wij minister Zalm verteld hadden waarmee wij bezig waren.*

De brief van minister Zalm gaat ook in afschrift naar minister-president Kok. Die ziet geen reden om de ministers De Boer en Jorritsma «terug te fluiten»:

*De heer **Kok**: Dat brengt geen wijziging in wat ik net zei. Bij de beoordeling van de einduitkomsten kun je het geheel van de overwegingen laten gelden. De financiële overweging is daarbij niet de minst belangrijke, maar voor mij is dat, dacht ik, geen overweging geweest om het eens te zijn met Zalm en die handel te laten afblazen.*

*De heer **Slob**: Terugkijkend, denkt u dus dat u de vakministers toentertijd de ruimte hebt gegeven om verder te gaan op een wijze die zij op dat moment verantwoord achtten.*

*De heer **Kok**: Ja, te meer omdat de brief van minister Zalm eerder een signaalfunctie had. Hij hield geen stopbord op, maar zei dat hij even wilde melden dat dit hoogst bezwaarlijke consequenties kon hebben. En dat was zijn goede recht. Het was zelfs zijn plicht om daarop te wijzen. Het is zeker niet verkeerd geweest dat hij de collega's daar in een vroeg stadium op gewezen heeft. Voor mij als voorzitter van de ministerraad was dat echter geen reden om de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM terug te fluiten en te zeggen dat zij daar niet over mochten praten en denken.*

Minister Jorritsma heeft begrip voor de opvatting van minister Zalm, maar vindt dat toch de procedure netjes afgelopen moet worden om niet naderhand het verwijt te krijgen «dat je het niet eens serieus hebt willen bekijken».

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: De minister van VROM vond het wel een serieuze variant. Ik kon mij erin vinden dat die procedure serieus afgelopen moest worden. Zo werkt het toch? Er moest nog geen besluit genomen worden. Het was in de voorbereiding naar een kabinetsbesluit.

De voorzitter: Was in uw perceptie de zaak volkomen open?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee, niet volkomen open. Als iemand in het kabinet die de verantwoordelijkheid heeft voor de belangrijke portefeuille ruimtelijke ordening, deze variant als een serieuze optie wil bezien, vind ik dat het moet gebeuren. Anders krijg je toch aan het eind van de rit het verwijt dat je het niet eens serieus hebt willen bekijken. Ik vind dat een volstrekt legitieme manier van werken. Ik snap wel dat de heer Zalm zegt dat het voor hem allemaal niet nodig is, maar desalniettemin als er zo'n opvatting leeft, vind ik wel dat je dat pad moet aflopen.

Inspraak op de Bos-variant

Begin januari 1996 vinden inspraakavonden plaats over de Bos-variant. Op deze voorlichtingsbijeenkomsten komen vooral de tegenstanders van de Bos-variant af. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Leiderdorp een fel tegenstander, omdat de Bos-variant zal leiden tot de sloop van woningen in deze gemeente.

Mevrouw De Boer: Dan ga ik even de film terugdraaien. Er zijn inspraakbijeenkomsten geweest met de betrokken gemeenten of gemeentebesturen. Daar was nul komma nul steun voor deze variant. Er was altijd een man in de zaal die mij zeer steunde op het punt van de Bos-variant en dat was de heer Bos, die daar altijd bij aanwezig was. Dat was vervelend, maar je kunt altijd nog zeggen dat sommige trajecten altijd moeilijk zijn voor gemeenten en dat je niet kunt verwachten dat zij «Hosanna» roepen. (...)

De bijeenkomsten worden inderdaad door Willem Bos zelf ook bezocht. Hij probeert vervolgens aan de kritiekpunten tegemoet te komen door zijn Bos-variant op diverse punten aan te passen of te verbeteren. Willem Bos stuurt op 26 januari 1996 een inspraakreactie op zijn eigen variant WB3 in. Deze inspraakreactie bevat verbeterde WB-varianten: de WB4 en de WB5.

Deze varianten krijgen beperkte aandacht. De ambtelijke, politieke en publieke discussie die in 1996 zal volgen over de Bos-variant, zal zich primair richten op WB3. Wel komt dan een andere subvariant steeds nadrukkelijker in beeld, de variant WBH, waarbij de Bos-variant voorzien is van een station Haaglanden ter hoogte van Ypenburg.

De Bos-variant redt het niet

De besluitvorming over de Bos-variant in het kabinet in het voorjaar van 1996 kan niet los gezien worden van de besluitvorming over de tunnel onder het Groene Hart. In het kabinet redt de Bos-variant het niet tegenover de voorkeursvariant A1. Dit proces wordt verder beschreven in paragraaf 2.4.3.

Toch is de Bos-variant daarmee niet van het toneel, want ook in het najaar van 1996 zal het debat in de Tweede Kamer in belangrijke mate gaan over de keuze tussen de Bos-variant en de A1-variant. Dit wordt verder beschreven in paragraaf 3.4.

Minister Jorritsma heeft nooit in de Bos-variant geloofd. Mede daarom is verdere detailuitwerking en bestuurlijk overleg achterwege gebleven.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) Als je die variant zover hebt uitgezocht dat je bij voorbaat al ziet dat die vervoerskundig noch inpassingstechnisch iets wordt, dus in termen van prijs/kwaliteitsverhouding, dan moet je ermee ophouden, is mijn opvatting. Als ik er maar enigszins in had geloofd, dan was ik verder gegaan.

Oud-minister De Boer stelt dat hierbij vooral het argument van «tijd» gespeeld heeft.

Mevrouw De Boer: (...) In die periode konden wij niet tot overeenstemming komen ± en dat had ook met de tijd te maken -om de Bos-variant uit te werken als ware het een voorkeursvariant, dus op locatieniveau. Waarschijnlijk had je daarvoor dan twee jaar extra moeten uittrekken. (...)

Daarnaast vindt zij bestuurlijk draagvlak een aandachtspunt.

De voorzitter: De afspraken die u maakte met uw collega van Verkeer en Waterstaat gingen toch over de gelijkwaardige uitwerking van beide varianten?

Mevrouw De Boer: In de optiek van die periode is de Bos-variant zover mogelijk uitgewerkt. Wij hadden dus een behoorlijk beeld van die variant. Het grote probleem bij de Bos-variant was voor mij dat er geen bestuurlijk draagvlak voor was.

De Bos-variant een «traineervariant»?

In het NRC Handelsblad van 19 januari 1996 wordt een artikel gewijd aan de Bos-variant. Daarin wordt gesteld dat in een recente evaluatie van de eigen inspraakprocedure, het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend zo nu en dan zelf met een zogenoemde traineervariant te komen. Daar is ook een verklaring voor. «De bereidheid om het lineaire karakter van het besluitvormingsproces (het achter elkaar uitvoeren van stappen) in te ruilen voor een Echternacher processie is vaak ingegeven door de vrees om bij de rechter, in het kader van beroepsprocedures over het uiteindelijke besluit, onderuit te worden gehaald met het argument dat onvoldoende aandacht is besteed aan door belanghebbenden ingebrachte «nieuwe feiten c.q. alternatieven», aldus het ministerie.»

De heer Bos herkent deze weergave van hoe met inspraakvarianten wordt omgegaan.

De heer Aptroot: In de NRC heeft een artikel gestaan dat gewijd was aan uw variant. Er wordt in geschreven: «Hogere kosten, nieuwe weerstanden, rapporten waar niemand tevreden over is. Hoe serieus is WB3 eigenlijk? In een recente evaluatie van de eigen inspraakprocedure bekend Verkeer en Waterstaat zo nu en dan zelf met een zogenoemde traineervariant te komen.» Kent u die kwalificatie?

De heer Bos: Ja, de kwalificatie van «traineringsvariant» ken ik. Af en toe moet je een doekje voor het bloeden geven, een aalmoes, en moet je net doen alsof inspraak loont. Of het is afgedwongen van buitenaf. Men moet er pro forma mee bezig zijn. Intern noemt men dat een traineringsvariant. Dit obstakel moet op een gegeven moment uit de weg worden geruimd om verder te kunnen gaan. De ambtenarij is een systeem, een kolonie mieren. Je kunt er een paar fijnknippen, maar de kolonie gaat door, tot de laatste mier.

Bos wijst in dit verband op het punt dat de minister zowel de rol van speler heeft als die van scheidsrechter. De minister wordt geacht als «speler» de eigen voorkeursvariant nader uit te werken en in bestuurlijk overleg te verdedigen, maar moet tegelijk ook als «scheidsrechter»

objectief en onafhankelijk concurrerende varianten uit de inspraak beoordelen en eventueel nader uitwerken.

De suggestie dat de Bos-variant als «trainingsvariant» is beschouwd, klinkt ook door in een ambtelijke notitie die minister Zalm eind 1995 ontvangt. Ambtenaren van Financiën schrijven over het besluit om een aanvullende MER te starten naar de Bos-variant: «(...) *de aanvullende MER valt enkel te verdedigen, omdat we er als rijksoverheid blijk van zullen moeten geven dat we bereid geweest zijn om alle mogelijke tracés in de afwegingen te betrekken*».⁷⁶

Krantenartikel over de Bos-variant

Hiervoor is al verwezen naar een artikel in NRC Handelsblad van 19 januari 1996 dat is gewijd aan de Bos-variant. De analyse in dit artikel is dat de Bos-variant min of meer door de toevallige omstandigheid van vertraging in het besluitvormingsproces, tot wasdom heeft kunnen komen. Een passage:

«De WB3-variant is een nakomertje. Eigenlijk was de inspraak ruim een jaar geleden reeds afgerond en had er allang een kabinetsbesluit moeten zijn. Onenigheid met Vlaanderen over waar het spoor precies de grens over moet heeft de besluitvorming echter aanzienlijk vertraagd, zodat het kon gebeuren dat eind vorig jaar, precies ten tijde van de Groene Hart-gesprekken van minister De Boer (VROM), het kabinet aankondigde de al langer bekende Bos-variant alsnog te willen onderzoeken»

Voorts wordt in dit artikel uit januari 1996 ook een meer politiek getinte analyse gegeven en een voorspelling gedaan die later uit zal komen:

«Het ligt meer in de rede dat het onderzoek naar deze variant een slag is in de strijd tussen de ministers Jorritsma, aanhanger van het voorkeurstracé en De Boer, beschermvrouwe van het Groene Hart. Mocht WB3 het niet halen, en die kans is groot, dan zal De Boer in het kabinet compensatie eisen. Dit zou kunnen in de vorm van extra tunnels, iets waarvoor zij zich ook al bij herhaling openlijk heeft uitgesproken».

3.3.4 Varianten op de Bos-variant

Het traject van inspraak, advies, overleg en onderzoek levert een bonte verzameling van meningen, wensen, argumenten, problemen, oplossingen, alternatieven en varianten. Zowel bij de besluitvorming binnen het kabinet (hoofdstuk 3) als bij de besluitvorming in de Tweede Kamer (hoofdstuk 4) is daardoor het speelveld voortdurend in beweging.

De HSL-besluitvorming spitst zich steeds meer toe op de keuze voor het tracé ten noorden van Rotterdam. Naast de bestaande tracévarianten, duiken ook nieuwe (sub)varianten en alternatieven op. Op alle niveaus (maatschappelijk, politiek, ambtelijk, bestuurlijk) was, is en blijft er in meer of mindere mate verdeeldheid over het te kiezen tracé.

Met name het «Groene Hart» en de positie van Den Haag worden argumenten die in de discussie steeds zwaarder gaan wegen.

Overzicht varianten

Onderstaand zijn enkele voor- en nadelen van de varianten, zoals die in diverse stukken naar voren zijn gebracht, op hoofdlijnen uiteengezet.

⁷⁶ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 6 december 1995, kenmerk: IRF/260/VenW/LK.

Tabel 3.7 Overzicht varianten noordelijk tracé

Variant	Genoemde voordelen	Genoemde nadelen ¹
A1 (kabinets-voorkeur)	<ul style="list-style-type: none"> ± Voldoet aan HST-concept ± Kortste reistijd Rotterdam-Schiphol ± Beste exploitatieresultaat, vervoerswaarde, kosten/batenratio en substitutie-effect ± Bestuurlijk meest afgestemd; kortste proceduretijd 	<ul style="list-style-type: none"> ± Doornijdt Groene Hart ± Doornijdt stedelijke gebieden (Noordrand R'dam, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk en Zoetermeer) ± Doornijdt kassengebied (B-driehoek) ± Den Haag geen HSL-station
WB-3 (Bos-variant)	<ul style="list-style-type: none"> ± Goede inpassing door bundeling met rijkswegen ± Goede potenties voor substitutie ± Variant denkbaar met HSL-station Haaglanden bij Prins Clausplein 	<ul style="list-style-type: none"> ± Doornijdt delen van VINEX-locaties ± Lastige inpassing bij R'dam Noord en Leiderdorp ± Geluidhinder in woongebieden ± Veel bochten in tracé ± Lange proceduretijd
BBLN	<ul style="list-style-type: none"> ± Den Haag eigen HST-station ± Groene Hart ontzien ± Stimuleert economische ontwikkeling Randstad ± Evenredige verdeling van HSL-voordelen over de stedelijke centra 	<ul style="list-style-type: none"> ± Grote kostenonzekerheid ± Voldoet niet aan HST-concept ± Laagste vervoerswaarde ± Laagste kosten/batenverhouding ± Lange proceduretijd ± Sloop van huizen en forse aanpassingen stations nodig
TUD	<p>Als BBLN, en daarenboven:</p> <ul style="list-style-type: none"> ± Op korte termijn goed inpasbaar ± Gefaseerde aanleg (flexibel, minder risicovol) ± Op korte termijn ruimte voor investeringen elders 	<p>Als BBLN, en daarenboven:</p> <ul style="list-style-type: none"> ± Capaciteitsgebrek op bestaand spoor ± Voldoet niet aan alle technische en veiligheidseisen

¹ Genoemde voor- en nadelen zijn ontleend aan de «Nota keuzeproblematiek» die minister Jorritsma op 1 maart 1996 aanbiedt aan de RPC.

Deze lijst is niet volledig, omdat op deze varianten weer subvarianten worden ontwikkeld. Niet door het kabinet, maar door derden. Naast een universiteit (TU Delft) en een geïnteresseerde burger (de heer Bos), ontwikkelen ook een Kamer van Koophandel (Haaglanden) en een Tweede Kamerlid (Stellingwerf) een variant. In maart 1996 wordt de zogenaamde «Kamer van Koophandelvariant» gepresenteerd (zie navolgende box) en in april 1996 de zogenaamde «RPF-variant». Beide zijn te beschouwen als varianten op de Bos-variant.

De Kamer van Koophandelvariant

Begin maart 1996 presenteert de Haagse Kamer van Koophandel een tracévariant die in feite een variatie is op de Bos-variant. Een belangrijk nieuw element is evenwel de bouw van een HSL-station ter hoogte van Ypenburg. Dit zou volgens de Haagse Kamer van Koophandel een enorme economische impuls aan de regio Haaglanden geven. Op 13 maart 1996 stellen de leden Leers (CDA), Verbugt (VVD), Versnel-Schmitz (D66) en Van Heemst (PvdA) de minister schriftelijke vragen over deze variant en verzoeken het kabinet deze volwaardig te betrekken in de besluitvorming. De minister antwoordt op 25 maart 1996⁷⁷ en schrijft dat zij de opvatting deelt dat een HSL-station bij het Prins Clausplein van regionaal- economische betekenis kan zijn voor de regio Haaglanden. Een bundelingvariant met een halte Haaglanden is meegenomen in de voorbereiding van het kabinetsstandpunt, zo stelt de minister.

⁷⁷ TK, 1995±1996, Handelingen, Aanhangsel 0836.

RPF-variant

Op 9 april 1996 komt de fractie van de RPF, bij monde van het lid Stellingwerf, met een nieuwe tracévariant. In feite is de RPF-variant een combinatie van het zuidelijk deel van de BBLN-variant en het noordelijk deel van de Bos-variant. De essentie is namelijk dat de HSL van Rotterdam tot Delft over het bestaande spoor gaat, zodat doorkruising van geplande nieuwbouwlocaties wordt voorkomen. Vanaf Delft zou een nieuw spoor aangelegd moeten worden, gebundeld met de bestaande snelwegen en met een station ter hoogte van het Prins Clausplein. In Delft is voorzien in een groot deel ondertunneling.

Met deze variant hoopt de RPF de impasse in de besluitvorming over de HSL te doorbreken.

*De heer **Stellingwerf**: Eind 1996 is de besluitvorming rond de HSL geweest. Wij hebben in april deze variant naar buiten gebracht en geprobeerd om daar zo breed mogelijk aandacht en ook draagvlak voor te krijgen.*

*De **voorzitter**: Kun je deze variant typeren als een poging tot een compromis, omdat er een patstelling was door de tegenstelling tussen de regeringsvariant van de tunnel door het Groene Hart en de Bos-variant?*

*De heer **Stellingwerf**: Een van de redenen is geweest om te komen tot een doorbraak in de patstelling, maar dan wel op basis van de vaste uitgangspunten die wij in het begin hadden ingenomen, en ook constaterend dat er ontzettend veel voordelen zijn te halen, wanneer je die twee zaken aan elkaar koppelt. Het is geen variant om een aardig politiek spelletje te kunnen spelen, maar gericht op het behalen van grote voordelen.*

*De **voorzitter**: Kunt u die voordelen onder woorden brengen?*

*De heer **Stellingwerf**: Ik heb daarstraks al gezegd dat bundeling aan bestaande infrastructuur versnippering van de open ruimte voorkomt. Je blijft consistent in je Groene-Hartbeleid, als je dit doet, en je lost het gigantisch grote probleem in de oude binnenstad van Delft in één keer op. (...)*

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

De RPF-variant in de HSL-besluitvorming

Hoewel de RPF-variant bedoeld is om uit de patstelling te komen tussen voor- en tegenstanders van de kabinetsvariant en de Bosvariant, zal deze variant bij de afweging binnen het kabinet geen rol van betekenis spelen. Ook later in de besluitvorming in de Tweede Kamer raakt de variant op de achtergrond, mede doordat de technische beoordeling ervan niet juist geschiedt. Stellingwerf meent dat de projectdirectie niet objectief kan zijn.

*De **voorzitter**: Dat is de beoordeling van het RPF-tracé door het projectbureau Hogesnelheidslijn-Zuid?*

*De heer **Stellingwerf**: Ja, dat was eigenlijk een slager die zijn eigen vlees aan het keuren was.*

Problematischer is dat de projectdirectie uitgaat van een bovengronds tracé door delen van Delft (o.a. TNO-complex, golfterrein en vuilstortplaats), waar Stellingwerf een ondergrondse ligging (boortunnel) had voorzien. Onderzoeksbureau Moret, dat in opdracht van de Tweede Kamer

ook de RPF-variant beoordeelt, gaat uit van deze informatie van de projectdirectie.

*De heer **Stellingwerf**: (...) Moret, die in opdracht van de Kamer handelt, gaat te rade bij het projectbureau HSL-Zuid en krijgt dan natuurlijk informatie van het ministerie, waar men in beginsel deze variant helemaal niet wil. Zo heb ik ook gezien dat de beoordeling is uitgevallen. Men wil dit niet, dus is het een negatieve beoordeling.*

*De **voorzitter**: Wat eigenlijk schokkender is, is dat u uw eigen variant niet herkent, waardoor de beoordeling niet meer zuiver is.*

*De heer **Stellingwerf**: De kern was dat wij een ondergronds tracédeel wilden, terwijl men een bovengronds tracédeel heeft beoordeeld. Dat was fnuikend.*

Uiteindelijk krijgt de RPF-variant, mede hierdoor, weinig aandacht in het politieke debat dat in het najaar van 1996 zal plaatsvinden (zie hoofdstuk 4).

*De heer **Stellingwerf**: (...) Wij hebben hier en daar wel bijval gekregen, dat het een interessante variant was. Er is in de discussies in de AO's ook wel eens naar verwezen, onder andere door de PvdA-fractie, dat er interessante openingen in zaten, maar veel verder is die steun eigenlijk niet echt gekomen. De minister heeft er in het debat, dat in een aantal termijnen heeft plaatsgevonden, bijna geen woorden aan vuil gemaakt, behalve hier en daar een paar zinnen. Zij heeft het eigenlijk afgedaan als niet relevant. Zij ging alleen voor de A1-variant en alles wat daarvan afweek, was niet aan de orde. Dat kwam ook omdat de discussie zich heel erg toespitste op een Bos-variant die langs de A4 en de A13 gebundeld werd, waar de maatschappelijke organisaties zich vooral achter hebben gesteld. Door de loop der dingen kwam de RPF-variant niet beter in beeld.*

Gelijkwaardige uitwerking van varianten

Gegeven deze ervaring bepleit Stellingwerf in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat de Tweede Kamer voortaan in een vroeger stadium in de PKB een variant zou moeten kunnen inbrengen. Hij signaleert hier een probleem dat ook in de RPC in maart 1996 gesignaleerd wordt: andere varianten zijn ten opzichte van de voorkeursvariant van het kabinet minder ver uitgewerkt.

*De heer **Stellingwerf**: (...) ik kijk nu even naar de PKB-procedure. Het kabinet kan natuurlijk een goed eigen voorstel bedenken, maar ik vind dat er op de een of andere manier ook een inbreng moet kunnen zijn, zodat de Kamer een variant op zo'n groot project kan meegeven. De beoordeling daarvan moet dan door de regering worden overgenomen, zodat de spullen, op een gelijkwaardige manier uitgewerkt, op enig moment naar de Kamer komen. Dat was een groot probleem bij de HSL, want de regering zei altijd dat haar variant volledig was uitgewerkt en dat zij op basis daarvan kon besluiten, maar dat er bij die andere varianten nog heel veel gerekend en bekeken moest worden. Tijdverlies, onzekerheid en een groot risico van budgetoverschrijdingen, dat waren de standaardargumenten. Dat zou je moeten voorkomen en dat kan door de Kamer in een vroeger stadium varianten te laten inbrengen. Dan kun je ook een combinatie maken met een vorm van inspraak uit de samenleving.*

Oud-Tweede Kamerlid Leers ondersteunt de zienswijze van Stellingwerf, maar waarschuwt voor het risico dat dan alternatief op alternatief wordt gestapeld.

*De heer **Aptroot**: Van mevrouw Wolvers, de heer Bos en ook de heer Stellingwerf, die namens een Kamerfractie een alternatief inbracht, hebben wij gehoord: als je een alternatief inbrengt, dus terwijl het kabinet al iets heeft, sta je per definitie op achterstand. Is daarvoor een oplossing mogelijk, zodat ook alternatieven uit de Kamer of uit de inspraak een goede kans krijgen om reëel te worden meegewogen?*

*De heer **Leers**: Ja, Stellingwerf heeft bij de HSL inderdaad een interessant alternatief ingebracht, maar dat was bij voorbaat kansloos. Ik moest nog zien of het ministerie bereid was om dat als volwaardig alternatief mee te nemen. Dat deed men niet. De enige manier is om voortijdiger dit soort alternatieven een rol te laten spelen. Dat heeft ook nadelen. Bos is tot het eind toe met zijn alternatieven gekomen. Die draaide er iedere dag een krul aan. Dan krijg je politieke opportuniteit. Die zag heel snel in: dit lukt niet, dus ik kom met weer een ander alternatief. Die zat volgens mij de hele dag te tekenen. Dat werkt dus ook niet. Dat kun je op een gegeven moment ook niet doen.
Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

Over de vraag of varianten voldoende uitgewerkt zijn, bestaan verschillende meningen. Voormalig minister Jorritsma hierover.

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: De vraag of varianten voldoende onderzocht zijn, is altijd arbitrair. Ook de Bos-variant was voldoende onderzocht om tot een oordeel daarover te kunnen komen. Binnen het kabinet was dat uiteindelijk de opvatting van iedereen. Als dat niet zo was geweest, was men niet tot een besluit gekomen of was er een ander besluit genomen.*

Op de vraag of «voldoende onderzocht» ook hetzelfde is als «gelijkwaardig meegenomen in besluitvorming» is zij minder duidelijk:

*De **voorzitter**: De essentie is de vraag in hoeverre de varianten gelijkwaardig zijn uitgewerkt opdat zowel het kabinet als de Kamer de mogelijkheid had een verantwoorde keuze te maken tussen beide varianten. Had u het gevoel dat beide varianten gelijkwaardig waren uitgewerkt?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: In mijn ogen waren ze voldoende uitgewerkt. Dat was ook de mening van het kabinet en uiteindelijk van de Tweede Kamer. Ik bedoel daarmee de meerderheid van de Tweede Kamer.*

3.4 Voorjaar 1996: het kabinet aan zet

Begin 1996 wordt besloten de besluitvorming in het kabinet te splitsen. In maart 1996 buigt het kabinet zich eerst over de vraag of «de aanvullende studies moeten leiden tot herziening van de keuze uit het Regeerakkoord». Vrij vertaald: Gaat de HSL door het Groene Hart of wordt alsnog voor een andere variant gekozen? In mei 1996 zal vervolgens de PKB 3 in zijn geheel door het kabinet worden behandeld.

3.4.1 Advisering over de tracé-alternatieven

Uit de inspraak ontstaat geen eenduidig beeld over de meest wenselijke variant ten noorden van Rotterdam. Ook in de ambtelijke voorbereiding van de PKB 3 lopen de meningen uiteen. In het interdepartementale overleg zijn de meeste ministeries, meer of minder uitgesproken, voorstander van de A1-variant.

Het ministerie van VROM is voorstander van de Bos-variant met station. In

ambtelijk overleg wordt geconcludeerd dat inzichten en visies van bestuurlijke en politieke aard uiteindelijk de keuze bepalen.

Een politiek-bestuurlijke afweging

In de Rijksplanologische Commissie van 5 maart 1996 wordt een nota besproken, getiteld: «Nota over keuzeproblematiek HSL-Zuid ten noorden van Rotterdam». Deze nota is opgesteld door de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat en wordt op 1 maart 1996 door minister Jorritsma aangeboden aan de RPC. Hierin worden invalshoeken geschetst die in het complexe afwegingsvraagstuk van tracévarianten aan de orde is. Gesteld wordt:

De keuze tussen tracés wordt niet alleen bepaald door min of meer objectief vergelijkingsmateriaal. Inzichten en visies van bestuurlijke en politieke aard bepalen uiteindelijk de keuze. De politiek-bestuurlijke invalshoeken die zich hebben gemanifesteerd, zijn:

- A) de invalshoek waarbij het HSL/HST vervoersconcept domineert;*
- B) de invalshoek vanuit ruimtelijk-economische belangen binnen de Randstad;*
- C) de invalshoek om het Groene Hart te sparen.*

Op basis van deze invalshoeken zou de voorkeursvolgorde van tracékeuzen volgens de nota van Verkeer en Waterstaat en VROM er zo uitzien:

	1 ^{ste} voorkeur	2 ^{de} voorkeur	3 ^{de} voorkeur	4 ^{de} voorkeur
A. vervoersconcept	A1	WB3 en B3	WBH	BBLN
B. Randstad	BBLN	WBH	WB3 en B3	A1
C. Groene Hart	BBLN	WB3 en B3	WBH	A1

RPC-vergadering van 5 maart 1996

In de vergadering van de RPC op 5 maart 1996 uit één van de aanwezigen zijn zorg over «*de divergerende tendens in de interdepartementale meningsvorming*» (...) «*De indruk wordt gewekt dat de varianten gelijkwaardig zijn onderzocht, maar hij vreest dat dit niet het geval is: de verschillende (toegevoegde) varianten zijn belegd met studies van ongelijke omvang.*»⁷⁸

Ook wordt in deze vergadering geconstateerd dat de variant WB3 met station op basis van zeer recent beschikbaar gekomen onderzoeksmateriaal in tien dagen moet worden beoordeeld. Hierbij wordt gewezen op «*de handicap van het op een zeer laat moment beschikbaar komen van de relevante nota's*».

De voorzitter concludeert dat, wat de grote tijdsdruk betreft, rekening gehouden moet worden met de door een aantal redenen ingegeven politieke wens om op korte termijn een keuze te maken voor een voorkeurstracé.

Dit leidt tot het beeld dat tijdsdruk een gedegen afweging van alternatieven in de weg staat en dat varianten in verschillende mate zijn uitgewerkt.

Voor minister De Boer wordt steeds duidelijker dat de Bos-variant het in het kabinet waarschijnlijk niet zal redden. Maar zij heeft nog een ander ijzer in het vuur. Als het Groene Hart niet ontzien kan worden door er omheen te gaan (Bos-variant), dan kan er ook nog onderdoor worden gegaan.

⁷⁸ Verslag van de 291^{ste} vergadering van de Rijksplanologische Commissie op 5 maart 1996; p. 4.

Mevrouw De Boer: Dan ga ik even de film terugdraaien. Er zijn inspraakbijeenkomsten geweest met de betrokken gemeenten of gemeentebesturen. Daar was nul komma nul steun voor deze variant (...)

Wij hebben in die periode ook heel veel interdepartementaal overleg gevoerd met de ambtenaren. U refereerde aan april, maar ik geloof dat er in maart een RPC-vergadering is geweest. Ook daarin stond de vertegenwoordiger van VROM vrijwel geheel alleen. Je kon dus constateren ± en wij hebben ook andere signalen gekregen ± dat de Bos-variant geen bestuurlijk draagvlak had. Als ik de Bos-variant had willen doorzetten, had ik meer steun daarvoor moeten hebben. Die was er dus niet. Vervolgens kun je twee dingen doen. Dan kun je zeggen dat het jammer is en toch maar meegaan met de A1-variant. Je kunt ook zeggen dat je natuurlijk niet zomaar akkoord kunt gaan met een variant waartegen je de grootst mogelijke bezwaren hebt en dat de variant zodanig geconstrueerd moet worden dat alle nadelen zoveel mogelijk gecompenseerd worden. Dat is dus met de ondertunneling gebeurd.

3.4.2 De geboorte van de tunnel onder het Groene Hart

In de besluitvorming begin 1996 komt het idee van een tunnel onder het Groene Hart steeds nadrukkelijker in beeld. Dit idee is echter niet nieuw. Door minister De Boer is het een jaar daarvoor al in de week gelegd.

Ondertunneling van het Groene Hart: wat vooraf ging

In de nieuwe HSL-nota (PKB 1) wordt uitgegaan van een tunnel van ongeveer vier kilometer onder de Oude Rijn. In de provincie Zuid-Holland ontstaat al vroeg het idee om voor een veel langere ondertunneling van het Groene Hart te kiezen. Reeds op 16 september 1994 spreekt Provinciale Staten van Zuid-Holland uit dat zij het liefst een HST over bestaand spoor (Den Haag-Leiden) wil. Mocht het tot aanleg in het Groene Hart komen, dan steunen zij de inzet van Gedeputeerde Staten om te komen tot een tien kilometer lange tunnel van Hazerswoude tot de Haarlemmermeer.

Een paar maanden later, op 7 april 1995, spreekt minister De Boer zich voor het eerst publiekelijk uit voor een ondertunnelde HSL door het Groene Hart. «*Puur vanwege het landschap*», zo stelt zij in een interview met de Haagsche Courant. Dit zou vooraf afgestemd zijn met haar collega van Verkeer en Waterstaat.

De heer Hermans: Al in een vroegtijdig stadium laat minister Margreeth de Boer van VROM zich openlijk uit voor ondertunneling van de HSL in het Groene Hart. Op 7 april 1995 zegt zij in een interview met de Haagsche Courant dat «ze zich puur vanwege het landschap wil inzetten voor een gedeeltelijk ondertunnelde hogesnelheidslijn aldaar.» Heeft minister De Boer het hierover met u gehad, vooraf of achteraf?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Wat verwacht u nu dat ik voor antwoord geef? Natuurlijk is daarover gesproken. Het meeste gebeurde dat in het kabinet, maar natuurlijk ook bilateraal. Ministers van VROM en ministers van Verkeer en Waterstaat hebben veelvuldig contact omdat de belangen vaak óf botsen óf sporen. Je moet steeds samen proberen om oplossingen te bedenken en daaraan hebben mevrouw De Boer en ik altijd veel aandacht besteed.

Toch gelooft ook minister De Boer niet dat een tunnel enige kans van slagen maakt, mede op basis van de signalen die ze hierover van haar collega's krijgt. Ze zet daarom aanvankelijk vooral in op de Bos-variant.

Mevrouw De Boer: (...) Toen ik mij sterk maakte voor de Bos-variant, heb ik niet serieus genomen dat een variant met een tunnel haalbaar zou zijn. Dat achtte ik niet zo reëel, gezien ook uitspraken die waren gedaan. Je kent ook het gevoel van je collega's. Daarom heb ik mij ook heel sterk gemaakt voor de Bos-variant, waarvan ik wist dat daaraan ook grote problemen zaten.

Kostenverschil Bos-variant en kabinetvariant

Eind 1995 worden door ambtenaren van VROM vergelijkingen opgesteld tussen de verschillende tracévarianten. Voor VROM is het ontzien van het Groene Hart een belangrijk item. In een notitie aan minister De Boer van 15 september 1995 luidt één van de adviezen:

«Tussen A1 en WB bestaat een kostenverschil (circa 1 miljard). Een mogelijke strategie is om dit kostenverschil te benutten om A1 te optimaliseren en daarmee meer aanvaardbaar te maken, ook vanuit de optiek van het Groene Hart-beleid.»⁷⁹

14 maart 1996: Maatschappelijke organisaties mengen zich in de discussie

Op 14 maart 1996, een dag voor kabinetsbesluitvorming over de tracékeuze, publiceren de voorzitters van de ANWB, Natuurmonumenten en LTO Nederland, de heren Nouwen, Winsemius en Doornbos, een ingezonden stuk in het NRC Handelsblad met een pleidooi voor varianten die niet door het Groene Hart gaan.⁸⁰ Ze schrijven onder meer:

«Dat betekent dat de hogesnelheidstrein niet alleen moet stoppen in Amsterdam/Schiphol en in Rotterdam, maar ook in Den Haag. Het is toch ondenkbaar dat het regeringscentrum niet in het net wordt opgenomen, terwijl Den Haag na Amsterdam de belangrijkste bestemming voor internationale reizigers is!»

Hun conclusie luidt:

«Er zijn dus goede alternatieven voor het tracé door het Groene Hart. Alternatieven die -anders dan de Groene Hart oplossing aansluiten bij het ruimtelijk beleid voor de Randstad. Of men daarvoor kiest is geen kwestie van technische ontwerpnormen, maar van een visie op de toekomst van de Randstad inclusief het Groene Hart».

Kabinetsberaad 22 maart 1996: twee standpunten

Op 22 maart 1996 is de HSL-Zuid in de ministerraad aan de orde. Een week eerder is in de ministerraad afgesproken dat de minister van Verkeer en Waterstaat hiervoor een beslispuuntennotitie opstelt. Echter, ook minister De Boer van VROM heeft haar standpunt in een aparte brief neergelegd, die zij daags voor het kabinetsberaad aan de minister-president en de leden van de ministerraad stuurt. De brieven van beide ministers staan in hun argumentatie en conclusies lijnrecht tegenover elkaar.

De brief van minister De Boer

De brief van minister De Boer start met een uiteenzetting over de doelstellingen van de HSL-Zuid die de minister van VROM in het bijzonder van toepassing acht:

1. Het realiseren van (inter)nationale substitutie van vlieg- en autoverkeer.
2. Bundelen met bestaande infrastructuur.
3. Ontzien van het Groene Hart.
4. Versterking van de ruimtelijk-economische structuur van de Randstad.

⁷⁹ Notitie aan de minister van VROM van de RPD, Directie Uitvoering en Coördinatie Ruimtelijk Beleid, d.d. 15 september 1995, kenmerk 816/95.

⁸⁰ Dit gezamenlijk optrekken van grote belangenorganisaties zet zich in het HSL-dossier verder voort en zal eind 1996 uitgroeien tot wat in de media wel genoemd wordt de «maatschappelijke coalitie» en de «grootste milieucoalitie ooit» (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2).

Ter toelichting hierop schrijft zij onder meer:

«Een doorsnijding van het Groene Hart tast de geloofwaardigheid van het rijksrestrictief beleid aan. Daarnaast bestaat het gevaar van een nieuwe ongewenste begrenzing voor verstedelijking. ANWB, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten wijzen een tracé door het Groene Hart af.»

«(...) Den Haag mag t.a.v. een volwaardige aansluiting op een internationaal vervoersnetwerk t.o.v. de andere drie grote steden niet in een minpositie komen. Daarbij kan niet worden voorbijgegaan aan de perspectieven voor de werkgelegenheid in Den Haag.»

Minister De Boer trekt onder andere de volgende conclusies ten aanzien van de A1-variant en de Bos-variant (WB):

WB ontziet het Groene Hart, A1 slechts bij volledige ondertunneling;

A1 en WB zonder station verbinden Amsterdam en Rotterdam rechtstreeks;

WB met station is beter voor de knooppuntpositie van Den Haag.

Minister De Boer eindigt de brief aan haar collega's als volgt:

«Ik vraag de raad het volgende te besluiten: de keuze te bepalen op het tracé WB, waarbij op korte termijn nader overleg met Haaglanden dient plaats te hebben over de variant met station. Op basis van dit overleg definitief te besluiten tot het al dan niet opnemen van een station.

Wanneer de raad vasthoudt aan de voorkeurstracékeuze dient het Groene Hart te worden ontzien door volledige ondertunneling»

De beslispuntennotitie van minister Jorritsma

De brief van minister Jorritsma start met een aantal vragen en antwoorden. Eén daarvan luidt: «Als een nieuwe lijn moet worden aangelegd, kan dan het Groene Hart worden gespaard? Minister Jorritsma schrijft als antwoord op deze vraag: *«Dit kan door een adequate inpassing van het A1-tracé, waarbij volledige ondertunneling het ongewenste extreem zou zijn. Het kan ook door voor een B3 of WB3-tracé te kiezen. Volledige ondertunneling staat naar mijn mening niet in verhouding tot de te sparen kwaliteit en heeft grote nadelen op het gebied van reizigerscomfort en exploitatie. Het is ongeveer f 1,6 miljard duurder en levert een zodanige precedentwerking op, dat ook elders op het tracé tunnels nodig zullen zijn (Rotterdam-Noord, Develgebied, Breda, België).»*

Over de Bos-variant (WB3) stelt de minister van Verkeer en Waterstaat:

«Het WB3-tracé zonder station wordt algemeen afgewezen door de provincie en betrokken gemeentes. Het is minimaal een miljard duurder dan A1, veroorzaakt problemen in Rotterdam Noord en Leiderdorp en is bestuurlijk nog niet goed ingebed. Voor de betrokken lokale overheden leveren deze tracés zonder station dus alleen lasten op en geen lusten. Het tracé leidt mede daardoor tot vertraging van de realisatie.»

Voor een keuze van de Bos-variant met station stelt de minister onder meer: *«De vervoerswaarde van een station bij Ypenburg schat ik niet hoog in (...); Bij het realiseren van de optie «WB-met-station-Ypenburg» ontstaat niet zozeer een hogesnelheidslijn als wel een tweede klassieke spoorlijn Amsterdam-Rotterdam (...); De beoogde exploitanten van de hogesnelheidstreinen, de HST-VEM en NS-Reizigers/Lange Afstand, hebben al te kennen gegeven er geen brood in te zien om op een station Haaglanden te halteren.»*

De brief besluit met de vraag: «Waarom kiezen voor het handhaven van de A1-variant?»

De minister schrijft:

«Ik acht het tracé A1 om de volgende redenen te prefereren:

- het tracé kent van alle in beschouwing genomen opties de laagste aanlegkosten; bovendien biedt de inpassing een goed uitgangspunt voor een duurzame ruimtelijke kwaliteit;
- het tracé is ondertussen met alle betrokken lagere overheden intensief doorgesproken, waarbij over het algemeen een bevredigende mate van acceptatie is bereikt;
- mede door het bovenstaande is dit tracé het snelst te realiseren, waardoor aan de periode van onzekerheid van burgers spoedig een einde komt. Een snelle realisering komt ook de internationale geloofwaardigheid ten goede;
- tracé A1 heeft de kortste rijtijd, en daardoor de hoogste vervoersvolumes, substitutie, en het gunstigste exploitatieresultaat.

Concluderend vraag ik de raad het volgende te besluiten over de tracékeuze: Vooruitlopend op de vaststelling van PKB deel 3 bevestigt de ministerraad de tracékeuze uit het regeerakkoord (tracé A1).»

Hoe deze discussie in het kabinet gelopen is, kan niet worden gereconstrueerd omdat notulen van de ministerraad gedurende 25 jaar geheim zijn en betrokken ministers niet bereid waren in hun gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hier op in te gaan.

De heer Hermans: In het voorjaar van 1996 gaat het kabinet richting een beslissing. Beide varianten zijn uitgewerkt. U en minister De Boer komen nogal tegenover elkaar te staan. Kunt u in uw eigen woorden vertellen wat er gebeurd is?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee. Nee, ik ga dat niet vertellen. Wij debatteren niet in het publiek over kabinetsdiscussies. Wij zijn politici en hebben verschillende opvattingen. Er zitten overigens geen twee ministers in een kabinet, maar veertien die allemaal opvattingen hebben. Die opvattingen lopen ook niet altijd gelijk met de partijlijn.

De Bos-variant of een (aangepaste) kabinetsvariant?

Minister De Boer voert op dat moment bewust een tweesporenbeleid: óf de Bos-variant (om het Groene Hart) óf een tunnel (onder het Groene Hart).

De heer Aptroot: De ministerraad krijgt twee brieven, één van uw collega Jorritsma-Lebbink en één van u. Ieder probeert het kabinet te overtuigen van de eigen voorkeur. Minister Jorritsma blijft voor de variant Groene Hart. U roept de ministerraad op om de keuze te bepalen op tracé WB, dus de Bos-variant. U schrijft vervolgens: «Wanneer de raad vasthoudt aan de voorkeurstracékeuze dient het Groene Hart te worden ontzien door volledige ondertunneling.» U volgt hier een tweesporenbeleid.

Mevrouw De Boer: Ja. Ik ging natuurlijk niet helemaal naïef de discussie in. Ik wist ongeveer hoe de hazen liepen. Ik voelde er niets voor om met lege handen te komen staan.

De heer Aptroot: Wat had u het liefst gewild dat uit die discussie was gekomen?

Mevrouw De Boer: Nogmaals, ik was niet ongelukkig met een standpuntbepaling over de ondertunneling. Dat betekende ook dat je snel aan de gang kon gaan. Nogmaals, voor mij woog de substitutie voor Schiphol ook erg zwaar. Daarom was het belangrijk om zo snel mogelijk aan de gang te gaan. Als dat niet gekund had, was ik natuurlijk volledig blijven zitten op de Bos-variant. Ik hoef niet te herhalen welke voordelen die had, maar die had dus heel veel extra tijd gekost.

*De heer **Aptroot**: U volgde dus echt dat tweesparenbeleid?*

*Mevrouw **De Boer**: Ja.*

*De heer **Aptroot**: Hebt u in het kabinet steun gekregen voor de Bos-variant?*

*Mevrouw **De Boer**: Volgens mij kunt u dat zelf wel een beetje veronderstellen.*

RPC-advies aan het kabinet

Op 27 maart 1996 komt de RPC met haar advies aan het kabinet. Daarin staat onder meer: «*Het is mogelijk om voor het gedeelte van het tracé dat door het Groene Hart voert ten opzichte van deel 1 extra inpassingsmaatregelen te treffen*»

Hiermee wordt gezinspeeld op het meer aanvaardbaar maken (door extra inpassingen) van het A1-tracé door het Groene Hart. De RPC geeft echter geen advies over welke maatregelen dat zouden moeten zijn. Over een tunnel wordt bijvoorbeeld niet gesproken.

In het advies staat ook:

«Wel merkt de commissie op dat er een bovengrens is in die zin dat de kosten van extra maatregelen niet zodanig mogen oplopen dat de kosten/batenverhouding van het project maatschappelijk niet meer is te verantwoorden.»

Wat dit punt betreft, blijkt dat minister De Boer inmiddels al heeft laten uitrekenen dat er nog f 1,6 miljard extra uitgegeven kan worden aan de kabinetsvariant zonder dat de kosten/batenverhouding onder de 1 komt en het project niet meer maatschappelijk rendabel is.

*De heer **Aptroot**: Wij naderen het moment in het voorjaar van 1996 dat het kabinet moet besluiten wat het aan het eind van de inspraak aan de Kamer zal voorleggen ter besluitvorming. Wij hebben gezien dat u uw ambtenaren opdracht heeft gegeven om te bekijken hoeveel geld extra kon worden geïnvesteerd in de variant door het Groene Hart om te bereiken dat de kosten en baten gelijk waren, zodat het geen project was waarvan de kosten hoger zijn dan de baten. Wij hebben de ambtelijke notitie gelezen, waarin u wordt gemeld dat in de Groene Hart-variant nog f 1,6 miljard kan worden geïnvesteerd. Als dat gebeurt, zijn de kosten en baten gelijk. Waarom hebt u dat laten uitrekenen?*

*Mevrouw **De Boer**: Omdat er voortdurend een verhaal ging dat de Groene Hart-variant met de tunnel zo geweldig duur was en onverantwoord was. Dat werd gezegd. Ik heb op een gegeven moment gevraagd of eens precies berekend kon worden of de kosten en baten, waarvoor een coëfficiënt was berekend, zodanig waren dat het onverantwoord was. Mensen zeggen van tijd tot tijd dat het allemaal belastinggeld is dat daaraan is besteed, alsof het weggegooid geld is. Als je ziet wat daar is gebeurd, is dat volstrekt verantwoord en zijn geen investeringen gedaan die niet het geld weer opbrengen.*

Steun van de premier voor een tunnel

Op kabinetsniveau is een impasse ontstaan na het beraad van 22 maart 1996. Twee ministers staan lijnrecht tegenover elkaar. In de eis die minister De Boer in haar brief neerlegt voor ondertunneling van het Groene Hart als de Bos-variant er niet komt, ziet de minister-president kennelijk een opening om uit dit conflict te komen.

Op 10 april 1996 bezoekt minister-president Kok het Groene Hart. Hij geeft aan dat het kabinet «*zeer serieus naar de mogelijkheid kijkt om de HSL door een langere tunnel te laten lopen*». In de op dat moment geldende

kabinetsplannen is voorzien in een tunnel van ongeveer vier kilometer onder de Oude Rijn. Die avond zegt de minister-president in Den Haag Vandaag: «Ik geef aan dat indien er alles afwegend een voorkeur zou zijn om dat zogenaamde A1-tracé te nemen, dat het dan ook in de rede ligt daarbij een nadere afweging te betrekken over de vraag: kunnen we niet een wat langer gebied ondertunnelen? Dat heeft een prijskaart. Die moet je dan uiteraard ook leggen tegen de totaalkosten van het andere alternatief.»

Voor minister De Boer is dit steun uit onverwachte hoek.

*De heer **Aptroot**: Wij hebben wel gezien ± je kunt niet zeggen dat dit uit het kabinet klappen is ± dat minister-president Kok op 10 april 1996 op bezoek ging naar het Groene Hart. Toen heeft hij zich uitgesproken voor een tunnel.*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, tot mijn grote vreugde.*

*De heer **Aptroot**: Ik neem aan dat u dat ook een beetje bij hem had ingestoken.*

*Mevrouw **De Boer**: Nee, dat kan ik niet zeggen. De heer Kok verraste mij wel eens.*

*De heer **Aptroot**: U was toen verrast over zijn uitspraak?*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, daar was ik heel blij mee. (...)*

Begin mei 1996: complexe situatie

Op 3 mei 1996 dient het kabinet definitief de knoop door te hakken. De situatie is op dat moment complex. Regeringspartijen PvdA en D66 hebben zich inmiddels openlijk voor de Bos-variant uitgesproken. In het kabinet is daar echter geen steun voor.

Coalitiepartijen voor de Bos-variant

Het vraagstuk van een nieuwe spoorlijn al dan niet door het Groene Hart is inmiddels een breed gevoerde maatschappelijke discussie. Gelijktijdig met de besluitvorming in het kabinet, bezinnen sommige politieke partijen en fracties in de Tweede Kamer zich ook op een standpunt. Van de coalitiepartijen staat de VVD steeds achter de A1-variant. D66 en PvdA steunen de kabinetsvariant echter niet, zo blijkt in maart en april 1996.

Eind maart 1996 spreekt het D66-congres zich uit tegen een HSL door het Groene Hart. Ook een gedeeltelijke ondergrondse aanleg door het Groene Hart is onaanvaardbaar, omdat dan «ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden uitgelokt».

D66-bewindslieden dienen zich in het kabinet sterk te maken voor een tracé langs de A4/A13 (Bos-variant) of anders langs bestaande spoorwegen (BBLN). Het congres spreekt ook uit dat Den Haag aansluiting moet krijgen op de HSL en dat daarom in de regio Haaglanden een nieuw station moet worden gebouwd.

Op 24 april 1996 maakt fractievoorzitter Wallage bekend dat de Tweede Kamerfractie van de PvdA kiest voor de Bos-variant. In het achtuurjournaal die avond zegt hij onder meer: «Als niet alles ondertunneld wordt, heb je ook echt nog een milieuprobleem in het Groene Hart. Vandaar dit duidelijk eerste signaal van de PvdA. Zorg dat die HSL er komt, maar leg hem langs het Groene Hart, daar waar ook al de autosnelweg ligt»

Voor minister De Boer is er nu steun in de Tweede Kamer voor de Bos-variant en steun in het kabinet voor de tunnel. Schijnbaar een luxe positie (?).

*De heer **Aptroot**: Uw fractievoorzitter de heer Wallage zei juist dat er een voorkeur was voor de Bos-variant.*

*Mevrouw **De Boer**: U ziet welke interessante positie ik had.*

*De heer **Aptroot**: Met wiens steun was u het meest blij?*

*Mevrouw **De Boer**: Nogmaals, ik wilde een goed besluit hebben. Dat goede besluit was of de Bos-variant of de tunnel. Ik vond dat wij eruit moesten komen. Ik wilde dus dat een van die twee besluiten gehonoreerd zou worden.*

De doorslag wordt gegeven door de minister-president die wederom de publiciteit zoekt. Op 1 mei 1996 spreekt hij zich uit voor de tunneloplossing.

*De heer **Slob**: U zegt dat het moment was aangebroken om in het kabinet tot een oordeel te komen. Het valt ons op dat u 1 mei 1996, twee dagen voordat de finale besluitvorming in het kabinet plaatsvindt, uw oordeel al publiek maakt. Op de 1 meiviering van de PvdA in Delft spreekt u zich namelijk onomwonden uit voor een tunnel onder het Groene Hart. Is het gebruikelijk dat in zo'n gecompliceerde situatie ± zo kunnen wij het toch wel typeren, al moeten wij het ook niet dramatiseren ± de minister-president, voordat er in het kabinet tot een finaal oordeel is gekomen, op een partijbijeenkomst zo duidelijk stelling betreft?*

*De heer **Kok**: Nee, dat is geen standaardmethode, maar het komt wel eens voor dat een minister-president die tegelijkertijd politiek leider van een partij is, bij bijzondere gelegenheden in partijverband zijn positie en zijn lijn mede moet bepalen op basis van de politieke inzichten die in zijn beweging naar voren worden gebracht. Terugkijkend, denk ik dat in de eerste dagen van mei al voldoende duidelijk was hoe het kabinetsstandpunt zou gaan luiden. Ik zou het voor mijzelf nog eens kunnen recapituleren, want ik kan het niet meer in agenda's en zo nagaan. Het zou mij echter niet verbazen, als in de laatste week van april en in de eerste week van mei, naar de vergadering van 3 mei toe, een zekere voorsortering in het kabinet of bij de belangrijkste leden van het kabinet had plaatsgevonden waardoor de besluitvorming op de derde eigenlijk meer een afronding was van wat informeel al was ontwikkeld, dan dat het plotseling «het moment» was waarop plotseling een verrassing uit de hoge hoed kwam.*

*De heer **Slob**: U zei dat het niet gebruikelijk was, maar u vond wel dat u zich dat kon permitteren omdat eigenlijk al duidelijk was waar het heen ging.*

*De heer **Kok**: Nou ja, het is staatsrechtelijk niet gebruikelijk om dat als minister-president te doen, maar politiek is het af en toe nodig om je bij je eigen partij te laten zien en horen. Dat komt wel eens meer voor.*

3.4.3 Het tunnelbesluit genomen

Door de uitlatingen van de minister-president op 1 mei lijkt de besluitvorming van het kabinet op 3 mei 1996 een formaliteit. Het kabinet kiest dan voor de A1-variant met een geboorde tunnel van negen kilometer van Hazerswoude tot de A4. De meerkosten hiervan worden becijferd op f 900 miljoen.

Argumentatie tunnelbesluit

In het wekelijkse gesprek met de minister-president maakt premier Kok duidelijk dat de f 900 miljoen voor het kabinet het maximum zijn en dat er voorts een «envelop» met een half miljard gulden is vrijgemaakt om knelpunten in het bestuurlijk overleg over inpassing van de HSL op te lossen.

Voor het kabinetsbesluit draagt premier Kok in de media drie argumenten aan:⁸¹

1. Het tracé dat wordt gevolgd lag al vast in het regeerakkoord.
2. Het tracé dat nu gekozen is blijft voldoen als in de toekomst nieuwe technieken nog hogere snelheden mogelijk maken.
3. De ontwikkeling van de tunneltechniek in Nederland.

Wat dit laatste betreft stelt de premier: «*Dit is heel belangrijk voor de B.V. Nederland, we moeten ervoor gaan met eigen techniek en we moeten voorkomen dat dit naar buitenlandse bedrijven gaat*».

Achteraf bezien is het derde argument betrekkelijk.

De heer Slob: Zeker gezien de kennis die wij daar nu van hebben ± dat is echter altijd de wijsheid van het latere moment ± is dat een heel frappante onderbouwing. Het tweede paarse kabinet heeft namelijk besloten om de tunnel te gunnen aan een consortium dat voor 90 procent Frans was. Dit consortium heeft de tunnel door voornamelijk Portugese werknemers laten bouwen en de betonnen tunneldelen zijn in België gemaakt en per binnenschip naar het Groene Hart getransporteerd.

De heer Kok: Het enige wat je daarvan kunt zeggen, is dat het goed is voor Europa.

Het tweede argument over nog hogere snelheden in de toekomst klopt in zoverre niet, dat de hele HSL-lijn is ontworpen voor maximaal 300 km/uur (zie ook paragraaf 4.3.4). Weliswaar zou technisch gezien op delen van het HSL-tracé harder dan 300 km/uur gereden kunnen worden, maar het zijn juist tunnels die op dit punt een belemmering voor de toekomst vormen.

Doorslaggevend lijkt het eerste argument, dat het besluit conform het regeerakkoord is. Daarnaast is een belangrijk argument in de afweging van het kabinet, dat op dat moment niet door premier Kok genoemd wordt, de wens om geen verdere vertraging op te lopen in de procedure. Op grond van dat criterium ligt het handhaven de eerdere kabinetskeuze voor de hand. De A1-variant is als voorkeursvariant immers het meest ver uitgewerkt in het kader van de PKB-procedure.

De heer Slob: Was die tunneltechniek wel een belangrijk argument?

De heer Kok: Het is gewoon conform het regeerakkoord gegaan. Ik denk dat het het allerbelangrijkste was dat het tempo erin bleef en er geen tijdverlies zou ontstaan en dat deze variant materieel, ondanks de kostenvermeerdering door de tunnel, aanmerkelijk voordeliger was dan een variant die meer tijd zou kosten. Dat vond ik belangrijke overwegingen, die ook pleitten in het voordeel van deze keuze.

Al met al kwalificeert premier Kok dit kabinetsbesluit op 3 mei 1996 als «Paars op zijn best».

Paars op zijn best

De oneliner «*Paars op zijn best*» zal in de maanden en jaren daarna nog veelvuldig worden aangehaald in debatten en stukken over de HSL-Zuid. Een andere veel geciteerde uitspraak over het kabinetsbesluit doet de heer Nouwen van de ANWB op 4 mei 1996 in de Volkskrant:

«Niet de rede maar de vrede heeft tot dit besluit geleid».

⁸¹ Zie onder andere: De Volkskrant van 4 mei 1996.

Ook minister De Boer is enthousiast en trekt het besluit naar zich toe. Op 3 mei 1996 zegt ze na afloop van het kabinetsberaad voor radio 1: «*Het*

doet mij ontzettend veel deugd natuurlijk dat de ministerraad vanmorgen in volstrekte unanimitéit besloten heeft om dit voorstel van mij te volgen».

Een tunnel van f 900 miljoen of van 9 kilometer?

Uit de beschikbare stukken dringt het beeld zich op dat het tunnelbesluit bepaald niet op een uitvoerig en gedetailleerd uitgewerkt plan was gebaseerd. Het lijkt er op dat primair besloten is tot het uittrekken van maximaal f 900 miljoen extra voor een tunnel. Na afloop van het kabinetsbesluit wordt benadrukt dat besloten is tot aanleg van een tunnel van negen kilometer. Uiteindelijk wordt dit een tunnel van zeven kilometer. Van de f 900 miljoen die het kabinet in mei 1996 extra uittrekt voor de tunnel wordt uiteindelijk zo'n 65 procent daadwerkelijk ingezet voor de tunnel.⁸²

Reactie Tweede Kamer

Het besluit op 3 mei 1996 betekent nog niet dat PKB deel 3 ook naar de Tweede Kamer gaat. Hierover moet het kabinet nog afzonderlijk adviseren. Ook moet de ICES nog adviseren, niet in de laatste plaats omdat de rekening voor de HSL-Zuid door het tunnelbesluit is opgelopen met f 900 miljoen.

In de media reageren de Tweede Kamerfracties van D66 en PvdA gematigd positief op het kabinetsbesluit, maar zij houden vooralsnog vast aan hun eerste voorkeur: de Bos-variant. Geen van de Tweede Kamerfracties wenst zich op voorhand neer te leggen bij de uitspraak van premier Kok dat f 7,5 miljard nu het absolute financiële plafond is voor de aanleg van de HSL.

Terugblikken op het tunnelbesluit

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in de openbare hoorzittingen met de destijds betrokken bewindslieden getracht zicht te krijgen op hun beleving van het proces. Onderstaand een kort overzicht van de wijze waarop de hoofdrolspelers van toen het tunnelbesluit hebben beleefd en gewaardeerd.

Premier Kok: Tijd om een beetje door te pakken

De rol van de minister-president lijkt doorslaggevend geweest te zijn bij het tunnelbesluit. Zijn steun voor deze optie was zelfs voor minister De Boer een verrassing. Op grond van contacten met andere ministers, maar zeker ook uit eigener beweging, besloot hij een «beetje door te pakken» in de richting van een tunnel.

De heer Slob: (...) Wij proberen het even in de tijd te volgen. Het kabinet heeft gezegd: wordt vervolgd. Vervolgens doet het D66-congres eind maart een heel duidelijke uitspraak, namelijk niet door het Groene Hart. Op 10 april brengt u vervolgens persoonlijk een bezoek aan het Groene Hart, waar u openlijk aangeeft dat het kabinet een langere tunnel serieus onderzoekt. U zegt zelfs 's avonds in Den Haag Vandaag: «Ik geef aan dat indien er alles afwegend een voorkeur zou zijn om dat zogenaamde A1-tracé te nemen, het dan ook in de rede ligt daarbij een nadere afweging te betrekken over de vraag: kunnen we niet een wat langer gebied ondertunnelen? Dat heeft een prijskaart. Die moet je dan uiteraard ook leggen tegen de totaalkosten van het andere alternatief.» Is dit het moment waarop de andere opties die er zijn, steeds serieuzer aangelegd worden tegen de oorspronkelijke voorkeursvariant?

De heer Kok: Ja, dit citaat reflecteert een beetje de ontwikkeling van mijn eigen denken in die periode. Het is zeker niet zo dat ik eind maart zei dat het vervolgd zou worden en dat

⁸² De oorspronkelijke raming van dit tracédeeltje was f 545 miljoen. Met de 900 miljoen die het kabinet extra uittrekt is in mei 1996 f 1445 miljoen beschikbaar voor een boortunnel. In december 1999 wordt de boortunnel voor f 941 miljoen aanbesteed (of wel 65 procent van het budget zonder nog rekening te houden met inflatie).

het op 3 mei vervolgens plotseling in het kabinet tot besluitvorming kwam. Ik kwam zelf, zeker in die weken, steeds meer tot de conclusie dat het waarschijnlijk verstandig was om in te zetten op het serieus bekijken van varianten voor ondertunneling. Er was, geloof ik, altijd al sprake van een kleine ondertunneling ergens anders in het tracé. Het ging mij toen evenwel vooral om de ondertunneling van het Groene Hart. Op grond van contacten met andere bewindslieden, maar ook voor eigen rekening ± je moet wel eens wat ± dacht ik dat de tijd wel rijp was om geleidelijk aan een beetje door te pakken in die richting.

Minister Jorritsma: de goedkoopste oplossing in de toenmalige coalitie
Uit de gesprekken en ambtelijke notities rijst het beeld dat minister Jorritsma letterlijk en figuurlijk steeds een «sobere lijn» heeft volgehouden. Gesteund door haar collega Zalm is dat vasthouden aan de A1-variant zonder al teveel dure inpassingen. Dit is niet gelukt, maar gegeven de toenmalige politieke situatie, de beste oplossing.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) Wij zijn naar buiten gekomen met een compromis dat voor ons allemaal verdedigbaar was. In dat compromis werd de vervoerskundige kwaliteit op niveau gehouden en de lijn werd niet duurder gemaakt dan nodig was. Ik ben er echt van overtuigd dat alle andere varianten duurder zouden zijn en minder vervoerskundig zouden oplossen. Ik ben er nog steeds van overtuigd dat wij in die politieke situatie de beste oplossing hadden gevonden en ook de goedkoopste. Dat is niet de facto de goedkoopste oplossing, maar wel de goedkoopste oplossing in de coalitie die er toen was.

Minister De Boer: Het resultaat telt

De inzet van minister De Boer is steeds gericht geweest op het ontzien van het Groene Hart. Onverwacht heeft zij daardoor uiteindelijk de boortunnel als compromis binnengehaald, hoewel zij dat vooraf niet had verwacht en juist inzette op de Bos-variant. Het handelen van minister De Boer is destijds in de media vooral in partijpolitieke termen geduid. Voor minister De Boer stond de kwaliteit van de besluitvorming voorop.

De heer Aptroot: Het Journaal heeft de uitspraken van de heer Wallage heel bijzonder weergegeven. Ik citeer wat mevrouw Brandsma toen meldde: «Dat de PvdA nu duidelijk maakt dat de HSL niet door het Groene Hart mag lopen, heeft een duidelijke politieke betekenis. PvdA-minister De Boer moet een keer aan een overwinning worden geholpen. Besluiten over bijvoorbeeld de Betuwelijn, maar ook de uitbreiding van Schiphol worden steeds uitgelegd als een nederlaag voor het milieu, en dus voor mevrouw De Boer. Het wordt tijd, vindt de PvdA, dat nu ook eens een VVD-minister verliest. Mevrouw Jorritsma, de VVD-minister wil wel dat de HSL door het Groene Hart gaat.»

Mevrouw De Boer: Ik denk niet in verlies en winst. Het klinkt natuurlijk mooi als ik zeg dat het mij gaat om kwalitatieve besluitvorming, maar daar gaat het om. In dit geval is dat absoluut geëffectueerd. De andere aspecten die door de media naar voren zijn gebracht, zijn voor mij niet interessant geweest.

In een naderhand verschenen publicatie uit 2002 over het eerste kabinet Kok, blikt minister De Boer terug op de HSL-besluitvorming en wordt de volgende uitspraak van haar geciteerd: «In wezen was de teerling al geworpen: de HSL moest er komen, Beek moest doorgaan, Schiphol moest uitbreiden en de A73 moest doorgaan. Het waren geen afwegingen meer. Het lag van tevoren vast. Mijn rol was bijbuigen. Het ging door, want de filosofie was «werk, werk, werk». Ik kon niet veel meer dan bijbuigen. Het niet doorgaan van die projecten kon ik mij niet veroorloven. Ook de PvdA-ministers wilden groei. Het vorige kabinet had geen besluiten genomen: wij hakten knopen door.»⁸³

⁸³ Uit: Vries, J. de (2002), «Paars en de managementstaat, het eerste Kabinet Kok (1994± 1998)», Apeldoorn, Garant, p. 103.

3.4.4 Het tunnelbesluit heroverwogen

Deze paragraaf blikk vooruit. In deze paragraaf wordt namelijk kort geschetst hoe de besluitvorming over de boortunnel verder gaat. Met het tunnelbesluit in 1996 is de race nog niet gelopen. In 1998 wordt het besluit heroverwogen. Om het totale besluitvormingsproces rond de boortunnel in samenhang te presenteren, wordt hierna \pm in afwijking van de chronologische opzet van de rest van dit hoofdstuk \pm ingegaan op de periode 1996 \pm 1998 waar het de boortunnel betreft. De besluitvorming in de Tweede Kamer over de boortunnel komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Hoe het verder ging met het tunnelbesluit

De tunnel onder het Groene Hart heeft bij de besluitvorming in het kabinet een prominente rol gespeeld, maar ook bij de PKB-besluitvorming in de Tweede Kamer in november en december 1996 is er veel kritiek op dit besluit (zie ook hoofdstuk 4). Uiteindelijk steunt de Tweede Kamer toch het door het kabinet voorgestelde A1-tracé. Het tunnelbesluit lijkt een doorslaggevend element in de besluitvorming te zijn. Zonder tunnel was er waarschijnlijk geen tracé A1 gekomen. In dit licht is het opvallend dat in de voorbereidingsfase van het project dit besluit wordt heroverwogen, inclusief een procedure ter herziening van de PKB. Of is het een teken dat het tunnelbesluit toch minder unaniem door het kabinet werd gedragen dan destijds naar buiten toe is gepresenteerd?

Kan de tunnel niet goedkoper?

Al tijdens de besluitvorming over de tunnel onder het Groene Hart speelt de discussie of deze niet goedkoper uitgevoerd kan worden. Hiermee wordt het besluit gelijk al gedeeltelijk ter discussie gesteld.

Illustratief is bijvoorbeeld een ordedebat in oktober 1996, waarin het lid Vos (GL) opheldering vraagt over de uitlatingen van de minister van VROM dat met het voortschrijden van de techniek de Groene Harttunnel wellicht goedkoper kan worden aangelegd. Per brief van 22 oktober 1996 nuanceert minister De Boer (VROM) deze uitspraak. Ze stelt dat het begrote bedrag van f 900 miljoen op dit moment nog steeds het uitgangspunt is.⁸⁴ In december 1996 acht het kabinet het overigens wel verantwoord om de post onvoorzien voor de tunnel van f 250 miljoen met f 100 miljoen te verlagen.

Bij de behandeling van het MIT 1998 \pm 2002 dient Leers op 17 november 1997 een motie in waarin de regering wordt verzocht het besluit tot aanleg van een geboorde tunnel te heroverwegen.⁸⁵

Kamerdebat bij vragenuurtje

Op 24 maart 1998 is er een debat tijdens het vragenuurtje over de uitlatingen van VVD-fractievoorzitter Bolkestein om bij de formatiebesprekingen de tunnel ter discussie te stellen. De heer Bolkestein stelt in dit debat: «*Het is volgens de plannen nu f 900 miljoen maar het zal wel f 1 miljard worden. Ik vind f 100 miljoen per strekkende kilometer tunnel buitengewoon veel geld. Het is zonder twijfel waar dat het hele besluit is afgeconcludeerd. Ik erken dat openbreking ervan tot vertraging zal leiden.*»⁸⁶

Oud-minister M. de Boer noemt dit naderhand in haar gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten «*kwaliijk en kortzichtig*».

⁸⁴ TK, 1996 \pm 1997, 22 026, nr. 23.

⁸⁵ TK, 1997 \pm 1998, 25 603, nr. 6.

⁸⁶ TK, 1997 \pm 1998, Handelingen 24 maart 1998, p. 64 \pm 4762.

*De heer **Aptroot**: Tegen het einde van uw ministerschap, stelde VVD-fractievoorzitter Bolkestein het tunnelbesluit opnieuw ter discussie tijdens het vragenuur. Ik citeer de heer Bolkestein: «Wij hebben die tunnel nooit verstandig gevonden. Iedereen in de zaal» ± de vergaderzaal van de Tweede Kamer ± «weet dat. Wij hebben altijd gezegd dat dat geld weggooien is aan een project dat het niet verdient. Wij hebben het geslikt omdat anders de hele HSL er niet zou zijn gekomen, althans het besluit daartoe.»
Wat vond u ervan dat een voorzitter van een coalitiefractie dit zei?*

*Mevrouw **De Boer**: Kwalijk en kortzichtig.*

*De heer **Aptroot**: Dat is duidelijk.*

*De **voorzitter**: Ja? Ik wil graag een toelichting.*

*Mevrouw **De Boer**: De hele standpuntbepaling heeft plaatsgevonden in de Kamer. Ik heb de Handelingen er nog een keer helemaal op nagelezen, wat overigens uitermate boeiend is. Als je ziet hoeveel support wij kregen van met name de VVD-fractie, van mevrouw Verbugt, voor deze variant, was het uitermate opmerkelijk dat de heer Bolkestein zich een jaar later op die manier uitte.*

Brief van de minister

Op 11 december 1998 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over een verkenning van alternatieven voor de tunnel onder het Groene Hart.

Haar conclusie luidt: «Ondanks het feit dat ik belang zie in het ontdoen van de landelijke inpassingsdiscussie van de effecten van de boortunnelbesluitvorming, ben ik stellig van mening, dat de boortunnel in het Groene Hart conform planning moet worden gerealiseerd.»⁸⁷

Kern van de brief van de minister

Als belangrijk argument om het tunnelbesluit niet te herzien stelt minister Netelenbos dat het doorlopen van planologische procedures en bestuurlijk overleg naar verwachting 1 tot 3 jaar vertraging zal opleveren. Daarnaast wijst de minister op de nadelen die dit heeft voor Schiphol en de substitutiedoelstelling van de HSL-Zuid, alsmede op de inspanningsverplichting die met België overeengekomen is om ook de HSL ten noorden van Rotterdam in 2005 gereed te hebben.

Het enige alternatief waarmee de planningsuitloop tot ongeveer een jaar kan worden beperkt is om alsnog te kiezen voor het «oude» A1-tracé. Dit is in essentie het oorspronkelijke alternatief voor de lijn door het Groene Hart, zoals opgenomen in PKB1, met een tunnel van 2,6 kilometer onder de Oude Rijn. Omdat dit alternatief al eerder is afgewogen ± inspraak en bestuurlijk overleg heeft destijds al plaatsgevonden ± kan de procedure daarom relatief snel worden doorlopen.

Hoewel de minister niet voor heroverweging is, sluit zij de paragraaf over alternatieven af met een (voor de Tweede Kamer) lonkend perspectief: «Tegenover dit alles staat een besparing bij vervanging van de boortunnel door één van genoemde alternatieven van maximaal circa f 500 miljoen.»

Uit een verslag van een bespreking tussen minister Netelenbos en haar directeur-generaal Personenvervoer van 7 december 1998, waarin zij de brief aan de Tweede Kamer voorbespreken, blijkt dat de minister de bal bij de Tweede Kamer legt. In het verslag staat: «Minister geeft aan haar standpunt over de boortunnel te handhaven. Indien de Tweede Kamer het anders ziet, dient zij dit uit te spreken.»⁸⁸

⁸⁷ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 82.

⁸⁸ Verslag Routine M-DGP, 7 december 1998, MDGP/98/048.

Korte boortunnel

De Tweede Kamer spreekt zich binnen een week na verschijning van de brief duidelijk uit voor heroverweging. Bij de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999±2003 worden diverse moties ingediend die oproepen tot het onderzoeken van alternatieve aanlegmethoden of zelfs alternatieven voor de tunnel.⁸⁹ Gegeven de opstelling van de Tweede Kamer, kondigt de minister op 25 januari 1999 aan om de variant van een korte boortunnel (van 2,6 km) te gaan onderzoeken.⁹⁰

Overleg op 10 februari 1999

In een algemeen overleg over de HSL-Zuid dat op 10 februari 1999 plaatsvindt, tonen vrijwel alle fracties zich positief over de plannen om naar andere besparende varianten te kijken voor de Groene Harttunnel. Veel woordvoerders doen al suggesties waar het bespaarde geld voor ingezet zou moeten worden:

«Het verheugde mevrouw Verbugt (VVD) zeer, dat de regering is ingegaan op het voorstel of op de aanleg van een tunnel in het Groene Hart een kostenbesparing mogelijk is. Zij was ook blij met de brede steun daarvoor in de Kamer. Iedereen heeft kennelijk al plannen voor de besteding van het vrijkomende geld.»⁹¹

Onderzoek naar een gegraven tunnel wijst de minister van de hand, omdat de opbrengst daarvan te gering zou zijn en de procedures ingewikkelder. De enige optie die de minister ziet is een verkorte geboorde tunnel.

Besparing al ingeboekt en PKB-herziening gestart

Dat het binnen het kabinet ernst is met het terugkomen op het in mei 1996 genomen tunnelbesluit, blijkt uit het feit dat een partiële PKB-herziening wordt gestart. Daarnaast wordt in de begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2000 (die in september 1999 verschijnt) het HSL-budget met f 200 miljoen wordt gekort met het oog op de te realiseren besparing op de boortunnel.⁹² Dit lijkt haalbaar omdat interdepartementaal al rekening gehouden wordt met een totale besparing van f 400±450 miljoen. Hiervan zal echter zo'n f 150 miljoen ten goede moeten komen aan compensatie voor natuur en milieu. Uit ambtelijke stukken blijkt dat LNV alle vrijvallende middelen voor natuur wenst in te zetten en dat VROM sowieso niets voelt voor een verkorte tunnel.

Uitkomst onderzoek naar korte boortunnel

Op 13 juli 1999 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over onder meer de uitkomsten van onderzoek dat gedaan is naar de variant voor een korte boortunnel. Voor de korte tunnel lijkt het doek te zijn gevallen. De conclusie van de minister luidt dat, alles afwegende, de verkenning naar een korte boortunnel de beslissing voor een lange geboorde tunnel in het Groene Hart voor dit tracé lijkt te ondersteunen. Bij een keuze voor een korte boortunnel, stelt de minister:

- ± is de kans erg klein dat de HSL ten noorden van Rotterdam in 2005 operationeel is;
- ± ontbreekt in ieder geval bestuurlijke medewerking voor verkorting aan de zuidzijde (de Provinciale Staten van Zuid-Holland zijn unaniem tegen een korte boortunnel; de gemeente Rijnwoude is een felle tegenstander en niet bereid mee te denken over inpassing van een korte boortunnel);
- ± ontbreekt in ieder geval medewerking en steun van de betrokken natuur- en milieuorganisatie als niet het volledige bedrag van de besparing wordt ingezet in het Groene Hart.

⁸⁹ TK, 1998±1999, 26 263, nrs. 12, 34 en 38.

⁹⁰ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 85.

⁹¹ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 87.

⁹² TK, 1999±2000, 26 800, hoofdstuk A, nr. 2, p. 117 en 118.

De conclusie is dat het niet mogelijk is om binnen de gestelde randvoorwaarden door te gaan met de korte boortunnel. De inmiddels gestarte procedure voor partiële herziening van de PKB op dit punt zal niet worden voortgezet.

Leereffecten van de minister

In de brief besteedt de minister ook een paragraaf aan «leereffecten van deze verkenning». Als leereffecten die ook voor andere grote projecten relevant kunnen zijn noemt de minister:

- een belangrijk leereffect uit deze bijeenkomsten was dat in de marge van een infrastructureel project, niet even over concrete grootschalige landschapsveranderingen besloten kan worden. Duidelijk kwam naar voren dat een integrale totaalvisie op het gebied (Groene Hart) noodzakelijk is, voordat overgegaan kan worden op de concrete invulling ervan;
- een ander uniek element van de verkenning is dat het besluitvormingsproces parallel heeft plaatsgevonden aan de aanbestedingsprocedure. Dit heeft de volgende ervaringen opgeleverd: het vereist een voortdurende wisselwerking met de aannemersmarkt om het ontwerp van de HSL ± dat tijdens het proces van onderhandelen gewijzigd is ± in te passen in het spel van de prijsaanbieding. Dat proces leidt niet per definitie tot de laagste prijs;
- daarnaast blijkt dat als halverwege het besluitvormingsproces met een aanvullende opdracht naar de aannemers wordt gestapt, dit niet automatisch tot de laagste prijzen leidt. Er ligt immers al een besluit voor een lange boortunnel waardoor de prikkel voor een scherpe prijsaanbieding voor een alternatief ontbreekt;
- bovendien wordt bij de besluitvorming gebruik gemaakt van deskundigheid van de markt op het gebied van ontwerp, uitvoeringsmethode en technische oplossingen. Door deze «pilot» is bruikbare ervaring opgedaan voor andere (mega)projecten.

De al lopende procedure voor aanbesteding van een lange boortunnel wordt voortgezet. Op 24 december 1999 vindt ondertekening plaats van het contract voor de boortunnel Groene Hart. Het contract wordt binnen het budget gegund aan de Frans-Nederlandse combinatie Bouygues-Koop.

Terugblik

In een algemeen overleg op 10 oktober 2000 blikt de minister terug op de gang van zaken. In het verslag van dit overleg staat het als volgt verwoord:

«De minister wees erop dat zij een flinke poging heeft gedaan om van die tunnel af te komen, daar de f 900 miljoen ook op een andere manier besteed kan worden. De PKB kan echter niet zo eenvoudig gewijzigd worden.»⁹³

De gang van zaken toont aan dat de inhoudelijke argumenten uit 1996 voor een boortunnel, een paar jaar later niet meer zo zwaar wegen. Oud-minister M. de Boer heeft het nooit voor mogelijk gehouden dat het tunnelbesluit ooit weer ter discussie gesteld zou worden.

*De heer **Aptroot**: Had u toen angst dat wellicht bij het volgende kabinet?*

*Mevrouw **De Boer**: Nee, dat leek mij ondenkbaar. Het leek mij ondenkbaar dat er ooit een kabinet zou komen dat de PKB zou willen heroverwegen.*

Kabinet en Tweede Kamer denken daar anders over. Het zijn vooral praktische bezwaren (vertraging, bestuurlijke tegenwerking, weinig besparing, aanbesteding loopt al) en niet zozeer principiële argumenten

⁹³ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 125; p. 4.

(bescherming Groene Hart) die verhinderen dat het tunnelbesluit uit 1996 vervangen wordt door de oplossing die al in 1994 in PKB 1 werd voorzien: een korte tunnel.

Zowel het kabinet als Tweede Kamer hebben zich met een verkorte tunnel te snel rijk gerekend. Gesimplificeerd laat de paradoxale situatie die ontstaan is, zich als volgt kenschetsen: een oplossing die in 1994 in PKB 1 was voorgesteld (korte tunnel onder de Oude Rijn), is in 1996 door het kabinet vervangen door een duurdere oplossing (lange boortunnel), waarbij drie jaar later geprobeerd wordt alsnog de goedkope oplossing te realiseren. Vijf consortia die dan al hebben geboden op de lucratieve lange boortunnel, blijken niet erg gemotiveerd om alsnog een serieus bod te doen voor een goedkope korte boortunnel.

3.4.5 De kosten en baten van de HSL-Zuid

De kosten van de kabinetsbesluitvorming over PKB 3

Uitkomst van de kabinetsbesluitvorming in mei 1996 is dat de raming van de aanlegkosten van de HSL-Zuid is opgelopen van f 5,9 miljard in PKB 1 uit 1994, naar f 7,5 miljard in 1996. Dit overigens nog exclusief een bijdrage aan België. Deze bijdrage wordt in mei 1996 al op tenminste f 700 miljoen getaxeerd, maar zolang de onderhandelingen formeel niet zijn afgerond, wordt dit nog niet aan de Tweede Kamer gemeld.

Tabel 3.8 Kostenontwikkeling HSL-Zuid (1991–1996)

	Toename (in miljoen guldens)	Raming (in miljoen guldens)
PKB 1 (1991)		3 135
Herziene raming kunstwerken	950	
Inpassingen en milieumaatregelen	1 500	
Overige posten	275	
PKB 1 (1994) «Nieuwe HSL-nota»		5 860
Boortunnel Groene Hart	900	
Inpassingen (bestuurlijk overleg)	535	
Prijspeilstijgingen	225	
PKB 3 (1996)		7 522

De minister van Financiën ziet zich geplaagd voor grote problemen. Voor het merendeel van deze kosten is geen dekking aanwezig en er is op dat moment sprake van grote druk op de infrastructuurbudgetten.

Financiële zorgen, maar niet bij iedereen

Uit ambtelijke notities van het ministerie van Financiën uit deze periode ontstaat enerzijds het beeld dat er geen middelen zijn voor extra wensen. Sterker nog, er moeten nog problemen worden opgelost, zoals een gat van f 820 miljoen bij de Betuweroute. En voor een ander groot project dat op stapel staat, de HSL-Oost, zijn in het geheel nog geen financiële middelen beschikbaar.

Anderzijds lijkt er weinig gevoel van urgentie te bestaan bij de andere departementen. In een notitie van 19 januari 1996 schrijven ambtenaren aan de minister van Financiën:

«Kortom, een strenge budgettaire lijn is hard nodig. (...) We adviseren u hier ook politiek heel duidelijk over te zijn, omdat we ambtelijk een beetje de sfeer proeven van: het is toch een beetje een onafwendbaar proces dat grote projecten als de Betuweroute en de HSL tot steeds hogere kosten leiden. En niemand lijkt precies te weten hoe dat proces beheerst kan worden.»⁹⁴

Om de budgettaire schade te beperken adviseren ambtenaren van Financiën in april 1996 de minister nog te koersen op een sobere PKB. Het tegenhouden van de boortunnel is dan echter al geen optie meer.

Sobere PKB of aangeklede PKB?

Ondanks het feit dat er al tekorten zijn, realiseert ambtelijk Financiën zich dat vroeg of laat toch budgettaire concessies gedaan zullen moeten worden. In een notitie van 19 april 1996 aan minister Zalm wordt de volgende overweging meegegeven:

«Wat is het verstandigste moment om budgettaire concessie te doen? Is dat nu tijdens de voorbereiding van de kabinetsbeslissing over PKB 3, of is het verstandiger om te wachten op de behandeling in de Tweede Kamer. Er zijn in hoofdlijnen twee mogelijkheden:

Mogelijkheid 1: sobere PKB 3

Het kabinet laat verfraaien en kostenstijgingen aankomen op de behandeling in de Tweede Kamer en zal daar proberen de boot zoveel mogelijk af te houden.

Mogelijkheid 2: aangeklede PKB

Het kabinet regelt zoveel mogelijk zaken op voorhand (o.a. door een concreet voorstel te doen voor inpassing in het Groene Hart en via convenanten met lagere overheden zaken proberen dicht te timmeren».⁹⁵

Het advies aan de minister is te kiezen voor mogelijkheid 1: een sobere PKB. De praktijk zal later uitwijzen dat het tegenovergestelde scenario zich voordoet. Ten opzichte van de situatie in april 1996 komt er een PKB uit de bus die door kabinetsbesluitvorming nog honderden miljoenen duurder zal worden, maar waaraan ± zo zal blijken ± de Tweede Kamer geen dubbeltje meer zal (kunnen) toevoegen.

Kosten/baten-berekeningen geactualiseerd

Na kabinetsbesluitvorming op 3 mei 1996 worden door het Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) de door hen uitgevoerde kosten-batenanalyses aangepast aan de nieuwste kostenraming (van f 7,5 miljard), opdat de ICES haar advies over de PKB 3 kan uitbrengen.

Op 15 mei 1996 biedt ICES-voorzitter Geelhoed dit advies aan het kabinet aan ten behoeve van de Ministerraad van 20 mei 1996. De Tweede Kamer ontvangt dit ambtelijk advies niet. In het ICES-advies zijn de geactualiseerde berekeningen van de economische effecten van de HSL-Zuid opgenomen. De kern ervan is in onderstaande tabel weergegeven:

⁹⁴ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 19 januari 1996, kenmerk: IRF/14/VenW/LK.

⁹⁵ 95 Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 19 april 1996, kenmerk: IRF/129, AFEP/427.

Tabel 3.9 Economische effecten HSL-Zuid (ontleend aan ICES-advies 20-5-1996)

	PKB 1 (maart 1994)	PKB 3 (mei 1996)
CPB: contante waarde baten tot 2030	f 10,0 mrd. (ER) f 7,0 mrd. (GS)	f 13,5 mrd. (ER) f 9,9 mrd. (GS)
CPB: terugverdienperiode	niet beschikbaar	circa 7 jaar (ER) circa 10 jaar (GS)
NEI: baten-kosten verhouding	Nederland: 1,21 (ER) Project: 1,75 (ER)	Nederland: 0,97 (ER) Project: 1,47 (ER)
	Nederland: 1,01 (GS) Project: 1,42 (GS)	(GS) niet berekend

CPB-cijfers vallen ondanks kostenstijging mee

Het CPB heeft becijferd wat het verschil in nationaal inkomen is tot en met 2030 in een situatie mét en een situatie zonder aanleg van de HSL-Zuid. Daarbij zijn twee verschillende scenario's gehanteerd: ER (= European Renaissance; gemiddeld 2,8 procent economische groei) en GS (= Global Shift; gemiddeld 1,8 procent economische groei). In het ER-scenario bedraagt het positieve saldo van baten bij aanleg van de HSL-Zuid f 13,5 miljard (netto contant).

Dat de berekeningen van de baten in 1996 (PKB 3) gunstiger uitvallen dan in 1994 (PKB 1) heeft te maken met het feit dat het kabinet in de tussentijd besloten heeft voortaan bij dergelijke projecten te rekenen met een disconteringsvoet van vier procent reëel. In 1994 was nog uitgegaan van een disconteringsvoet van vijf procent reëel. Dit betekent dat toekomstige baten minder hoog worden gewaardeerd. Daarnaast is gerekend met prijspeil 1995, terwijl de berekening uit 1994 op prijspeil 1993 gebaseerd was.

NEI-cijfers ongunstiger door kostenstijgingen

Het NEI heeft een micro-economische kosten-batenanalyse uitgevoerd, waarbij de directe kosten en baten van de HSL-Zuid zijn becijferd. Het resultaat wordt uitgedrukt in een ratio, waarbij de netto contante waarde van alle baten wordt gedeeld door de netto contante waarde van alle kosten. Bij een waarde van 1 zijn kosten en baten precies in evenwicht. Een negatieve ratio, ofwel een getal lager dan 1, impliceert dat de kosten hoger zijn dan de baten. De ratio is berekend op zowel projectniveau, als voor uitsluitend Nederland. Op projectniveau worden alle directe kosten en baten van de HSL-Zuid meegenomen, ongeacht of ze toevallen aan de Nederlandse samenleving of het buitenland.

Op projectniveau is de kosten-batenratio 1,47 (ten opzichte van 1,75 in 1994) en 0,97 (ten opzichte van 1,21 in 1994) voor uitsluitend Nederland. In de NEI-cijfers is het effect van extra inpassinguitgaven en de voorziene bijdrage aan België rechtstreeks terug te vinden in de cijfers. Hoewel het project als geheel nog steeds rendabel is, geldt dit niet indien uitsluitend naar de kosten en baten voor de Nederlandse samenleving wordt gekeken. Dan is de ratio licht negatief.

Behoedzaam scenario niet opnieuw doorgerekend

Het beeld wordt nog iets somberder, indien bedacht wordt dat de ratio van 0,97 niet gebaseerd is op het behoedzame GS-scenario, maar op het gunstige ER-scenario. Een berekening van het GS-scenario is destijds in 1994 wel gemaakt. Dit leidde voor Nederland tot een nog net positieve B/K-ratio van 1,01.⁹⁶ Opvallend genoeg is een herberekening van dit scenario in 1996 achterwege gebleven.

⁹⁶ «Kosten-Batenanalyse Hoge Snelheidslijn», Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, februari 1994, p. 19 (ook opgenomen in deelrapport 13 van de Nieuwe HSL-nota).

In 1994 was de B/K-ratio in het behoedzame GS-scenario 0,2 lager dan die in het gunstige ER-scenario.

Referentiesituatie

Een andere kanttekening bij de NEI-cijfers wordt geplaatst in augustus 1996 wanneer de Tweede Kamer over de PKB 3 een «second opinion» vraagt aan onderzoeksbureau Moret, Ernst en Young (zie ook paragraaf 4.3.1). Bij kosten/baten-analyses is van belang welke uitgangssituatie wordt gekozen, omdat kosten en baten berekend worden ten opzichte van de meest voor de hand liggende situatie die zich zou voordoen indien afgezien wordt van de desbetreffende investering. Het NEI heeft bij haar berekeningen het zogenaamde «nul-min scenario» gehanteerd, dat uitgaat van één internationale verbinding per uur met regulier treinmaterieel. Het «nulscenario» gaat daarenboven uit van een rechtstreekse internationale verbinding en het «nul-plusscenario» daarenboven van gedeeltelijke inzet van HST-materieel. Dat laatste scenario is de huidige praktijk in Nederland, waarbij met de Thalys over bestaand spoor wordt gereden. Hoewel het nul-plusscenario de actuele situatie weerspiegelt, is hiervoor niet gekozen omdat het rijden met »dure HST-trein« over gewoon spoor als een ingroeimodel wordt gezien en niet als bestendige lange-termijnsituatie. Waarom dan niet voor het nulscenario is gekozen, wordt niet gemotiveerd. MEY stelt in haar rapport dat het uitgaan van het nulscenario als referentiesituatie, in plaats van het gehanteerde nul-minscenario, de uitkomsten zou beïnvloeden. «De b/k-ratio zou dan ergens in de buurt van de 0,9 uitkomen.»⁹⁷

Kosten-batencijfers in de PKB

In de PKB 3 die twee weken later aan de Tweede Kamer wordt gezonden, worden de CPB-cijfers expliciet vermeld.⁹⁸ De ten opzichte van de HSL-nota (PKB 1, 1994) geactualiseerde NEI-cijfers staan echter niet in de PKB 3. Wel worden de uitkomsten van deze berekeningen in kwalitatieve termen beschreven. Ondanks de licht negatieve K/B-ratio in het ICES-advies schrijft het kabinet in de PKB over de geactualiseerde NEI-cijfers: «Uit die berekeningen blijkt dat de gedefinieerde effecten voor de Nederlandse reiziger, de Nederlandse investeringen in de HSL-Zuid goedmaken».⁹⁹ In een voetnoot bij het ICES-advies staat dat uit een nieuwe ruwe berekening van het NEI blijkt dat de baten-kosten verhouding 1,02 bedraagt als niet uitgegaan wordt van een periode van 25 jaar maar van 27 jaar. Het kabinet heeft zich op deze positieve ratio van 1,02 gebaseerd in plaats van de negatieve van 0,97.

Het ICES-advies

In het advies van de ICES van 15 mei 1996, merkt zij over de actuele kosten/baten-cijfers het volgende op:

«De ICES signaleert dat als gevolg van de recente kostenstijging de micro-economische baten-kosten verhouding op Nederlands niveau in de gevarenzone is gekomen. Zij tekent hierbij aan dat de indirecte economische effecten van de HSL-Zuid niet in de berekeningen van het NEI zijn meegenomen. Zoals blijkt uit de notitie van het CPB, zijn deze indirecte economische effecten wel degelijk van economisch belang. Zeker met het oog op deze strategische economische effecten, meent de ICES dat de economische baten van een HSL-Zuid voor Nederland nog steeds opwegen tegen de kosten. Daarnaast merkt de ICES op dat het Europese belang van de HSL-Zuid niet uit het oog moet worden verloren. De Nederlandse bijdrage aan de HSL-Zuid vormt een onderdeel van een gezamenlijke inspanning van de lidstaten op het gebied van Trans-Europese Netwerken. Het Europese belang blijkt treffend uit het gegeven dat de batenkosten ratio op projectniveau nog steeds groter is dan 1 in het ER-scenario.»¹⁰⁰

⁹⁷ «Op het spoor», onderzoek PKB HSL-Zuid, Moret, Ernst & Young Management Consultants, 's Gravenhage, d.d. 29 augustus 1996, p. 88.

⁹⁸ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 17, p. 124.

⁹⁹ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 17; p. 123.

¹⁰⁰ «Advies ICES inzake PKB 3 over de HSL-Zuid», d.d. 15 mei 1996, kenmerk ES/RBM/BOI 9603216.b56; p. 2 en 3.

De ICES signaleert wel dat het project met een negatieve K/B-ratio in de gevarenzone zit, maar hecht vooral waarde aan de indirecte economische effecten en de Europese belangen. Volledigheidshalve zijn de ICES-conclusies hierna integraal weergegeven.

Hoofdconclusies ICES-advies mei 1996

1. Een volwaardige aansluiting van de Randstad en de mainport Schiphol op het Europese hoge snelheidsnet is een noodzakelijke investering voor de economie en het milieu.
2. Nieuwe inpassingmaatregelen leiden niet tot een vergroting van de economische baten van het project, maar dienen uitsluitend ter mitigatie van de negatieve ruimtelijke en maatschappelijke effecten van de HSL-Zuid. Iedere nieuwe kostenstijging leidt derhalve tot een vermindering van het economische rendement van deze investering.
3. Indien mocht blijken dat het om financieel-economische en budgettaire redenen beter is om op een later tijdstip over te gaan tot het verkrijgen van private middelen dan waar nu vanuit wordt gegaan, is nadere besluitvorming vereist over hoe met het op dat moment ontstane kasprobleem moet worden omgegaan.
4. De ICES stelt voor om eventuele tegenvallers bij de verwachte EU-subsidie van f 350 miljoen te compenseren uit het Infrastructuurfonds of het FES.
5. De ICES stelt voor om de herprioritering ten behoeve van de dekking van de f 1,43 miljard voor nieuwe inpassingmaatregelen te betrekken bij de kabinetsbehandeling in juni van de actualisering van het financiële kader voor fysieke investeringen, dat thans in ICES- kader wordt opgesteld.
6. De ICES adviseert om ook de eventuele meerkosten van een overeenkomst met België te betrekken bij deze herprioritering.
7. De ICES is van oordeel dat de methode van aanbesteding van de waterkering in de Nieuwe Waterweg bij de boortunnel tussen Hoogmade en Benthuizen een verantwoorde weg biedt om onaangename financiële verrassingen te voorkomen.

Mede op basis van dit ICES-advies stelt het kabinet op 20 mei 1996 de PKB 3 HSL-Zuid vast.

3.5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de periode 1992±1994 centraal, die zich kenmerkt door de voorbereiding van een nieuwe PKB voor de HSL-Zuid. Centraal staat de besluitvorming binnen het kabinet. De periode eindigt met het kabinetsbesluit over deel 3 van de PKB. De kernthema's uit de besluitvormingsfase binnen het kabinet zijn:

1. De inhoud van de nieuwe HSL-nota.
2. De afspraken over de HSL-Zuid in het regeerakkoord 1994.
3. Uitwerking en afweging van tracévarianten (de Bos-variant).
4. Besluitvorming in het kabinet: de Groene Harttunnel geboren.
5. Onderhandelingen met België.
6. Rendementscijfers van de HSL-Zuid.

Ad 1. De nieuwe HSL-nota

Nadat de PKB uit 1991 aan kritiek ten onder is gegaan, start het kabinet Lubbers III een nieuwe PKB-procedure. Tot 1994 wordt gewerkt aan de onderbouwing van de «nieuwe HSL-nota», die in maart 1994 verschijnt en uit maar liefst 23 deelrapporten bestaat. Net als in 1991 kiest het kabinet in deze PKB voor aanleg van nieuwe lijnen. Naast een kabinetsvoorkeur voor een zuidelijk tracé, wordt ditmaal ook een voorkeursvariant opgenomen voor het tracé ten noorden van Rotterdam. Dit is de zogenaamde A1-variant die oostelijk van Zoetermeer loopt en door het Groene Hart voert. Omdat minister Maij-Weggen er aan hecht om in haar eigen

zittingsperiode alsnog een nieuwe en beter onderbouwde PKB uit te brengen, wordt niet gewacht op definitieve overeenstemming met België over het zuidelijke tracé. Besloten wordt dat hierover de knoop zal worden doorgesneden in deel 3 van de PKB, het definitieve kabinetsstandpunt dat vastgesteld zal worden door het kabinet Kok I.

Ad 2. Het Regeerakkoord 1994

In het Regeerakkoord van Paars I worden in augustus 1994 politiek bindende afspraken gemaakt over de HSL-Zuid. Niet alleen de keuze van het vorige kabinet voor een HSL over nieuwe lijnen, maar ook de door het vorige kabinet uitgesproken voorkeur voor het daarbij te kiezen tracé door het Groene Hart wordt in het Regeerakkoord expliciet herbevestigd. Aanstaaend minister Jorritsma is hierbij betrokken en verklaart naderhand dat deze passage in het Regeerakkoord beoogde coalitiegenoot D66 te binden aan het tracé door het Groene Hart. Mevrouw De Boer is zich bij haar aantreden als minister van VROM niet bewust van de absolute aard van deze passage en komt daarmee in een ongunstige startpositie. Voor premier Kok en minister Zalm is de strekking van de passage duidelijk. Zij zullen het Regeerakkoord op cruciale momenten in het verdere besluitvormingsproces als argument hanteren om vast te houden aan het Groene Harttracé. De voorlichting die over de PKB wordt gegeven ten behoeve van de inspraak is sterk gericht op verdediging en onderbouwing van de door het kabinet gemaakte keuzen (nieuwe lijnen zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam voor 300 km/uur) en de daarbij gekozen voorkeurstracés. Tegengeluiden van burgers worden tijdens voorlichtingsbijeenkomsten niet altijd serieus genomen. In de inspraak die eind 1994 wordt afgerond komen ook alternatieve tracés naar voren, waaronder de benutting van het bestaand spoor (TUD-variant) en de zogenaamde Bos-variant. Deze laatste variant gaat uit van bundeling langs de snelwegen van Rotterdam naar Amsterdam en ontziet daarmee het Groene Hart. Ook in latere fasen komen nog andere tracés naar voren, waaronder een door de kamerfractie van de RPF ontwikkelde variant. Er is veel twijfel over de objectiviteit waarmee sommige varianten door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn beoordeeld en uitgewerkt.

Ad 3. De Bos-variant

De Bos-variant wordt na de inspraak aanvankelijk niet serieus genomen door de beleidsvoerders op Verkeer en Waterstaat. Door toedoen van de minister van VROM wordt deze variant alsnog op de politieke agenda geplaatst. Primair spelen milieuargumenten een rol (ontzien van het Groene Hart). Later verbreedt de argumentatie zich naar het totaal van de ruimtelijke ordening. De Bos-variant biedt namelijk ook de mogelijkheid voor een HSL-station nabij Den Haag waardoor een méér stedelijke invulling aldaar mogelijk zou worden. De verdere technische uitwerking en doorrekening van de Bos-variant door het ministerie van Verkeer en Waterstaat geschiedt op een wijze waarin de bedenker van de variant zich niet herkent. Het ministerie van VROM is hierbij niet betrokken.

Ad 4. Van Bos-variant naar boortunnel onder het Groene Hart

De minister van VROM voelt zich niet gebonden aan de in het Regeerakkoord vastgelegde kabinetskeuze voor het Groene Hart-tracé. Zij werkt systematisch naar een oplossing waarbij het Groene Hart ontzien wordt. Aldus worden de Bos-variant en later de ondertunneling van het Groene Hart, op de politieke agenda geplaatst en vanuit onderhandelingsoptiek aan elkaar gekoppeld. Binnen het kabinet ontstaat een impasse tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM over het

tracé door het Groene Hart. De minister-president hanteert het regeerakkoord als uitgangspunt, maar staat open voor een andere oplossing als partijen het eens worden. De minister van Verkeer en Waterstaat houdt evenwel vast aan de voorkeursvariant uit het regeerakkoord en heeft daarmee feitelijk een vetorecht. Om uit de groeiende impasse te komen geeft de minister-president publiekelijk steun aan het voor de minister van VROM acceptabele compromis van ondertunneling van het Groene Hart. Hiervoor wordt door het kabinet maximaal f 900 miljoen extra uitgetrokken. Verondersteld wordt dat daarvoor een tunnel van negen kilometer lengte geboord kan worden. Bij het uittrekken van f 900 miljoen extra voor de HSL-Zuid blijft de kosten-batenratio van het project nog net positief en wordt de kabinetsvariant ongeveer even duur als de Bos-variant.

Het compromiskarakter van dit besluit blijkt wanneer twee jaar na het tunnelbesluit het tweede Paarse kabinet en een meerderheid in de Tweede Kamer alsnog proberen van de boortunnel af te komen. Een procedure ter herziening van de PKB wordt gestart om te komen tot een goedkopere, substantieel kortere tunnel. Het argument van bescherming van het Groene Hart speelt in deze heroverwegingsdiscussie amper meer een rol. Het zijn vooral praktische bezwaren die verhinderen dat in dit vergevorderde stadium van het project alsnog voor een andere oplossing wordt gekozen.

Ad 5. Onderhandelingen met België

Nadat het kabinet het conflict over de tracékeuze heeft beslecht, wordt deel 3 van de PKB in mei 1996 aan de Tweede Kamer gezonden. Met België is dan nog steeds geen definitief akkoord bereikt en lopen er nog financiële onderhandelingen. Dit is de derde maal dat het kabinet een stuk uitbrengt in het kader van een PKB-procedure over de HSL-Zuid zonder dat de zaken met België geregeld zijn. Een belangrijke verklarende factor voor het feit dat al in 1987 de startnotitie voor de PKB HSL verschijnt en er in 1997 pas een goedgekeurde PKB ligt, is dan ook gelegen in de slepende onderhandelingen met België over de ligging van het HSL-tracé. Over veel zaken die later van groot belang blijken te zijn ± zoals de verdeling van kosten en opbrengsten, reistijden, bediening van steden ± worden de onderhandelingen door de nationale spoorwegmaatschappijen gevoerd. Opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat richten hun aandacht in het «België-dossier» vooral op de discussie over tracés. Eind 1996 wordt een definitief akkoord bereikt, waarbij België het door Nederland gewenste tracé langs Breda accepteert in ruil voor een eenmalige betaling van Nederland van f 823 miljoen. Om tot dit eindresultaat te komen heeft het kabinet het onderhandelingsmandaat van de minister van Verkeer en Waterstaat bij herhaling opwaarts moeten bijstellen.

Ad 6. Rendementscijfers

Het eindresultaat in het onderhandelingsproces met België staat in schril contrast met de bevindingen van onderzoeksbureau McKinsey dat in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 1991 onderzoek doet naar de exploitatiemogelijkheden van de HSL-Zuid. In hun rapport stellen zij vast dat naarmate Nederland meer investeert in nieuwe lijnen voor de HSL, de kosten relatief harder groeien dan de toename van het exploitatiesaldo. België, en met name Frankrijk, worden er beter van naarmate Nederland meer investeert. Dit rapport van McKinsey wordt niet meegezonden aan de Tweede Kamer bij de achterliggende stukken van de Nieuwe HSL-nota. Het Platform HST, waarin diverse lokale protestgroepen tegen de HSL zijn verenigd, krijgt het rapport na herhaald verzoek ook

niet. Wanneer dit door een WOB-verzoek wordt afgedwongen, geeft de minister het rapport in augustus 1994 alsnog vrij, echter zonder het hoofdstuk dat de hiervoor beschreven conclusies bevat.

Ook bij het uitbrengen van PKB 3 zijn er rendementscijfers over de HSL-Zuid beschikbaar die voor de beeldvorming van het project ongunstig kunnen zijn. In mei 1996 actualiseren het CPB en het NEI namelijk de cijfers van de door hen in 1994 uitgevoerde kosten-baten-analyses. De CPB-cijfers die een gunstig beeld geven worden in de PKB 3 opgenomen. De minder gunstige cijfers van het NEI over de directe effecten van het project worden in de PKB niet vermeld. De door het NEI berekende kosten/baten-ratio is, op basis van een gunstig scenario, begin mei 1994 nog licht negatief maar valt na technische correctie alsnog positief uit. In tegenstelling tot de CPB-cijfers, heeft voor de NEI-cijfers geen herberekening plaatsgevonden op basis van een behoedzaam scenario. De NEI-cijfers zijn uitsluitend op basis van het gunstige scenario geactualiseerd.

4 BESLUITVORMING BINNEN EN BUITEN DE TWEDE KAMER (1996–1997)

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat de besluitvorming in het kabinet over de PKB een moeizaam traject was. Maar de discussies over onder meer het Groene Hart en Den Haag als HSL-halteplaats zijn hiermee allerminst beëindigd. Met het presenteren van PKB 3 is de Tweede Kamer aan zet. Het wordt ten dele een herhaling van zetten. Dezelfde vraagstukken spelen weer een rol waarmee ook het kabinet worstelde. De Tweede Kamer komt middenin de maatschappelijke discussie over de HSL-Zuid terecht, die vooral een «varianten-discussie» blijkt te worden.

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de Tweede Kamer de PKB behandelt. Allereerst wordt ingegaan op de vraag: wat treft de Tweede Kamer aan? Daaraan wordt de vraag gekoppeld: wat mogen deze plannen kosten en hoe wordt het betaald?

Vervolgens wordt chronologisch uiteengezet hoe de Kamerbehandeling plaatsvindt. Bijzonder is dat de Tweede Kamer voorafgaand aan het stellen van schriftelijke vragen over de PKB, de informatie van het kabinet eerst nog eens laat doorlichten door een externe consultant. Na de schriftelijke behandeling volgt de mondelinge behandeling van de PKB, bestaande uit maar liefst drie Kamerdebatten in respectievelijk oktober, november en december 1996. Na het tweede HSL-debat in november staan Tweede Kamer en kabinet tegenover elkaar. Oud-premier Kok gebruikte hiervoor de, in dit verband toepasselijke, beeldspraak van twee sneltreinen die op elkaar afdenderden.

Na een beschrijving van de ontknoping van deze dreigende botsing, wordt dit hoofdstuk besloten met de uiteindelijke parlementaire vaststelling van PKB 3.

4.2 De hoofdlijnen van de PKB 3

4.2.1 Inleiding

Op 23 mei 1996 wordt PKB 3 aan de Tweede Kamer aangeboden door de ministers Jorritsma en De Boer. Diezelfde dag heeft Vlaanderen het E19-tracé formeel vastgesteld, waardoor de ministers nu kunnen melden: «Inmiddels hebben zowel de regeringen in Vlaanderen als in Nederland gekozen voor het E19-tracé». Na zeven jaar onderhandelen met de Belgen is de kogel door de kerk en kan het kabinet haar HSL-plannen naar de Tweede Kamer sturen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de PKB.

4.2.2 De gemaakte afwegingen in PKB-3

Net als in deel 1 van de PKB, staan ook nu drie keuzen centraal

1. De *strategische keuze*: Is het wenselijk dat Nederland gaat investeren in de aanleg van nieuwe lijnen ten behoeve van aansluiting op het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen?
2. De *tracékeuze*: Volgens welke tracés (ten noorden en zuiden van Rotterdam) moet de HSL-Zuid worden aangelegd?
3. De *keuze(n) over de inpassing*: Hoe moet het tracé op lokaal niveau worden ingepast?

Ad 1. De strategische keuze

De drie vragen zijn, vergeleken met de PKB 1, al op een meer operationeel niveau geformuleerd. Betrof in PKB 1 de strategische keuze nog de vraag of er een HSL-Zuid moest komen, nu is de strategische keuze door het kabinet verengd tot de vraag of er in nieuwe lijnen geïnvesteerd moet worden. Het kabinet stelt op dit punt in de PKB:

*«Tijdens inspraak en overleg bleek dat de komst van de hogesnelheidstrein naar Nederland vrij algemeen als vaststaand wordt gezien en ook nauwelijks ter discussie wordt gesteld».*¹⁰¹

De strategische en vervoerskundige vraag zijn inmiddels aan elkaar gekoppeld. De te maken strategische keuze wordt door het kabinet niet alleen gebaseerd op de vele studies die zijn uitgevoerd, maar ook nadrukkelijk in internationaal perspectief geplaatst. Zo schrijft het kabinet: *«Reeds in 1988 spraken de betrokken verkeersministers te Frankfurt af dit PBKA/L project grotendeels via nieuwe hogesnelheidslijnen, geschikt voor 300 km/uur, te realiseren. Kunnen we het ons als land permitteren om niet met eigen infrastructuur aan deze projecten deel te nemen ± met als consequentie dat vanuit Nederland gezien het Europese hogesnelheidsnet in Keulen en Brussel begint ± of plaatsen we onszelf daarmee in fysieke zin buiten het Europese integratieproces?»*¹⁰²

De laatste vraag is retorisch, maar ook gechargeerd, omdat het politieke kernpunt op dat moment niet is of de HSL in Brussel moet stoppen, maar of er in Nederland vanaf Rotterdam een nieuwe HSL-lijn nodig is (en zo ja, waar deze komt te liggen). Zo bezien is ook de verwijzing naar de ministersconferentie in Frankfurt opvallend. Het was juist in Frankfurt dat het ambitieniveau van het PBKA-project werd verlaagd door een fasering aan te brengen. Bovendien werden de definitieve internationale afspraken niet in Frankfurt in 1988 gemaakt, maar in Den Haag in 1989 (zie ook hoofdstuk 1). Toen besloot Nederland om zich voor het tracé Rotterdam-Amsterdam juist niet vast te leggen op een nieuwe lijn geschikt voor 300 km/uur.

Ad 2. De tracékeuze

Het tweede centrale thema is de keuze tussen de voorgestelde tracés. Ten noorden van Rotterdam gaat het daarbij vooral tussen de tracés A1 (kabinetsvoorstel), BBLN (bundeling met bestaand spoor) en WB3/WBH (Bos-variant), al dan niet met een station in Den Haag. Voor het gedeelte tussen Amsterdam en Rotterdam is in Nederland over de tracékeuze feitelijk niet veel discussie geweest. Het kabinet stelt:

*«Vrij algemeen werd tracé Fnoord en tracé Fzuid, dat vrijwel geheel bundelt met de autosnelweg A16, als het beste gezien. De vraag was veeleer of ook België deze opvatting zou delen.»*¹⁰³

¹⁰¹ TK, 1995±1996, 22 026 nr. 17, p. 7.

¹⁰² TK, 1995±1996, 22 026 nr. 17, p. 10/11.

¹⁰³ TK, 1995±1996, 22 026 nr. 17, p. 94.

De tracévarianten

In aanvulling op de varianten die al in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest, volgt hier een totaaloverzicht van alle varianten die in de HSL-discussie hebben gespeeld (ook die nog na het verschijnen van PKB 3 zijn ontstaan).

Varianten voor het tracé noord:

A1: nieuw tracé oostelijk van Zoetermeer door het Groene Hart.

B3: nieuw tracé westelijk van Zoetermeer en daarna gebundeld met rijksweg A4.

BBLN: «Bundeling Bestaande Lijn Noord», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn Rotterdam-Delft-Den Haag-Amsterdam.

TUD-variant(en): Als BBLN, maar dan ook tracédelen waarbij het reeds bestaande spoor geschikt gemaakt wordt voor de HST..

BLN+: Variant gebaseerd op benutting van het bestaande spoor, rekening houdend met de introductie van 25 kilovolt hoogspanning op dit spoor..

MNB: nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (komt grotendeels overeen met A1). Meest milieuvriendelijke alternatief..

WB3: Bos-variant: nieuw tracé langs Delft, Den Haag en Leiderdorp, gebundeld met de snelwegen A13 en A4.

WBH: Als WB3, maar dan met station Haaglanden ter hoogte van het Prins Clausplein (Ypenburg)..

Kamer van Koophandel Den Haag-variant: als WBH.

RPF-variant: combinatie van BBLN en WB3: Van Rotterdam tot Den Haag HSL naast bestaande spoorlijn (met viersporige tunnel Delft); vanaf station Haaglanden gebundeld met A4.

Varianten voor het tracé zuid:

F (Fnoord en Fzuid): nieuw tracé langs Breda; grensovergang Hazeldonk.

Fwb (Drechtstedenvariant): Als Fnoord, maar dan met geboorde tunnel bij Zwijndrecht en Dordrecht (in plaats van een ligging westelijk van de Dordtse Kil waarbij het zogenaamde «Develgebied» wordt doorsneden).

G: nieuw tracé met grensovergang Zandvliet.

H: nieuw tracé langs Roosendaal met grensovergang Essen.

BBLZ: «Bundeling Bestaande Lijn Zuid», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn langs Roosendaal.

MZB: nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (recht door Hoekse Waard; langs Roosendaal, grens over bij Essen) Meest milieuvriendelijke alternatief.

Geheel nieuwe variant:

Y-variant: variant waarbij de HSL bij Breda zich splitst in een tracé naar Rotterdam en Den Haag en een tracé naar Utrecht-Amsterdam-Schiphol.

Ten opzichte van de PKB 1 van twee jaar eerder is het kabinetsstandpunt ongewijzigd gebleven: tracé A1 en F. Een belangrijk verschil is echter wel dat er het nodige gedaan is aan inpassing. Het kabinet introduceert dit dan ook als derde punt van afweging.

Ad 3. Keuzen over inpassing

Een keuze die weer in het verlengde ligt van de afweging van tracés, is het vraagstuk van de lokale inpassing. Deze discussie is volgens het kabinet een steeds belangrijker positie gaan innemen. Naar aanleiding van de inspraakreacties, het bestuurlijk overleg en de als gevolg daarvan op gang gekomen studies, is de aandacht gericht op diverse lokale subvarianten, op het (gedeeltelijk) verdiept aanleggen en op verdere inpassingmaatregelen. Naar aanleiding van deze discussies trekt het kabinet uiteindelijk 1,435 miljard extra uit ten opzichte van PKB 1. Mede op basis van

informatie uit brieven die de Tweede Kamer later nog ontvangt, kan de volgende overzichtstabel worden opgesteld:

Tabel 4.1: Veranderingen op voorkeustracés kabinet na PKB deel 1

Tracédeel	Aanpassing t.o.v. PKB 1	Meerkosten (in gulden)
A1(*): Fly-over Hoofddorp	Verschuiving fly-over ter ontlasting landelijk gebied	ca. 20 mln.
A1: Hoogmade-Westeinde	Boortunnel i.p.v. op maaiveld en open tunnelbak	900 mln.
A1: Glastuinbouwgebied Bleiswijk	Haakse doorsnijding op een viaduct	ca. 30 mln.
A1: Bergschenhoek/Berkel en Rodenrijs	Half verdiepte ligging i.p.v. op 4,5 meter hoge aarden baan	ca. 50 mln.
A1: Noordrand Rotterdam	Recht tracé in tunnel(bak) i.p.v. bochtig tracé langs huizen	ca. 100 mln.
FnFz(*): Kijfhoek/Barendrecht	9-sporige variant (gecombineerd met Betuweroute en Rail 21)	ca. 175 mln.
FnFz: Hoekse Waard/Dordrecht	Verschuiving tracé en bij Mookhoek half verdiept	ca. 40 mln.
FnFz: Zevenbergschen Hoek	Aankoop van direct aan het tracé gelegen bebouwing	ca. 50 mln.
FnFz: Breda/Prinsenbeek/Effen	Aanpassing lokale infrastructuur en enkele (her)inrichtingsmaatregelen	ca. 70 mln.
Totalen	Subtotaal A1-variant: ca. f 1100 mln. Subtotaal FnFz-variant: ca. f 335 mln.	ca. 1435 mln.

* A1-variant = traject Rotterdam-Schiphol; FnFz-variant = traject Rotterdam-België

4.2.3 De kern van de PKB 3

In het kabinetsstandpunt en de daarbij behorende nota van toelichting wordt uitvoerig beschreven welke (nieuwe) tracékeuzen zijn onderzocht en waarom ze, alles overziend, toch niet zijn overgenomen door het kabinet.

Concrete beleidsbeslissingen

In de PKB legt het kabinet haar definitieve keuzen vast door middel van «concrete beleidsbeslissingen» en «uitspraken van wezenlijk belang». Dit is de kern van de PKB, omdat deze teksten een juridische status hebben en bindend zijn. Van beide typen afspraken kan alleen afgeweken worden via het doorlopen van een nieuwe PKB-procedure. Concrete beleidsbeslissingen hebben daarenboven ook doorwerking naar andere (planologische) besluiten en zijn bindend voor decentrale overheden. Met deze concrete beleidsbeslissingen, die in onderstaand kader zijn opgesomd, wordt besloten tot realisering van het project.

Alle concrete beleidsbeslissingen uit de PKB HSL-Zuid deel 3¹⁰⁴

- het kabinet heeft de conclusie getrokken dat de HSL-Zuid voor ons land een project van groot strategisch belang is. Voor de duurzame ontwikkeling van ons land zijn hoogwaardige treinverbindingen met de andere Europese landen noodzakelijk. Dit kan alleen door een volwaardige aansluiting van ons land op het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen. In Europees verband is afgesproken dat de aansluiting in zuidelijke richting via Antwerpen en Brussel zal worden gerealiseerd. In ons land zullen nieuwe spoorlijnen geschikt voor het rijden met een snelheid van 300 km/uur worden aangelegd tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens naar Antwerpen;
- alles overziende is het kabinet tot de slotsom gekomen dat een zo rechtstreeks mogelijke nieuwe hogesnelheidsspoorlijn, zonder tussenhaltes op het traject Schiphol-Rotterdam zal moeten worden gerealiseerd;
- de HSL-Zuid zal tussen Amsterdam/Schiphol en Rotterdam gerealiseerd worden volgens een nieuw rechtstreeks tracé dat vanaf Nieuw-Vennep, oostelijk van Leiderdorp en Zoetermeer, met een boortunnel in het Groene Hart, naar Rotterdam loopt;
- de HSL-Zuid zal tussen Rotterdam en het Hollandsch Diep gerealiseerd worden volgens een nieuw rechtstreeks tracé door IJsselmonde en de Hoeksche Waard;
- de HSL-Zuid zal tussen het Hollandsch Diep en de Belgische grens gerealiseerd worden volgens een tracé dat vrijwel geheel bundelt met de autosnelweg A16 (E19).

Uitspraken van wezenlijk belang

De uitspraken van wezenlijk belang in de PKB zijn vooral gericht op de onderbouwing van de voorgestelde concrete beleidsbeslissingen. In de navolgende boxtekst is aangegeven wat de overwegingen van het kabinet zijn om te kiezen van volwaardige aansluiting van Nederland op het Europese HSL-net.

Uitspraken van wezenlijk belang ter motivering van het HSL-besluit

«Het kabinet acht het volwaardig aansluiten van ons land op het Europese hogesnelheidsspoorwegnet noodzakelijk vanwege:

- ± *het handhaven van een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad en de daartoe noodzakelijke goede internationale bereikbaarheid van ons land en van de Randstad in het bijzonder;*
- ± *het versterken van de interne samenhang binnen de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland door het bieden van snelle rechtstreekse verbindingen tussen de belangrijkste knooppunten;*
- ± *het mogelijk maken van een beheerste en gerichte groei van Schiphol tot mainport conform de PKB Schiphol en omgeving;*
- ± *het bevorderen van het openbaar vervoer op alle niveaus, vanwege de toenemende congestie op de weg en in de lucht en ter vermindering van de door auto's en vliegtuigen veroorzaakte milieubelasting; de kwaliteitssprong die via een hogesnelheidslijn wordt gerealiseerd is een absolute voorwaarde voor het totstandbrengen van een substantiële substitutie van auto en vliegtuig naar trein.»*

Milieuargumenten

Naast vervoerstechnische argumenten (internationale bereikbaarheid, verbinden van knooppunten) vormen ook milieuargumenten een belangrijke pijler van PKB 3. Met name de substitutie van auto en vliegtuig naar trein staat centraal. Over het flankerend beleid dat noodzakelijk wordt geacht om de substitutiedoelstellingen te halen, is in de PKB-Schiphol al een passage vastgelegd. Deze passage acht het kabinet dusdanig van belang, dat deze opnieuw als uitspraak van wezenlijk belang wordt opgenomen in de PKB HSL-Zuid. Naast de hiervoor al genoemde uitspraak van wezenlijk belang over bevordering van het openbaar vervoer op alle niveaus dat de HSL-Zuid en het totstandbrengen van een

¹⁰⁴ TK, 1995±1996, 22 026, nrs. 16±17, p. 14 t/m 17.

substantiële substitutie van auto en vliegtuig naar trein, bevat de PKB nog meer uitspraken van wezenlijk belang op milieugebied, die soms maar zijdelings met de HSL te maken hebben.

Overige uitspraken van wezenlijk belang met betrekking tot «milieuargumenten»

«Een kwaliteitssprong op het Europese schaalniveau van het relatief milieuvriendelijke railvervoer ligt in het verlengde van de doelstellingen van het SVV 2 waarin ditzelfde nationaal niveau wordt nagestreefd.»

«Voorts bevestigt het kabinet het in de PKB Schiphol en omgeving opgenomen voorname ± hieronder geciteerd ± zich in Europees verband sterk te maken voor een flankerend beleid dat de voorwaarden schept voor een optimaal gebruik van het Europese hogesnelheidsnet. Met de Europese Commissie is het kabinet van oordeel dat het vrijwaren van de commerciële luchtvaart van indirecte belastingen, zoals kerosineaccijns en BTW op grond van milieuoverwegingen niet langer te rechtvaardigen is.»

De aanleg van de HSL-Zuid is een onderdeel van het nationale verkeers- en vervoersbeleid, dat gericht is op het verzekeren van een goede bereikbaarheid binnen de grenzen van een duurzame ontwikkeling.

Wat tevens opvalt, is dat in de beslissingen van wezenlijk belang ook rechtstreekse relaties worden gelegd met andere PKB's, in casu het SVV en de PKB Schiphol.

De kern van de PKB HSL-Zuid (zijnde de concrete beleidsbeslissingen en de uitspraken van wezenlijk belang) schept het beeld dat de door het kabinet voorgestelde HSL-Zuid noodzakelijk is voor realisering van milieudoelstellingen die de Tweede Kamer ook al in andere PKB's heeft onderschreven.

4.2.4 De dekking van de kosten van de PKB

In de brief die de Tweede Kamer ter aanbieding van de PKB ontvangt van de ministers Jorritsma en De Boer wordt niet inhoudelijk op de PKB ingegaan, op twee uitzonderingen na. Er wordt een korte alinea gewijd aan de stand van zaken met België. Voor het overige staat de brief in het teken van de kosten en de «noodzakelijke kostenbeheersing».¹⁰⁵ Gemeld wordt dat de huidige investeringskosten van het project f 7,52 miljard bedragen, exclusief de bijdrage aan België. Het kabinet acht de investering van f 7,52 miljard het maximale bedrag dat verantwoord aan de HSL-Zuid kan worden besteed. De boodschap van het kabinet aan de Tweede Kamer in deze brief is niet mis te verstaan:

«Het kabinet hecht er ten zeerste aan de kosten van dit project binnen het afgesproken kader te beheersen.» (...) «In feite betekent bovenstaande kostenbeheersing ook dat nadere wensen ten aanzien van de inpassing van de HSL-Zuid die additionele kosten met zich meebrengen, door aanpassingen elders binnen het totale projectbudget dienen te worden gecompenseerd.»

Het kabinet, dat zelf f 1,4 miljard extra heeft uitgegeven aan inpassingen, waarschuwt de Tweede Kamer vast dat, als zij ook een betere inpassing wensen die geld kost, dit eigenlijk niet kan of dat er dan elders binnen het project versoberd moet worden.

¹⁰⁵ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 16.

Dekking van de meerkosten van de PKB

In de brief staat voorts dat de kosten nog niet volledig gedekt zijn. Maar de beide ministers doen een toezegging:

«Het kabinet heeft besloten de dekking van de inpassingmaatregelen in het Groene Hart en de bestuurlijke inpassingmaatregelen (totaal f 1,435 miljard) te betrekken bij de herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's respectievelijk het FES. Voor de Kamerbehandeling zult u van de uitkomst hiervan op de hoogte worden gesteld.»¹⁰⁶

Uit de stukken die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft ontvangen en de gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat deze toezegging niet nagekomen wordt. In deze paragraaf volgt een korte reconstructie van de wijze waarop de discussie over de dekking van de kosten van de PKB is verlopen. Hierbij wordt vooruitgeblekt aan de hand van een aantal relevante momenten.

1. Rapport van de accountantsdienst (september 1996)

Op 17 september 1996 ontvangt de Tweede Kamer een rapport over de PKB 3 van de accountantsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie ook paragraaf 4.3.2). Op basis van dit rapport kan de navolgende tabel van kosten en dekking worden opgesteld.

Tabel 4.2: Kostenraming en dekking HSL-Zuid najaar 1996 (exclusief België)¹

Bedrag	Post
Kosten:	
f 4 027 mln.	civiele techniek en milieu
f 898 mln.	railtechniek
f 649 mln.	vastgoed
f 826 mln.	voorbereiding, administratie en toezicht (VAT)
f 207 mln.	natuurcompensatie
f 914 mln.	onvoorzien
Totaal: f 7,52 miljard	
Dekking:	
f 2 022 mln.	uit de Rijksbegroting
f 2 302 mln.	uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES)
f 1 435 mln.	door herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's
f 350 mln.	veronderstelde bijdrage van de EU
«ca. f 1,4 mld.»	private financiering
Totaal: f 7,52 miljard	

¹ Gebaseerd op cijfers uit het rapport over de PKB 3 dat de departementale accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat voor de Tweede Kamer opstelt: «Controle Grote Projecten» over de PKB-3 van het project HSL-Zuid, 17 september 1996, kenmerk VW-96-716.

In september 1996, wanneer de nieuwe begroting (voor 1997) door het kabinet al is vastgesteld, is nog steeds sprake van een onbenoemde post *«herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's»*. De accountant concludeert op pagina 14 van zijn rapport aan de Tweede Kamer: *«Omtrent het realiteitsgehalte van de budgettaire inpasbaarheid en de financiering concluderen wij dat een deel van het in het totaal benodigde bedrag nog niet budgettair is ingepast, respectievelijk is gedekt»*.

2. Beantwoording schriftelijke vragen (oktober 1996)

Ook in oktober 1996 is er nog geen duidelijkheid en de Tweede Kamer stelt derhalve de volgende vraag:¹⁰⁷

«Het kabinet heeft in de brief van 23 mei 1996 toegezegd om voor de Kamerbehandeling met nadere gegevens te komen inzake de noodzakelijke herprioritering. Kan de minister exact aangeven hoe het kabinet zich

¹⁰⁶ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 16, p. 1±2.

¹⁰⁷ Het betreft hier vraag 29 van de 468 vragen die de Tweede Kamer in oktober 1996 zal stellen over de PKB. Zie: TK 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 13±14.

de herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's en het FES voorstelt? (Ten behoeve van de dekking van het niet gedekte deel inzake de financiering van de HSL).»

Op het moment dat het kabinet deze vraag moet beantwoorden is de stand van zaken als volgt: het door herprioritering te dekken tekort bedraagt ruim f 1,5 miljard (in casu f 900 miljoen tunnel, f 535 miljoen bestuurlijk overleg, circa f 100 miljoen meerkosten onderhandelingsresultaat met België). Voor de langere termijn ontbreekt dekking. Wel is er een oplossing voor de kosten die vallen in de eerstkomende vijf begrotingsjaren (de zogenaamde meerjarencijfers die ook in begrotingsstukken aan de Tweede Kamer zichtbaar worden gemaakt). De dekking in de meerjarencijfers is gevonden door voor circa f 900 miljoen aan geplande railprojecten door te schuiven. In verder weg gelegen begrotingsjaren wordt het merendeel van deze verschuivingen (in casu f 800 miljoen) weer teruggeboekt naar de railbudgetten door het ten laste te brengen van het budget van in totaal f 2 miljard dat Verkeer en Waterstaat beschikbaar heeft voor het programma «Samen Werken Aan Bereikbaarheid» (SWAB). Kortom, op korte termijn wordt geld vrijgemaakt door railprojecten te vertragen en op lange termijn worden de kosten van de Groene Harttunnel en het bestuurlijk overleg uiteindelijk betaald uit de f 2 miljard die voor SWAB beschikbaar komt.

Dit is geen populaire boodschap voor de Tweede Kamer. In een ambtelijke notitie aan minister Zalm wordt deze oplossing als volgt verwoord:

«In dit geheel zitten twee politieke kwetsbaarheden:

- a. niet het gehele bedrag is gecompenseerd;*
- b. voor het SWAB is materieel (netto) slechts f 1,2 miljard beschikbaar en niet f 2 miljard, omdat f 800 miljoen feitelijk is gebruikt als dekking voor de meerkosten HSL-Zuid. VROM heeft er moeite mee om aan de Kamer te melden dat de dekking dus eigenlijk is gevonden door te temporeren binnen het railprogramma. Verkeer en Waterstaat heeft er moeite mee op voorhand reeds openheid te geven in de bovenstaande SWAB-constructie.»¹⁰⁸*

Als compromis wordt een tekst gevonden die ook al in de ontwerpbegroting van het Infrastructuurfonds is gebruikt. De minister van Financiën wordt voorgesteld hiermee in te stemmen, waarbij nog wel wordt opgemerkt: «*Verdere afzwakking van dit antwoord achten we niet verantwoord*».

Het antwoord dat uiteindelijk aan de Tweede Kamer wordt gegeven, luidt: «*De dekking van de meerkosten voor de tunnel in het Groene Hart (f 900 miljoen, prijspeil 1995) en de additionele inpassingmaatregelen als gevolg van bestuurlijke wensen (f 535 miljoen, prijspeil 1995) zullen nog nader worden geregeld. Op prijspeil 1996 is dit samen f 1457 miljoen, waarvan een substantieel deel in de begrotingsperiode valt ten laste van het voorziene railprogramma.*»

Een verhullend antwoord waarin de «SWAB-constructie» inderdaad niet genoemd wordt.

3. Het HSL-debat in de Kamer op 28 oktober 1996

Op 28 oktober 1996 debatteert de Kamer voor het eerst over de PKB 3. Over de dekking van de meerkosten voor inpassing en boortunnel van 1,5 miljard gulden, is het Kamerlid Leers (CDA) stellig: «*De CDA-fractie vindt dan ook dat, voordat een definitief besluit over deze HSL genomen kan worden, de consequenties van de herprioritering in kaart moeten worden*

¹⁰⁸ Ambtelijke notitie aan de minister van Financiën, d.d. 4 oktober 1996, kenmerk: IRF/278/VenW/LK.

gebracht. Dat had de minister toegezegd en het lijkt mij dat zij die belofte behoort na te komen. Het is onverantwoord om zonder dat inzicht over dit project te beslissen, ook al omdat er nog vele onbetaalde rekeningen liggen van de Betuwelijn»

Voorts vraagt Kamerlid Verbugt (VVD) expliciet om inzicht in de consequenties van de herprioritering op het Infrastructuurfonds.

4. Antwoord van de regering

Op 1 november 1996 ontvangt de Tweede Kamer de antwoorden op de feitelijke vragen die gesteld zijn tijdens het notaoverleg van 28 oktober.¹⁰⁹ Hierin ontbreekt het door de leden Verbugt (VVD), Leers (CDA) en Vos (Groenlinks) gevraagde inzicht in de budgettaire verwerking van de kosten van de PKB (de «herprioritering»).

Ambtenaren van Financiën hebben problemen met de gang van zaken. In een notitie aan minister Zalm van 31 oktober 1996 over de Kamerbehandeling van de HSL-Zuid, schetsen ze nogmaals de gang van zaken rond de beantwoording van de Kamervraag.¹¹⁰ Ze stellen dat de feitelijke dekking plaatsvindt ten laste van het SWAB, maar dat dit nog niet in de begroting is gemeld. Hierover schrijven ze:

«Bovendien ligt het wat gevoelig:

± voor VenW, omdat zou blijken dat SWAB-middelen ten dele voor de HSL-Zuid worden gebruikt;

± voor VROM omdat de tunnel onder het Groene Hart leidt tot verdringing van andere spoorprojecten.

Een helder signaal van uw kant in de richting van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM dat ze maar beter geen verstoppertje kunnen spelen lijkt ons nuttig.»

In de kantlijn schrijft een ambtenaar hier nog het volgende:

«Formeel gezien is in de begroting geen info achtergehouden, gelet op de late besluitvorming rond het SWAB. De eerste gelegenheid is formeel gezien de VJN volgend jaar. Het zou echter van elegance getuigen en mede gelet op de informatieplicht richting Kamer nu bij de Kamerbehandeling van het HSL-dossier deze feiten in hoofdlijnen (wijze van verwerking in MJR) te melden.»¹¹¹

Ambtelijk Financiën is het op principiële gronden niet eens met de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, maar er is ook een duidelijk «Financiën-belang» gemoeid met het in alle openheid neerleggen van de gevonden dekking, zo blijkt uit de slotzin van de notitie:

«Om het beeld van financiële soliditeit overeind te houden, moet immers voorkomen worden dat de Tweede Kamer de indruk krijgt dat de gehele f 1,5 miljard nog ongedekt is. Dat zou voor de Kamer immers een uitnodiging zijn om dat ongedekte bedrag nog eens fors op te hogen!»

5. Het antwoord van minister Jorritsma (debat 4 november 1996)

Op 4 november 1996 vindt een tweede kamerdebat over de HSL plaats. Ditmaal is het de beurt aan minister Jorritsma om te reageren op wat door de Tweede Kamer in het vorige debat naar voren is gebracht. In reactie op de vragen van de Tweede Kamer over de dekking zegt zij: *«Voor de definitieve verwerking van de meerkosten van de Hogesnelheidslijn-Zuid is het nu overigens nog wat vroeg. Die is conform de nieuwe MIT-systematiek pas aan de orde wanneer de aanleg van de HSL-Zuid overgaat naar de realisatiefase. Dat is naar verwachting in 1998. De definitieve verwerking leidt in beginsel tot een vertraging van één à twee jaar van verschillende projecten. De HSL is een spoorproject. In*

¹⁰⁹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 52.

¹¹⁰ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 31 oktober 1996, kenmerk: 299/Verkeer en Waterstaat/LK.

¹¹¹ VJN = Voorjaarsnota; MJR = meerjarenramingen.

principe breng ik de vertraging dan ook ten laste van andere spoorprojecten. Dat is de gebruikelijke beleidslijn en een logische doorvertaling van de budgetdiscipline.»

6. Terugblik door betrokkenen (september 2004)

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is in haar gesprekken met enkele betrokkenen nader ingegaan op het thema van de dekking van de meerkosten.

Oud-Kamerlid Leers (CDA) benadrukte dat het van belang is dat de Tweede Kamer weet wie de rekening gaat betalen bij besluitvorming over een groot project.

*De heer **Aptroot**: (...) Ik wil beginnen in mei 1996, het moment waarop de Kamer van het kabinet de PKB 3 toegezonden krijgt. Er was een aanbiedingsbrief van de ministers Jorritsma en De Boer. Daarin wordt de Kamer voor het eerst formeel geïnformeerd over het feit dat het kabinet heeft besloten tot een boortunnel en allerlei inpassingen en dat daarmee ook een ongedekt gat in de begroting van 1,4 miljard gulden is ontstaan. De ministers stellen in de brief dat dekking wordt gevonden door herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's. Citaat: «Voor de Kamerbehandeling zult u van de uitkomst hiervan op de hoogte worden gesteld». Wat vond u van het feit dat er nog geen zicht was op dekking van de meerkosten ± het bedrag van 1,4 miljard gulden ± van de PKB?*

*De heer **Leers**: Ik vond dat onaanvaardbaar. Ik heb dat tijdens het debat ook verwoord, omdat daarmee feitelijk de consequenties van de kosten van die boortunnel en wellicht andere aanpassingen ver naar de toekomst werden gelegd zonder dat wij wisten waar dat dan in zou neerslaan. Zouden wij minder weg- en spoorprojecten krijgen? Daar is overigens ook een deel van het debat over gegaan. Met andere woorden: het was voor de Kamer gewoon heel erg ongewis wie dadelijk die rekening zou gaan betalen. Zo'n zinnetje als «wij moeten komen tot herprioritering» is een makkelijk uitgesproken zinnetje, maar wat het concreet inhoudt en welke projecten dadelijk weggestreept gaan worden, daarover kan nog heel wat gebakkeleid worden. Ik neem aan dat u dat met mij eens bent. Die slag in de lucht, daar bleef het bij. Meer is er niet aan invulling gegeven.
Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

Oud-minister Jorritsma is niet duidelijk over de vraag waarom niet aan de Tweede Kamer gemeld is hoe precies de dekking van de f 1,4 miljard destijds was voorzien.

*De heer **Hermans**: Het kabinet besluit tot 1,4 miljard gulden aan extra inpassingen. De Kamer is benieuwd hoe dit gedekt wordt ten koste van wat. Dit kan eventueel van invloed zijn op het besluitvormingsproces, maar het wordt niet gemeld, hoewel er een halfjaar overheen is gegaan.*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Volgens mij was het niet helemaal met een schachtje geknipt. Een ding was duidelijk en dat wist de Kamer ook: als er 1,4 miljard extra naar de HSL gaat, dan kan er in eerste instantie gewoon 1,4 miljard minder aan andere infrastructuurprojecten worden besteed, tenzij de minister van Financiën uit de goedheid zijns harten, c.q. uit de rijkdom van het land extra geld toegevoegd krijgt. (...) Dat het ten koste van iets anders ging, was duidelijk. Ik hoop tenminste dat dit voor iedereen duidelijk was.
Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

Voor oud-minister Jorritsma ging het vooral om de kern van de boodschap, namelijk dat die f 1,4 miljard ten laste zou gaan van andere projecten. Of ze zich herinnerde dat dit concreet betekende dat dit ten

koste zou gaan van het programma «Samen Werken aan Bereikbaarheid», antwoordde ze als volgt:

*De heer **Hermans**: U stelt in het debat een halfjaar na dato dat het nog te vroeg is om inzicht te geven in de consequenties van het vinden van dekking voor de boortunnel en de extra inpassingen. Ons is gebleken uit stukken dat er wel degelijk sprake was van een voornemen om deze te dekken door een groot deel van de kosten via vertraging van het spoorwegprogramma weg te halen bij het programma Samenwerken aan Bereikbaarheid. Kunt u zich dat herinneren?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Een ding is duidelijk: als je geld uitgeeft aan het ene project, kun je het niet uitgeven aan andere projecten. Dat er in eerste instantie geld gevonden moest worden binnen het budget voor infrastructuur, was duidelijk. Normaal gesproken doe je dat op enig moment tijdens het besluitvormingsproces. Wij hebben het op dat moment niet afgemaakt. De besluitvorming is geschorst en naar later verplaatst. Ik neem aan dat bij de volgende begroting de normale inpassing van het budget heeft plaatsgevonden dan wel dat er extra geld bij is gekomen. In die periode was er af en toe wel eens wat extra geld beschikbaar. Bij de begrotingsvoorbereiding is dat verder opgelost en ingepast. Zo werkt dat. Tijdens het werk begin je al, want het geld groeit ons niet op de rug.*

De stelling van Jorritsma dat de Tweede Kamer niet geïnformeerd kon worden over de dekking omdat de besluitvorming daarover zou zijn geschorst, is destijds niet als argument aan de Tweede Kamer gemeld. Het staat op gespannen voet met de toezegging dat de Tweede Kamer voor het HSL-debat geïnformeerd zou worden. Bovendien blijkt uit de hiervoor genoemde ambtelijke stukken, dat binnen het kabinet wel besloten was over de dekking (ten laste van het SWAB), maar dat dit nog niet in de begroting zichtbaar was gemaakt. Ambtenaren van het ministerie van Financiën kwalificeerden dit dan ook als «verstoppertje spelen».

Voor oud-Kamerlid Leers was de crux van de boodschap van de minister in het Kamerdebat wel duidelijk.

*De heer **Aptroot**: Ik wil nog even vasthouden aan het punt van die 1,4 miljard gulden. Dat is op zichzelf immers geen kleinigheid. Op 4 november gaat het kabinet antwoorden. (...) Was het u meteen duidelijk wat de minister bedoelde?*

*De heer **Leers**: Ja, in die zin dat minister Jorritsma heel concreet aangaf dat de meerkosten van de HSL-aanleg gedekt zouden moeten worden door het schrappen van projecten die elders in het MIT zaten. Het MIT is een geheel van projecten waarbij elk jaar opnieuw wordt gekeken wanneer bepaalde projecten worden uitgevoerd en welke kosten en middelen daarvoor worden uitgetrokken. Wat minister Jorritsma nu eigenlijk wilde zeggen, is dat de meerkosten van de HSL als een soort koekoeksei het nestje van het MIT binnendrongen en andere projecten over de rand duwden, maar dat wij op dat moment nog niet precies konden vaststellen welke projecten over de rand geduwd zouden gaan worden. (...)*

Het blijkt dat het mechanisme wel duidelijk is: de HSL zal als een «koekoeksjong» andere projecten wegduwen. Het probleem is dat op dat moment niet duidelijk is wat de precieze consequenties zijn van dit mechanisme.

*De heer **Aptroot**: Op een later moment bleek het erop neer te komen dat delen van het programma Samen Werken aan Bereikbaarheid (SWAB) niet zouden worden uitgevoerd. Was dat op dat moment duidelijk voor u?*

*De heer **Leers**: Nee, dat was precies de frustratie waar ik overigens ook voor heb gewaarschuwd bij de behandeling van het HSL-project, namelijk dat het ongewis was welke projecten er straks worden weggepakt. Wij zitten straks wel met een uitgegeven bedrag aan deze HSL, maar wij weten niet wat daarvan de consequentie is, wat wij daarvoor moeten laten. Dat is achteraf gebleken. Daarmee gaf je dus eigenlijk ook een deel van je keuzemogelijkheden aan de minister. Dat wil ik best wel doen. Ik wil best de consequentie nemen dat de ruimte is opgesoupeerd als een spoorproject duurder wordt, maar dan wil ik wel weten waarvan. Welke ruimte is dan opgesoupeerd? Dat kon ik toen niet zien. Daarom heb mij tegen die vorm van financieren verzet.*

Het verzet van de heer Leers tegen deze vorm van financieren blijft beperkt tot verbaal verzet in het HSL-debat. Na de algemene toelichting van de minister op 4 november 1996 vragen ook andere Kamerleden niet meer door op deze kwestie. Het leidt niet tot moties. Leers heeft hier wel een verklaring voor.

*De heer **Aptroot**: Dat kwam toch ook omdat collega-Kamerleden weinig en een aantal zelfs helemaal geen aandacht hebben besteed aan dat gat van 1,4 miljard gulden. Ik benieuwd hoe u dat heeft ervaren.*

*De heer **Leers**: Dat hele debat was een heel erg sterk gepolitiseerd debat over de verschillende varianten. Dat was van de A1-variant tot en met de Bos-variant en alles wat daartussen zat. Daar focuste zich de aandacht op. Het was een politiek debat waarbij uiteindelijk de consequenties van de uitkomst van het debat in financiële zin niet meer relevant waren of althans nauwelijks meer aan de orde zijn gekomen. Dat is, eerlijk gezegd, erg te betreuren. Die consequenties zijn in de loop der jaren, in de jaren daarna, dubbel en dik op onze boterham gekomen. Toen hebben wij grote problemen gehad.*

Kamerlid Van Heemst (PvdA) bevestigt de analyse van Leers dat door de politieke discussie over tracévarianten, de aandacht voor het geld minder pregnant in het debat aan de orde kwam.

*De heer **Slob**: (...) Kunt u ons nu toelichten waarom u zo'n groot gat voor zo'n grote investering in een kabinetsvoorstel verdedigbaar vond?*

*De heer **Van Heemst**: In die fase van de besluitvorming was de tracékeuze het politieke hoofdpunt en daarvoor misschien nog de vraag: kies je wel of niet voor de aansluiting van Nederland op het netwerk van hogesnelheidstreinen? Ik heb de financiële discussie altijd een discussie van de tweede orde gevonden. (...)*

Wat de dekking betreft, komt daarbij dat mijn indruk altijd is geweest dat het geld uiteindelijk het goede plan volgt. Ik heb dat ook gezegd in andere debatten over investeringen in verkeer- en vervoervoorzieningen. Het is mijn stellige overtuiging dat, als wij echt vanuit een overtuiging en visie projecten in dit land willen ontwikkelen, uiteindelijk ook de financiering daarvoor aanwezig is. De planologische kernbeslissing was geen financiële kernbeslissing. Natuurlijk spelen ook de financiële afwegingen een rol, maar de PKB was uiteindelijk een keuze: hoe willen wij dat de ruimtelijke inrichting van de HSL zich voltrekt? Erop terugblikkend kan ik mij nog steeds vinden in die afweging. Het geld komt nu even op de tweede plaats. Op de eerste plaats komt dat gevecht om de planologische consequenties van de tracékeuze.

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

Het idee dat het geld er toch wel komt, wordt deels gevoed door de tijdgeest.

*De heer **Van Heemst**: (...) Wat het financiële punt betreft: het was ook de tijd waarin wij allemaal dachten dat er grote budgetten beschikbaar zouden komen om op een behoorlijke manier te investeren in de ruimtelijke herinrichting van Nederland. Nu ik acht jaar later in een andere economische tijd probeer te verklaren waarom ik er toen op het eerste en tweede gehoor wat laconiek op reageerde, zeg ik erbij dat dit zeker een rol heeft gespeeld.*

In de jaren na de HSL-besluitvorming komt dankzij de economische groei inderdaad veel extra geld vrij voor infrastructuur. Ook oud-premier Kok bevestigt het beeld dat vanaf midden jaren negentig de focus steeds meer kwam te liggen op publiek investeren.

*De heer **Kok**: (...) In de eerste plaats is het ontegenzeggelijk zo dat in het midden van de jaren negentig ± eerst in de laatste fase dat ik minister van Financiën was en daarna toen ik premier was ± de aandacht, naast alle onderdelen van het kabinetsbeleid, steeds sterker uitging naar versterking van de Nederlandse economie door meer investeringen, ook meer overheidsinvesteringen. De overheidsinvesteringen waren in de jaren en zelfs in het decennium daarvoor op een enorm laag peil gekomen door het toen volgens mij wel noodzakelijke beleid. Wie werkt aan «werk, werk, werk», bereikbaarheid en duurzame economische groei, moet aandacht hebben of ontwikkelen voor het belang van investeringen ter versterking van de economische structuur, in de meest ruime zin van het woord. Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

Het dilemma dat hier centraal staat, geldt voor grote projecten in het algemeen. Het wordt door oud-minister Jorritsma als volgt verwoord:

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: (...) Het lastige is dat je bijna nooit echt het één tegenover het ander afweegt. Dat is niet goed, maar ik weet niet hoe je dat in Nederland kunt verbeteren. Ik zou er een groot voorstander van zijn als dat wel kon. (...)*

Kennelijk is het ook voor een kabinet lastig om binnen een totaal investeringsprogramma de individuele projecten tegen elkaar af te wegen. Als het kabinet deze afweging niet goed kan overzien, dan is dat voor de Tweede Kamer helemaal lastig. Zeker wanneer de Tweede Kamer niet geïnformeerd wordt over de keuzen die het kabinet op een bepaald moment heeft gemaakt.

4.3 De Tweede Kamer aan zet

Hoewel Kamerleden zich in het openbaar al regelmatig hebben uitgesproken over de HSL-Zuid, is de Tweede Kamer pas aan zet in mei 1996 wanneer het regeringsstandpunt wordt ontvangen.

Kamerleden bereiden zich voor

Ter voorbereiding op de Kamerbehandeling van de PKB leggen kamerleden werkbezoeken af aan plaatsen langs de (mogelijke) tracés en laten zij zich nader informeren, bijvoorbeeld door het houden van hoorzittingen met deskundigen. Daarnaast laat de Tweede Kamer gedurende de zomermaanden van 1996 een onafhankelijk onderzoek uitvoeren waarin alle rapporten en tracés nog eens op een rij worden gezet.

Inpassingdiscussie

Tot het kabinetsbesluit in mei 1996 is de maatschappelijke en politieke discussie vooral gericht geweest op het tracé ten noorden van Rotterdam. Door de 1,4 miljard gulden die extra wordt uitgetrokken voor door het kabinet gekozen inpassingen en een boortunnel, ontstaat een nieuw vraagstuk dat ook de Tweede Kamer in de aanloop naar het Kamerdebat bezig houdt: Is er nog voldoende geld over voor inpassingwensen elders langs het tracé, in het bijzonder in de provincie Noord-Brabant? De provincie Brabant organiseert in die maanden een stevige lobby. In juni 1996 eist de provincie een bedrag van f 200 miljoen voor extra milieuaanpassingen van de HSL bij Breda en Zevenbergschen Hoek. Commissaris van de Koningin Houben vindt de f 120 miljoen die Noord-Brabant krijgt voor inpassing van het HSL-tracé in geen verhouding staan tot de vele honderden miljoenen die het kabinet uittrekt voor de Randstad, met name voor de tunnel onder het Groene Hart. «*Brabant moet oppassen dat het in Den Haag niet aan de achterste mem komt te hangen*», waarschuwt hij.¹¹²

4.3.1 Tweede Kamer wil een «second opinion» (4 juni 1996)

Op 4 juni 1996 besluit de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat een onderzoek te laten uitvoeren naar de voor- en nadelen van de verschillende tracés. Toenmalig voorzitter van deze commissie, P.J. Biesheuvel, zegt hier over: «*Het gaat hier om een erg groot infrastructureel project. Individuele Kamerleden hebben te weinig tijd en mogelijkheden om alle aspecten voldoende goed met elkaar te vergelijken. Waarom zou je dan niet gezamenlijk vragen om zo'n onderzoek, waarbij een onafhankelijke partij allerlei zaken wel op een rijtje kan zetten? In de Verenigde Staten is dat heel gebruikelijk*».¹¹³ In dit verband wordt ook verwezen naar de besluitvorming rond de Betuweroute en Schiphol waarbij de Tweede Kamer ook zelf opdracht gaf tot onderzoek bij wijze van «second opinion».

De «quick scan» van Moret, Ernst en Young

Het bureau Moret, Ernst en Young (MEY) wordt in de arm genomen voor het uitvoeren van de «quick scan» naar de beschikbare gegevens inzake de HSL-Zuid. In totaal worden aanvankelijk 35 onderzoeksvragen geformuleerd.¹¹⁴ Omdat het Presidium van de Tweede Kamer moeite heeft met de voorziene kosten van het onderzoek, wordt om budgettaire redenen besloten een aantal vragen te laten vervallen. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag naar de exacte (inter)nationale afspraken over ontwerp-snelheid en een vergelijking van ontwerp-snelheden op HSL-lijnen in andere landen geschrapt en niet nader onderzocht.

Op 29 augustus 1996 verschijnt het rapport van MEY, dat de titel «*Op het spoor*» meekrijgt. De nadruk ligt op een vergelijking op tal van aspecten van een zestal door de Tweede Kamer geselecteerde varianten.¹¹⁵ Door verschillende Kamerleden en in de media wordt als belangrijkste boodschap gezien, dat géén van de onderzochte tracévarianten evident de beste is. Met name de verschillen tussen de kabinetsvariant (A1) en de Bos-variant (WB3) liggen minder ver uiteen dan vaak verondersteld wordt. Door de keuze voor de tunnel onder het Groene Hart is er geen prijsverschil tussen deze alternatieven meer (de Bos-variant is in aanleg inmiddels zelfs een fractie «goedkoper» dan de kabinetsvariant). De onderbouwing van de kabinetsvariant, ofwel het afwijzen van vele alternatieven, is vooral gebaseerd op het vasthouden aan de ontwerp-snelheid van 300 km/uur.

¹¹² «Opstelling Kok onaanvaardbaar», artikel in BN/De Stem, d.d. 19 juni 1996.

¹¹³ «Nieuw onderzoek naar HSL is een extra toets», artikel in Haagsche Courant 11 juni 1996.

¹¹⁴ Zie bijlage 2 van het rapport van MEY: «Op het spoor», onderzoek PKB HSL-Zuid, Moret, Ernst & Young Management Consultants, 's-Gravenhage, 29 augustus 1996; p. 101±103.

¹¹⁵ Het betreft de A1 (kabinetsvoorkeur), BBLN (bundeling met bestaand spoor), WB3 (Bos-variant), Kamer van Koophandel-variant (Bos-variant met station Haaglanden), RPF-variant, Y-variant.

De conclusies van het rapport en het commentaar van de minister

Op 18 september 1996 geeft minister Jorritsma, mede namens minister De Boer, commentaar op het rapport. Onderstaand enkele conclusies uit het rapport van MEY (letterlijke passages), waarbij ook tussen haakjes het eventuele commentaar van de minister is vermeld.

- «Het is vrijwel onvermijdelijk dat opties moeten worden vergeleken die in ongelijke mate zijn uitgewerkt.»
- «De vervoers- en exploitatieprognoses dienen vanwege de gebruikte modellen met een zekere terughoudendheid te worden gezien.»
- «Een reductie van de ontwerpsnelheid tot 250 km/uur leidt tussen Rotterdam en Schiphol tot maximaal 1 minuut meer rijtijd. De aanlegkosten worden dan circa f 165 miljoen lager. Een reductie tot 200 km/uur leidt tot een langere rijtijd op dit deel van het traject van 3 minuten en tot ca. 355 miljoen lagere aanlegkosten». (De minister stelt echter dat de besparingen op aanlegkosten bij 250 km/uur f 120 miljoen zijn en f 250±280 miljoen bij 200 km/uur).
- «Een lagere ontwerpsnelheid leidt tot minder reizigers en dus tot een lager exploitatieresultaat. De effecten zijn niet nauwkeurig te ramen maar zullen beperkt zijn.» (De minister stelt echter dat een verslechtering van het exploitatieresultaat van f 35 tot f 100 optreedt per minuut reistijdverlies).
- «Een kosten/batenafweging van de investering in de boortunnel onder het Groene Hart is niet gemaakt en kan thans bezwaarlijk worden gemaakt door de genoemde onzekerheden met betrekking tot de aanlegkosten en doordat de milieubaten niet zijn gekwantificeerd» (p. 99).

In de schriftelijke vragenronde die in oktober 1996 volgt, wordt het rapport van MEY door Kamerleden veelvuldig aangehaald. Bij de beantwoording van de schriftelijke vragen merkt minister Jorritsma in algemene zin over het rapport op:

«Ik vind dat Moret c.s. een dappere poging heeft gedaan om de enorme hoeveelheid informatie te ordenen. Dat zij daar niet helemaal in zijn geslaagd is hen nauwelijks aan te rekenen.»¹¹⁶

Wat betreft de wijze waarop de Kamer informatie voor grote projecten laat ontsluiten stelt minister Jorritsma:

«Ik zou met de Kamer graag eens nader overleggen over de wijze waarop de informatie van dit soort grote dossiers toegankelijk gemaakt kan worden en geschikt voor Kamerbehandeling. Ik acht de methode van een «quick scan» door een extern bureau geen adequate methode om de betrouwbaarheid van de informatie van de departementen te toetsen». «Ik zie ook niet in waarom de zeer deskundige departementale medewerkers de gewenste ordening niet zouden kunnen verzorgen.»¹¹⁷

In het debat met de minister dat op 28 oktober 1996 volgt, wordt door enkele Kamerleden zeer kritisch op deze passages gereageerd.

¹¹⁶ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 190 (antwoord op vraag 468).

¹¹⁷ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 190 (antwoord op vraag 468).

Reactie Kamerleden in debat 28 oktober 1996

Leers (CDA): «*Het rapport-Moret bood ons een aantal goede handreikingen voor een kritische toets. De Kamer heeft dat rapport aanvaard. Het moet mij van het hart dat ik de kwalificaties van de minister over dit werk van onze adviseur beneden peil vind. Waarom was het nodig om Moret op zo'n neerbuigende en arrogante wijze in de hoek te zetten? De minister heeft Moret toch zelf van alle gegevens en berekeningen voorzien? Dat zij niet tegen kritiek kan, is tot daaraan toe. Laat zij zich dan echter tot ons en niet tot de boodschapper richten. Ook met haar aanbod om in de toekomst een eventueel door de Kamer gewenste toets door het departement te laten verzorgen, slaat zij, wat ons betreft, de plank goed mis. Is zij in de twee, drie jaar die zij nu minister is, al vergeten dat de Kamer haar eigen onafhankelijke oordeel wil vormen en niet alleen naar de pijpen van het ministerie wil dansen?*» (TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26, p. 68.)

Stellingwerf (RPF): «*Zeker, het onderzoek van Moret heeft goede en nuttige informatie opgeleverd. Het was echter te veel roeien met de riemen die wij op dat moment hadden. Waar het kabinet jarenlang met 150 medewerkers heeft kunnen werken aan een tientallen miljoenen kostende voorbereidingsprocedure ten behoeve van een miljarden kostend project, moest de Kamer het doen met anderhalve maand onderzoek in vakantietijd en een budget dat ook nog eens werd gehalveerd. Op die manier kan de Kamer moeilijk serieus genomen worden. Dat geeft overigens nog geen grond voor de hautaine reactie van de minister in de richting van zowel het onderzoeksbureau als de Kamer. In reactie op de laatste schriftelijke vraag stelt zij dat weliswaar een dappere poging is gedaan, maar dat die niet helemaal is geslaagd. (...) De zinsnede waarin de minister ons de zeer deskundige departementale medewerkers nog eens aanbeveelt, maakt eens te meer duidelijk hoe noodzakelijk extra mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek voor de Kamer zijn.*» (TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26, p. 68.)

4.3.2 Accountantsrapport over PKB 3 (september 1996)

Op 17 september 1996 ontvangt de Tweede Kamer van minister Jorritsma het rapport van de departementale accountantsdienst (DAD) van Verkeer en Waterstaat.¹¹⁸ Op grond van de door de Tweede Kamer vastgestelde Procedureregeling Grote Projecten dient de DAD een rapport uit te brengen met een oordeel over (1) de gebruikte calculatiemethoden, (2) de budgettaire inpasbaarheid en (3) de toereikendheid van de voorbereiding- en uitvoeringsorganisatie. Onderstaand wordt ingegaan op de bevindingen en conclusies van de accountant over deze drie zaken.

Ad 1. De gebruikte calculatiemethoden

Over de ramingen doet de DAD uitspraken die door sommige Kamerleden en sommige media als «eye-opener» worden beschouwd. De DAD becijfert namelijk dat, indien ook rekening wordt gehouden met een onzekerheidsmarge, de bijdrage aan België en mogelijk zelfs verschuldigde BTW, de kosten van het project op bijna f 11 miljard uitkomen, in plaats van de f 7,5 miljard uit de PKB.

Het bedrag van f 7,5 miljard van het kabinet is in prijspeil van 1995, exclusief BTW en exclusief de bijdrage aan België van f 823 miljoen. De DAD becijfert de mogelijk verschuldigde BTW op circa f 1,5 miljard. Daarnaast zou f 1 miljard nodig zijn om de kans op overschrijding van de raming van vijftig procent terug te brengen tot een kans van zestien procent. Hiervoor is door het kabinet echter niet gekozen. In deelrapport 21 van de nieuwe HSL-nota uit 1994 is deze keuze beargumenteerd en is de ramingssystematiek en -techniek uitvoerig toegelicht.

¹¹⁸ «*Rapport in het kader van de procedure «Controle Grote Projecten» over de opzet van de PKB-3 van het project HSL-Zuid», d.d. 17 september 1996, kenmerken: AD/96/5665 en VW-96-716.*

In antwoord op vragen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat stelt de minister op 15 oktober 1996 dat de HSL-begroting is gebaseerd op een vijftig-procentsraming, dat wil zeggen dat de kans op tegenvallers ten opzichte van de raming even groot is als de kans op meevallers. De HSL-Zuid als megaproject kan volgens de minister beschouwd worden als een cluster van een groot aantal kleinere spoorprojecten. Ze schrijft: «*Meer algemeen geldt echter dat overheidsinvesteringen in infrastructuur worden gekenmerkt door samenvoeging van een zeer groot aantal verschillende projecten in het MIT (dan wel Infracfonds/FES), waardoor, zeker over langere tijd gezien, compensatie tussen meevallers en tegenvallers optreedt. Om deze reden is de begroting van infra-projecten, waaronder de HSL-Zuid en de Betuweroute, vastgesteld op basis van de vijftig-procents-raming.*»¹¹⁹

Post onvoorzien en onzekerheidsmarge

Over ramingtechnische begrippen is en blijft in het HSL-dossier vaak onduidelijkheid bestaan. Een belangrijk onderscheid, dat in politieke discussies nog al eens door elkaar loopt, is het verschil tussen de post onvoorzien en de onzekerheidsmarge.

De post onvoorzien is een voorziening voor zaken die op voorhand niet exact zijn te ramen en te benoemen, maar zich naar alle waarschijnlijkheid in de loop van het project wel zullen manifesteren en per saldo zullen tegenvallen. De minister noemt in dit verband als voorbeelden: foutieve aannames van het werkvolume, onvolkomenheden in het bepalen van hoeveelheden materiaal en eenheidsprijzen, menselijke fouten, onvolkomenheden in de ontwerpfase en contractuele eisen in aannemingscontracten. De post onvoorzien maakt dus deel uit van de totale raming van het projectbudget en zal \pm onder normale omstandigheden \pm gedurende het voortschrijden van het project opgesoupeerd worden.

De onzekerheidsmarge is daarentegen uitsluitend een statistisch begrip dat inzicht geeft in de spreiding rond de projectbegroting. Naarmate het project vordert neemt doorgaans de onzekerheidsmarge af. In tegenstelling tot de post onvoorzien is de onzekerheidsmarge niet een post binnen de begroting.

In geval van de HSL is de omvang van de post onvoorzien zo bepaald dat de kans van overschrijding op de raming vijftig procent is. Had men een overschrijdingskans van zestien procent gewenst, dan had de raming destijds met f 1 miljard opgehoogd moeten worden door toevoeging van een «extra post onvoorzien».

De raming van de totale post onvoorzien bedraagt f 914 miljoen. De minister schrijft in antwoord op de vragen over het accountantsrapport dat het onvoorzien is vastgesteld op basis van «een uitgebreide statistische berekening». Op grond van het rapport van de DAD lijkt het echter dat de post onvoorzien is bepaald door de totale raming simpelweg met tien procent te verhogen. De totale post onvoorzien bestaat namelijk uit f 661 miljoen (tien procent van het totaal van alle geraamde kosten) plus een aparte reservering van f 253 miljoen voor het extra risico van de boortunnel onder het Groene Hart.

Ad 2. De budgettaire inpasbaarheid

Over de budgettaire inpasbaarheid concludeert de accountant dat een deel van het totaal benodigde bedrag voor de HSL nog niet budgettair is ingepast, respectievelijk niet is gedekt. Hierop is in paragraaf 5.4.3 al uitvoerig ingegaan.

Ad 3. De toereikendheid van de voorbereidings- en uitvoeringsorganisatie.

De conclusies over de toereikendheid van de projectorganisatie zijn voor de Tweede Kamer van weinig meerwaarde. Zo kondigt de accountant op pagina 3 aan: «*Ook zijn de budgettaire inpasbaarheid alsmede de*

¹¹⁹ Brief van minister Verkeer en Waterstaat, d.d. 15 oktober 1996, VW-96-804.

toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie en de uitvoeringsorganisatie door ons beoordeeld». Echter, twee pagina's verder is dan de beoordeling van de accountant als volgt: «De uitvoeringsorganisatie bevindt zich in een dermate pril stadium, dat wij nu nog niet kunnen beoordelen of die toereikend zal zijn.»

Over de toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie heeft de accountant wel een oordeel. De conclusie op dit punt luidt: «De voorbereidingsorganisatie varieerde in de verschillende fasen van de voorbereiding. Gezien het bereikte resultaat, namelijk de PKB 3, achten wij de voorbereidingsorganisatie toereikend.»

Het feit dat er een PKB verschenen is, lijkt hier te zijn opgevat als bewijs van de toereikendheid van de projectorganisatie.

Onder het kopje «toereikendheid voorbereidingsorganisatie» meent de accountantsdienst de Tweede Kamer ook te moeten wijzen op het regeerakkoord. De accountant schrijft: «In het regeerakkoord van de huidige regering staat dat de HSL wordt aangelegd volgens het voorkeurstracé. Al in 1994 is tijdens de kabinetsformatie met dit project ingestemd door het huidige kabinet en door de fracties van de regeringspartijen».

Radiostilte

Na het verschijnen van dit accountantsrapport bij de PKB 3 in 1996 zal de Tweede Kamer tot 2001 niets meer horen van de departementale accountantsdienst. Dit ondanks het feit dat er in die periode wel ieder half jaar een voortgangsrapport door de minister wordt uitgebracht en de Procedureregeling Grote Projecten ervan uitgaat dat de DAD ook periodiek rapporteert. De directeur van de accountantsdienst, de heer Varenbrink, hierover:

De heer Varenbrink: Toen de besluitvorming over de aanleg van de HSL-Zuid moest plaatsvinden, in 1996, hebben wij een rapport uitgebracht.

De heer Slob: Het valt op dat er daarna een aantal jaren een radiostilte is. Het duurt namelijk tot 2001 voordat via de minister, maar uit uw koker, rapporten naar de Kamer gaan. Wat kunnen wij daaruit afleiden?

De heer Varenbrink: Ik moet een correctie aanbrenge. In het kader van de aanleg van de Betuweroute hebben wij in 2000 een rapport uitgebracht over de ontwikkelingen in 1996±1999. In het kader van de aanleg van de HSL-Zuid hebben wij in 2001 een rapport opgesteld over het jaar 2000.

Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004

De heer Varenbrink voert aan dat de periode 1996±2001 door de DAD is beschouwd als voorbereidingsfase. Omdat in de voorbereidingsfase maar eenmaal een rapport van de accountant verlangd wordt, kon zodoende vijf jaar lang van rapporteren aan de Tweede Kamer worden afgezien.

De heer Varenbrink: (...) Nogmaals, wij beschouwden die jaren als een verlengde voorbereidingsfase, de fase waarover wij al een rapport hadden uitgebracht. De uitgaven betroffen de voorbereidingskosten. Verder zaten wij nog steeds met de vraag: wat wil de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en wat wil desnoods de commissie voor de Rijksgraven? Het is dus een worsteling geweest.

*De heer **Slob**: U zegt: wij beschouwden die jaren als een verlengde voorbereidingsfase. Is het mogelijk dat bij de Kamer een andere verwachting leefde? (...)*

*De heer **Varenbrink**: Dat zou kunnen. Het enige wat ik daarop te antwoorden heb is dat de Kamer destijds niet heeft gezegd: wij hebben wel voortgangsrapportages, minister, maar waar blijven de accountantsrapporten? Ik neem daarom aan dat de Kamer min of meer dezelfde mening was toegedaan en ook dacht dat wij nog in de voorbereidingsfase zaten of dat zij dacht dat wij .. tja, ik weet het niet.*

Naast het argument dat de voorbereidingsfase van de HSL-Zuid in de beleving van de departementale accountantsdienst tot 2000 liep, merkt de heer Varenbrink op dat de Tweede Kamer nooit om een rapport van de DAD heeft gevraagd.

*De heer **Slob**: Maar u heeft toch zelf gedefinieerd wanneer sprake is van de voorbereidingsfase en wanneer van de uitvoeringsfase. Hebt u zelf nooit aanleiding gezien om in die tijd op grond van uw verantwoordelijkheid met de Kamer in gesprek te gaan om de puntjes op de i te zetten? Het gaat mij nu om de situatie begin jaren negentig, dus niet om het gesprek dat in 2000 plaatsvond. Deze gang van zaken zou bij de Kamer de verwachting kunnen wekken: wij horen niets van de accountantsdienst, dus alles zal wel keurig op orde zijn met de Betuweroute en de HSL.*

*De heer **Varenbrink**: Nogmaals, gelet op het bepaalde in de regeling had zij de minister hierover kunnen aanspreken tijdens een AO waarin de voortgangsrapportage werd behandeld. Men had kunnen vragen: minister, waar zijn de accountantsrapporten, want zonder die rapporten kunnen wij u niet ontvangen? U had bij de voortgangsrapportages de accountantsrapporten moeten leveren.*

Verder wijs ik erop dat ik in de jaren negentig een aantal malen heb getracht om contact te leggen met zowel de commissie voor de Rijksuitgaven als de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. In die gevallen waarin die pogingen tot communicatie hebben geleid, zijn geen afspraken gemaakt om een datum vast te stellen waarop wij met onze rapportages zouden moeten beginnen. Ik speel daarom toch de bal een stukje terug en zeg: goed, als jullie verwachtingen hadden, dan had ik ook wel willen horen wat die waren. Aan het uiten van die verwachtingen heeft het wat mij betreft ontbroken.

De heer Varenbrink stelt dus dat de Tweede Kamer nooit heeft geuit wat haar verwachtingen waren en verwijst naar het feit dat hij heeft getracht contact te leggen met de commissie voor de Rijksuitgaven. Toch blijkt dat in 1998 deze commissie wel degelijk bereid was in gesprek te treden met de DAD's en daarbij toch vrij expliciet te kennen heeft gegeven te hechten aan accountantsrapportages.

Bijeenkomst IODAD en commissie voor de Rijksuitgaven

Op 12 februari 1998 is er een bijeenkomst van het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD) en de commissie voor de Rijksuitgaven. Namens het IODAD spreekt de heer Varenbrink; namens de Tweede Kamer spreekt het toenmalige Kamerlid mevrouw Vliegenthart. In deze bijeenkomst zegt Vliegenthart onder meer:¹²⁰

- De onafhankelijke toetsing door de DAD's is een belangrijk middel. («De waarde van die onafhankelijke toets voor de Kamer kan nauwelijks worden overschat».)
- Mevrouw Vliegenthart geeft aan dat de Tweede Kamer grote waarde toekent aan de onafhankelijke rol van de DAD. In het kader van de procedureregeling is de DAD immers de externe controleur ten behoeve van de Tweede Kamer.
- Gezien de onafhankelijke rol van de DAD geeft Vliegenthart aan geen voorstander te zijn van een DAD-rapportage die is opgenomen in de voortgangsrapportage van de minister. «Een afzonderlijke DAD-rapportage heeft de voorkeur. Deze rapportage hoeft overigens niet zeer uitgebreid te zijn».

4.3.3 De Tweede Kamer stelt vragen (oktober 1996)

In oktober 1996 vindt de schriftelijke voorbereiding van het debat over de PKB plaats. De vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en VROM stellen 468 schriftelijke vragen over PKB 3. Alle denkbare thema's komen in deze uitvoerige vragenlijst aan de orde, waardoor niet eenvoudig vastgesteld kan worden waar de belangstelling van de Tweede Kamer in het bijzonder naar uitgaat.

Inschatting van de politieke situatie

De schriftelijke vragen die Kamerfracties in het najaar van 1996 stellen, zijn een indicatie voor het kabinet hoe in politieke zin de kaarten liggen. In een ambtelijke nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat wordt een analyse gegeven van de politieke voorkeuren.¹²¹ Dit gebeurt op basis van de door de Tweede Kamer gestelde vragen, maar zeker ook op andersoortige informatie die ambtelijk V&W kennelijk heeft. De notitie begint als volgt:

«De meest opvallende waarneming is, dat uit de vragen per fractie nagenoeg geen beeld te vormen is van de politieke voorkeuren».

Niettemin wordt vervolgens toch per partij een inschatting gegeven:

- D66: «Uit de contacten blijkt wel dat met name binnen D66 de verschillen van mening zich lijken op te stapelen.»
- PvdA: «De meerderheid lijkt voor BBLN (bundeling met bestaand spoor); Van Gijssel voor A1 (kabinetsvariant) en het lid Van Heemst voor WB3 (de Bos-variant).»
- VVD: «De indruk is dat men nog wel A1 steunt maar iets te nieuwsgierig is naar de andere varianten met name WB3.»
- CDA: «Het CDA stelde ca. 250 vragen. Daaruit is het (wanhopig) zoeken naar oppositie-materiaal af te lezen.»
- Overige partijen: «De kleinere partijen vertonen niet de neiging om voor A1 te gaan.»

De conclusie luidt: «Gegeven de stellingname van de (totale) oppositie en het gevarieerde beeld van de coalitiepartijen is een gesloten blok van ministers van zeer groot belang.»

¹²⁰ Uit: «Verslag van de bijeenkomst van het IODAD en mevrouw A. M. Vliegenthart, lid van de Commissie voor de Rijksuitgaven, op 12 februari 1998 over de Procedureregeling Grote Projecten».

¹²¹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 3 oktober 1996, DGV/HSLz/N-96104.

Enkele opvallende punten uit de schriftelijke vragenronde over PKB 3:

1. De gevolgde procedure

Diverse malen vraagt de Tweede Kamer naar het verschil in gedetailleerdheid van de uitgewerkte varianten en het verschil in aandacht die ze hebben gekregen. De minister acht dit kenmerkend voor een groot project dat een iteratief proces is. De voorkeursvariant van het kabinet voor het

noordelijk tracé (de A1-variant) is het meest uitgewerkt en bestuurlijk besproken. De minister:

*«De uitwerking van tracé A1 is, in het kader van het bestuurlijk overleg, al verder voortgeschreden. Indien voor een ander tracé wordt gekozen moet ten aanzien van dat tracé een inhaalslag plaatsvinden. Hiermee zou 1 à 2 jaar gemoeid zijn.»*¹²²

2. Ramingen en risico's

Een aantal vragen is gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de ramingen en de kostenopbouw. Uit de beantwoording blijkt dat in de stukken aan de Tweede Kamer bewust geen inzicht gegeven wordt in de detailramingen, omdat dit de onderhandelingspositie van het rijk bij de aanbesteding nadelig zou beïnvloeden. De minister schrijft: *«Om deze reden is in de documenten slechts summier informatie over de kosten opgenomen. Desgewenst kan nadere informatie vertrouwelijk ter beschikking worden gesteld.»*¹²³ Van deze mogelijkheid zal de Tweede Kamer geen gebruik maken.

In antwoord op de vraag: *«Wat zal er gebeuren indien sprake is van budgetoverschrijdingen?»*, antwoordt de minister dat er alles aan gedaan zal worden om de HSL-Zuid binnen het budget te realiseren en nog voorziene risico's terug te brengen. Via de controleprocedure grote projecten zal de Tweede Kamer halfjaarlijkse rapporten ontvangen. *«Op deze wijze is het mogelijk tijdig in overleg met de Tweede Kamer te treden over dreigende budgetoverschrijdingen»*, zo schrijft de minister.¹²⁴

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de vraag of de minister in de loop van het project inderdaad steeds tijdig met de Tweede Kamer in overleg is getreden bij dreigende kostenoverschrijdingen.

Een vraag die jaren later ook relevantie zal krijgen luidt: *«Is het denkbaar dat de uiteindelijke investeringskosten aanzienlijk zullen stijgen ten gevolge van extra kosten van noodzakelijke veiligheidsmaatregelen?»* In het antwoord van de minister wordt echter niet op deze vraag ingegaan.¹²⁵

3. Boortunnel Groene Hart

Over de boortunnel worden veel vragen gesteld. In het kabinetsbesluit van mei 1996 is naar buiten toe steeds gesproken over een tunnel van negen kilometer, terwijl eind juni 1996 bekend is gemaakt dat het een tunnel van 6,7 kilometer wordt. De minister licht toe dat de tunnel 7,2 kilometer is, waarvan 6,4 kilometer geboord.¹²⁶ Op de vraag wat de kosten per kilometer geboorde tunnel zijn (vraag 269) stelt de minister dat daarop geen eenduidig antwoord kan worden gegeven.

4. Den Haag als halteplaats

Een vraagstuk dat samenhangt met de discussie over varianten, is het punt van de halteplaatsen. Met name over Den Haag als halteplaats worden veel vragen gesteld, waaronder vraag 1 van de lijst van 468:

¹²² TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 77 (antwoord op vraag 188).

¹²³ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 61 (antwoord op vraag 146).

¹²⁴ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 17 (antwoord op vraag 38).

¹²⁵ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 27 (antwoord op vraag 61).

¹²⁶ Illustratief in dit verband is dat in de ICES van 13 mei 1996 wordt besloten nog een aparte tekst aan het ICES-advies toe te voegen, waarin nog gesproken wordt van «een geboorde tunnel over een lengte van 9 kilometer». Deze passage is echter doorgestreept in de versie die in een ambtelijke notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat wordt voorgelegd. In het definitieve ICES-advies van 15 mei 1996 is de verwijzing naar het aantal aan te leggen kilometer boortunnel niet meer opgenomen.

Vraag 1 van de Tweede Kamer:

- ± Is het juist ± zoals het Leidsch Dagblad en de Volkskrant van 6 september jl. berichtten ± dat de gemeente Juinen een aansluiting op de HSL krijgt?
- ± Met welke argumenten hebben Wethouder Hekking en Burgemeester Van der Vaart U weten te overtuigen?
- ± Wat heeft Juinen wel wat Den Haag niet heeft?

Het antwoord van minister Jorritsma:

- ± Als dat in deze kranten heeft gestaan zal het ongetwijfeld juist zijn.
- ± Ze hebben op mijn gemoed gewerkt; daar bleken mijn rationele argumenten niet tegen bestand.
- ± Gevoel voor humor.

In de beantwoording van de vragen over Den Haag verwijst de minister naar de in februari 1993 goedgekeurde PKB Nationaal Ruimtelijk beleid (VINEX), waarin als uitgangspunt is vastgelegd:
«het opnemen van Amsterdam, Schiphol en Rotterdam in de verbinding en het mogelijk maken van snelheden van 300 km/uur, zowel tussen Schiphol en Rotterdam als tussen Rotterdam en Antwerpen, door de aanleg van een nieuwe lijn.»

De minister stelt dat het dus niet onlogisch is dat op basis van dit uitgangspunt rechtstreekse tracés Amsterdam-Rotterdam zijn ontwikkeld en beoordeeld. In feite stelt de minister met zoveel woorden dat de Tweede Kamer eigenlijk al in 1993 heeft gekozen voor de huidige HSL-Zuid op basis van nieuwe, rechtstreekse tracés, geschikt voor 300 km/uur en dus ook zonder station Den Haag.

In de gesprekken die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gevoerd kwamen verschillende verklaringen naar voren voor het feit dat Den Haag uiteindelijk geen station heeft gekregen. Oud-minister De Boer zag het als gemiste kans voor Den Haag en had meer support vanuit Den Haag zelf verwacht.

Mevrouw De Boer: Ik denk dat het station voor Den Haag een mooie optie zou zijn geweest om een extra impuls te geven aan de economische ontwikkeling. Amsterdam heeft zijn station WTC. (...)

De voorzitter: In uw perceptie zou een station bij Ypenburg een vergelijkbaar effect kunnen hebben als het station WTC?

Mevrouw De Boer: Ja. Het is natuurlijk koffiedik kijken, want je kunt het niet helemaal voorspellen. Ik zou echter niet weten waarom het niet zo zou zijn. En Den Haag had een extra impuls nodig. Het ging niet zo verschrikkelijk goed in die tijd in Den Haag. Als je praat over versterking van de ruimtelijke structuur, was dat een interessante optie geweest. Dan had ik echter meer steun vanuit Den Haag moeten krijgen en niet zo enerzijds, anderzijds.

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

Oud-Kamerlid Leers (CDA) had de volgende lezing:

*De heer Leers: (...) Er was maar één afwegingscriterium. Dat was niet de vervoerswaarde. Welke vervoerswaarde heeft dat ding in ons land voor binnenlands en buitenlands verkeer? Nee, het ging om de snelheid. Dat was het enige punt. Daaraan is Den Haag ook opgeofferd, aan diezelfde snelheid.
(...)*

*De heer **Leers**: (...) Daarnaast was er ook de keuze om ook Den Haag nog aan te sluiten. Dan moet je wel een keer meer kunnen stoppen. Dat is echter vanuit het snelheids-criterium niet aan de orde. Dat bedoel ik ook met de arrenslee richting Omsk: hupsakee, daar wordt Den Haag opgeofferd. Dat was vanwege de snelheid. Den Haag is ook echt opgeofferd vanwege de snelheid.*

Om deze uitspraak te kunnen duiden en omdat het thema «ontwerpsnelheid» een belangrijke rol heeft gespeeld in het HSL-debat, wordt hier in de navolgende paragraaf op ingegaan.

4.4 Ontwerpsnelheid

4.4.1 Relevantie van ontwerpsnelheid

In PKB deel 3 is door het kabinet als uitspraak van wezenlijk belang vastgelegd:

«In ons land zullen nieuwe spoorlijnen geschikt voor het rijden met een snelheid van 300 km/uur worden aangelegd tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens naar Antwerpen.»¹²⁷

Dit uitgangspunt is door het kabinet gekozen, onder andere omdat:

1. een hoge snelheid een korte rijtijd impliceert. Dit genereert een hoge vervoerswaarde en \pm als afgeleide daarvan \pm de hoogste substitutie van auto en vliegtuig naar de trein.
2. in internationaal verband dit als uitgangspunt voor nieuwe lijnen is gekozen.
3. in de toekomst snelheid van personentreinen alleen maar zal toenemen.

Er is veel kritiek op dit uitgangspunt, zo bleek al uit het citaat van oud-Kamerlid Leers, maar ook van anderen zoals oud-Kamerlid Stellingwerf (RPF) die over het fenomeen ontwerpsnelheid opmerkte:

*De **voorzitter**: Kunt u nog even toelichten waarom een snelheid van 300 km voor uw fractie niet normatief is en u deze liet vallen in uw variant? Het gaat toch om een hogesnelheidslijn?*

*De heer **Stellingwerf**: Ik denk dat een hoge snelheid geen doel op zich is, maar een middel om een gemiddelde hoge snelheid te kunnen halen. Dan moet je niet rücksichtslos vasthouden aan een ontwerpeis dat het met 300 km per uur moet kunnen. Ik denk dat daardoor heel veel dingen onmogelijk worden gemaakt, zoals de boogstralen waar wij het net over hadden. Hoe hoger de snelheid, hoe groter de boogstralen, des te meer problemen je tegenkomt. Wij hebben ook moties ingediend bij de Kamerbehandeling om die grens van 300 km te nuanceren en te spreken van «in principe». Dat was al een heel voorzichtige formulering. Wat mij betreft had het er best wat forser in kunnen komen. Dat lag in de Kamer ook al moeilijk met meerderheden en minderheden. Ik dacht: als wij de woorden «in principe» toevoegen, heb je in ieder geval speelruimte gecreëerd. Het bleek later ook dat die hele ontwerpeis van 300 km eigenlijk onzin was. Bij de HSL-Oost-discussie is een paar jaar later gebleken dat de HSL die er nu op rijdt, geen HSL is, maar 140 km per uur rijdt, en dat wordt voluit geaccepteerd.*

Dat wordt verdedigd met het argument dat daarmee het bestaande spoor beter benut kan worden. Dan breekt je toch de klomp. Twee jaar daarvoor werden wij verplicht om 300 km te accepteren, terwijl bij de HSL-Oost alles wordt losgelaten.

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

¹²⁷ TK, 1995±1996, 22 026, nr. 16±17, p. 14.

Met «boogstralen» refereert Stellingwerf aan een technische ontwerpeis. Een boogstraal is een maat voor de kromming van bochten in een tracé. Hoe hoger de snelheid, des te rechter een spoorlijn moet worden aangelegd. Indien een lagere ontwerpsnelheid wordt gekozen, kan volstaan worden met minder ruime bochten (krappere boogstralen) en kan een tracé daardoor beter ingepast worden of zijn goedkopere oplossingen mogelijk. Mevrouw Wolvers, die lid is van het «Platform HST» alsmede van de «stichting Hogesnelheidslogica Hoogmade», merkt hierover op:

Mevrouw Wolvers: (...) Als je een lijn aanlegt door het Groene Hart voor 300 kilometer per uur, blijkt dat je die net zo goed had kunnen aanleggen voor 275 kilometer per uur, want de reistijd en de dienstregeling zijn dan dezelfde.

(...)

Mevrouw Wolvers: Ja, want als je kiest voor 300 kilometer per uur, kun je de bestaande lijn wel vergeten. Die wordt het dan niet, want dat kan daar niet. Dan krijg je zulke grove afsnijdingen van bochten. Dat is veel te ingrijpend in het stedelijk gebied. Dat willen wij ook niet.

(...)

Mevrouw Wolvers: Ja. Dat betekent dus dat je de Kamer een variant moet geven van bijvoorbeeld 275 kilometer per uur. Dan kun je de varianten wat anders tekenen. Bij Hoogmade wordt het dan wat simpeler, maar ook op andere plekken. Dan kun je kiezen. Je zult zien dat het ook nog goedkoper wordt, want de tunnel door het Groene Hart, die nu heel groot is omdat de trein zo hard rijdt, wordt dan minder groot. Dat kost veel minder geld; dat kost ongeveer f 200 miljoen minder. (...)

Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.

Ontwerpsnelheid is dus bepalend voor welke tracévarianten mogelijk zijn en is vervolgens bepalend voor de mogelijkheden van inpassingen binnen een bepaalde tracévariant. Een hoge ontwerpsnelheid leidt enerzijds tot hogere vervoerswaarde en betere exploitatievooruitzichten, maar leidt anderzijds ook tot hogere kosten en minder inpassingmogelijkheden.

Volgens Wolvers heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende gekeken naar varianten met verschillende ontwerpsnelheden.

Mevrouw Wolvers: (...) Als je zicht wilt krijgen op waaruit je moet kiezen, moet je een aantal varianten naast elkaar zetten, desnoods op verschillende plaatsen, maar allemaal met verschillende ontwerpsnelheden. Dan pas kun je de beste variant kiezen. Als de Kamer alleen kan kiezen uit varianten van 300 kilometer per uur, dan weet je het wel: dan moet het die nieuwe lijn door het Groene Hart worden. Er waren zoveel andere opties, maar Verkeer en Waterstaat vertikte het gewoon om die te maken.

4.4.2 Ontwerpsnelheid en internationale afspraken

Over ontwerpsnelheid zijn diverse schriftelijke vragen gesteld, waaronder de vraag:

«De nieuwe HSL is gebaseerd op een ontwerpsnelheid van 300 km. Waarom deze snelheid?»

In antwoord op deze vraag en een vergelijkbare vraag geeft de minister tot tweemaal toe het antwoord:

«In Europees verband is vastgelegd dat voor nieuwe hogesnelheidslijnen de ontwerpsnelheid 250 km/uur of hoger zal zijn. Voor het PBKA-project is vervolgens in 1989 tussen de betrokken Verkeersministers afgesproken nieuwe lijnen voor 300 km/uur te bouwen.»¹²⁸

Dit antwoord is onvolledig en misleidend. In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat in 1989 juist is afgesproken dat voor het traject Rotterdam-Amsterdam

¹²⁸ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 50 en p. 53 (antwoorden op vragen 122 en 125).

de bestaande lijn geschikt gemaakt zou worden voor 200 km/uur. Voorts luidt de afspraak van de ministersconferentie dat nieuwe hogesnelheidslijnen, van *in principe* 300 km/uur, zullen worden aangelegd tussen (onder andere) Rotterdam en Antwerpen. De nuancering dat voor Nederland deels een bestaande lijn voor 200 km/uur is afgesproken en dat de 300 km/uur voor het overige traject «in principe» geldt, is in het antwoord achterwege gelaten. Daardoor gaat van het antwoord van minister Jorritsma ten onrechte de suggestie uit dat 300 km/uur internationaal is vastgelegd. Dat is destijds niet door minister Maij-Weggen afgesproken.

*De heer **Slob**: Ik wil even terug naar mijn vraag, namelijk de onderbouwing van de uitspraak dat ook na Rotterdam 300 km/uur gehaald moet worden en dat er dus een nieuwe lijn aangelegd moet worden. Daartoe verwijzen naar deze conferentie kan eigenlijk niet, zoals wij net met elkaar hebben doorgenomen.*

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Die verbinding kan niet zo hard worden gelegd. Wij hebben wel gezegd dat wij ons best zouden doen om Amsterdam ± het ging vooral om Schiphol ± zo goed mogelijk op het geheel aan te sluiten. Op dat moment hebben wij ons niet willen vastleggen op een traject van 300 km/uur. Wij moesten het debat daarover nog aangaan. Bovendien waren wij er zelf op dat moment ook nog niet 100 procent zeker van dat dit de beste weg was.*

Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

Niettemin was destijds voor Kamerlid Stellingwerf (RPF) duidelijk dat internationaal geen afspraken over 300 km/uur waren gemaakt. Integendeel.

*De **voorzitter**: Als u zegt: de verplichting, is dat niet een verplichting op grond van internationale verdragen?*

*De heer **Stellingwerf**: Nee, sterker, in Frankrijk werd juist geaccepteerd dat de treinen door stedelijk gebied langzamer reden. Dat is door ons ook als argument in de discussie ingebracht. Als je naar Parijs rijdt, is er 30 of 40 km daarvoor al verstedelijkt gebied en dan gaan de treinen langzamer rijden dan de eerstvolgende 100 of 200 km na Lille. Zie Nederland dus als een grote verstedelijkte agglomeratie, zeker de Randstad, die dat ook is, en accepteer dan net als de Fransen dat daar niet 300 gereden hoeft te worden, maar accepteer 200. Dat is ook nog snel.*

*De **voorzitter**: Dat is belangrijk voor de discussie. In uw perceptie had zowel de regering als de Kamer een andere beslissing kunnen nemen op het punt van die 300 km.*

*De heer **Stellingwerf**: Ja, dat bleek later, toen de regering een volstrekt tegengesteld standpunt innam bij de HSL-Oost. Toen hoefde het niet meer 300 km te zijn, maar werd zelfs 140 km per uur geaccepteerd; niet 160 of 200, maar 140. Dat was ook het bewijs voor ons: kijk eens aan, men neemt de argumenten zoals het ze uitkomt.*

Op 6 november 1996 debatteert de Kamer met minister Jorritsma. Wederom wordt gevraagd naar de internationale afspraken, maar ditmaal nog specifiek. Door Van Heemst (PvdA) wordt gevraagd naar de marges die de internationale afspraken over snelheid kennen. Zelfs op de vraag naar de marges luidt het antwoord dat in 1989 tussen de betrokken Verkeersministers is afgesproken nieuwe lijnen voor 300 km/uur te bouwen.¹²⁹

Wordt 300 km/uur ook daadwerkelijk gereden?

Ook op een ander punt wordt een schriftelijke vraag over ontwerpsnelheid

¹²⁹ TK 1996±1997, 22 026, nr. 52; antwoord op vraag 2; p. 2.

niet adequaat beantwoord. Vraag nummer 123 b. luidt: «Kan op een kaartbeeld van het tracé worden verduidelijkt op welke delen de HST de maximumsnelheid zal rijden respectievelijk aan het remmen of optrekken is respectievelijk een lagere snelheid dan de maximum snelheid rijdt?» In plaats van het gevraagde kaartje van het tracé waarop ingetekend is waar de trein 300 km/uur rijdt, krijgt de Tweede Kamer een ingewikkelde grafiek als antwoord gepresenteerd (zie ook: figuur 4.3).

Hierdoor wordt het er voor de Tweede Kamer bepaald niet duidelijker op. Bovendien wordt in het gesprek met mevrouw Wolvers de juistheid van deze grafiek in twijfel getrokken. Over de grafiek zegt zij onder meer:

Mevrouw Wolvers: Alle Kamerleden hebben geweten dat dit verhaal gewoon niet klopt, want die lijn moet bij 19 minuten gewoon opnieuw getrokken worden bij 260 kilometer per uur. (...)

Je kunt natuurlijk tekenen wat je wilt. Dat heeft men gedaan en die vrijheid heeft men genomen. Men heeft gedacht: het verhaal is veel te moeilijk voor Kamerleden.

Ter toelichting hierop onderstaand intermezzo.

4.4.3 Intermezzo: Het reken- en tekenwerk van een burger

Mevrouw Wolvers en het Platform HST waar zij lid van is, zetten al sinds 1991 vraagtekens bij de snelheidsaannames in de PKB. Om te schetsen hoe met haar rekenwerk is omgegaan, volgt hierna in grote lijnen haar relaas.

1. De PKB 1 uit 1991

In 1991 verschijnt de eerste PKB over de HSL-Zuid. Hierin is de rijtijd Rotterdam-Schiphol op 20 minuten vastgesteld en de ontwerpsnelheid op 300 km/uur. Een eenvoudige rekensom leert dat bij 300 km/uur in 20 minuten precies 100 kilometer afgelegd kan worden, terwijl het traject 52 kilometer is. Om vast te stellen of de trein dan wel echt 300 km/uur zal behoeven te rijden, is van belang te weten hoeveel tijd de trein nodig heeft voor optrekken en remmen. Deze informatie ± een zogenaamde «snelheidskromme» waarin is weergegeven hoe hard de trein op welk stuk rijdt ± ontbreekt in PKB 1 uit 1991.

Mevrouw Wolvers: De grootste blunder was dat er geen snelheidskromme in stond. Als je een tracé aanlegt om 300 kilometer per uur te gaan rijden, moet daar minstens een snelheidskromme in staan waaruit blijkt dat dat nodig is en dat dat kan, maar die ontbrak. Het enige wat erin stond, was dat het tracé werd aangelegd voor 300 kilometer per uur. Dat betekent: rechte lijnen, slecht passend in het landschap. Daarvoor was geen motivatie.

De heer Slob: Die hebt u wel gevraagd?

Mevrouw Wolvers: Ik heb er eerst zelf één gemaakt. Naar aanleiding van een opmerking van projectleider Van Hout dacht ik: 300 kilometer op die 52 kilometer, dat kan helemaal niet.

De heer Slob: Wat voor opmerking was dat?

Mevrouw Wolvers: Hij zei dat de trein in twaalf minuten al een snelheid van 300 kilometer te pakken zou hebben. Daar was hij heel trots op, maar ik dacht: wat een onzinverhaal. Ik heb toen wat ruitjespapier gepakt en ik ben gaan bekijken hoe zinnig die opmerking was.

Wolvers construeert zelf een «snelheidskromme», ofwel een grafiek in een zogenaamd «snelheidswegdiagram» (zie figuur 4.1).

Snelheidswegdiagram en snelheidstijddiagram

Bij de discussies over ontwerpssnelheid staan twee typen diagrammen centraal.

1. een snelheidswegdiagram
2. een snelheidstijddiagram

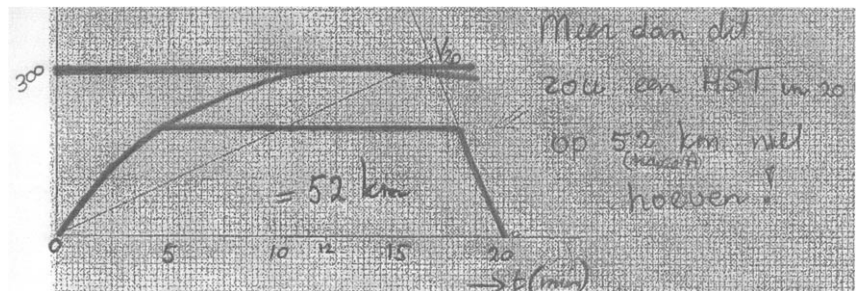
Ad 1: In een *snelheidswegdiagram* is aangegeven op welk deel van het traject welke snelheid wordt gereden ofwel theoretisch *kan* worden gereden). Op de verticale as staat de snelheid (in km/uur) en op de horizontale as de plaats op het traject (uitgedrukt in aantal afgelegde kilometers vanaf het startpunt). Op die manier is af te lezen op welk punt van het traject welke snelheid wordt gereden ofwel mogelijk is.

Ad 2: In een *snelheidstijddiagram* is aangegeven op welk tijdstip van de reis welke snelheid wordt gereden. Op de verticale as staat dan de snelheid (in km/uur) en op de horizontale as de tijd dat men onderweg is sinds vertrek (uitgedrukt in minuten). Het bijzondere van dit type diagram is dat de oppervlakte onder de grafiek de afgelegde weg is.

Bedacht dient te worden dat een traject twee kanten op gereden kan worden. In sommige diagrammen zijn soms twee grafieken opgenomen (één voor Rotterdam-Schiphol en één voor Schiphol-Rotterdam)

Uitgaande van de bekende gegevens: rijtijd 20 minuten, topsnelheid 300 km/uur na 12 minuten) en oppervlakte onder de grafiek 52 kilometer, heeft Wolvers figuur 4.1 geconstrueerd.

Figuur 4.1 snelheidstijddiagram op basis van de PKB uit 1991 (tracé Rotterdam-Schiphol)



Op grond van haar eigen reken- en tekenwerk komt mevrouw Wolvers tot de conclusie dat wanneer je in 20 minuten het traject Rotterdam-Schiphol wilt afleggen, volstaan kan worden met een snelheid van ongeveer 200 km/uur.

Mevrouw Wolvers: (...) Dat betekent dus dat wij bij uitvoering van de eerste HSL-nota een lijn zouden hebben aangelegd voor 300 kilometer uur, maar dat de trein daar nooit harder op zou hebben gereden dan 190 kilometer per uur. Dat heb ik ingebracht in de inspraak. Ik denk dat men bij Verkeer en Waterstaat van hun stoel gerold is, want dat doe je natuurlijk niet als weldenkend mens.

De heer Slob: Wat doe je niet als weldenkend mens?

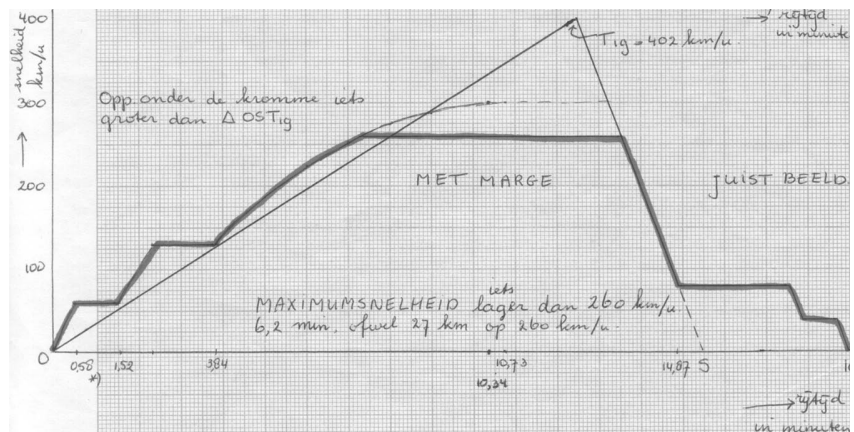
Mevrouw Wolvers: Een tracé aanleggen voor 300 kilometer per uur. Dat tracé is peperduur, omdat het voor zo'n hoge snelheid wordt aangelegd. Dan heb je heel wijde

tunnels en rechte tracés en moet er veel gesloopt worden. Dat doe je niet! Als de trein toch niet sneller gaat dan 190 kilometer per uur, kan dat bovendien ook op het bestaande spoor. Daar hoeven wij weinig voor aan te passen.

2. De PKB 1 uit 1994 (Nieuwe HSL-nota)

In 1994 verschijnt de Nieuwe HSL-nota. Deze bevat wel snelheidskrommen voor de verschillende varianten.¹³⁰ Opvallend is dat ten opzichte van de vorige PKB de rijtijd Rotterdam-Schiphol teruggebracht is van 20 minuten naar 19 minuten terwijl alle andere uitgangspunten ongewijzigd zijn gebleven. Het uitgaan van een kortere rijtijd correspondeert overigens wel met de kritiek op de eerste PKB, dat indien er daadwerkelijk 300 km/uur gereden zou worden, de trein te vroeg zou arriveren. Opnieuw gaat mevrouw Wolvers zelf tekenen, want de PKB bevat uitsluitend snelheidswegdiagrammen en geen snelheidstijddiagrammen (figuur 4.2). Inmiddels zijn de grafieken wat ingewikkelder, omdat er meer gegevens bekend zijn over de specifieke optrek- en afrempaden van de trein.

Figuur 4.2 snelheidstijddiagram op basis van de PKB uit 1994 (tracé Rotterdam-Schiphol)



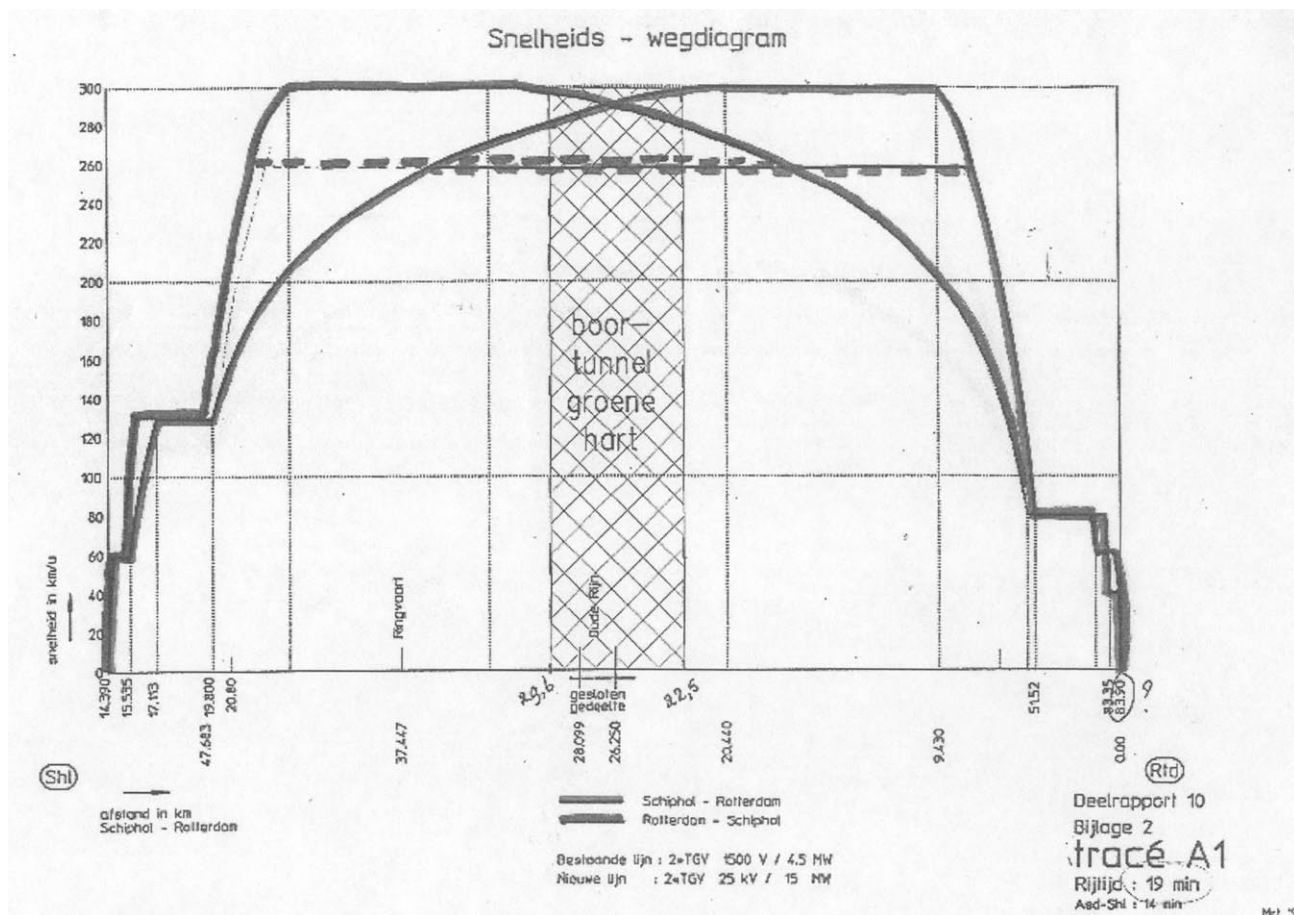
Opnieuw is haar conclusie dat ± ondanks de minuut rijtijdverkorting ten opzichte van de vorige PKB ± nog steeds geen 300 km/uur gereden hoeft te worden om in 19 minuten het traject van 52 kilometer af te leggen. Zelfs niet als rekening wordt gehouden met de verplichte marge van vijf procent voor onvoorziene omstandigheden, zoals tegenwind of een jas tussen de deur.

3. De Groene Harttunnel (mei 1996)

In mei 1996 besluit het kabinet tot een boortunnel onder het Groene Hart. Door mevrouw Wolvers wordt in de grafiek van de minister uit de PKB de ligging van de boortunnel ingetekend (figuur 4.3). Hieruit kan worden opgemaakt dat in de Groene Harttunnel nergens 300 km/uur zal worden gereden. De treinen vanuit Rotterdam beginnen ter hoogte van de tunnel al met vaart minderen en de treinen vanuit Schiphol komen pas na de tunnel op topsnelheid.

¹³⁰ Nieuwe HSL-nota, maart 1994, deelrapport 10, bijlage 2.

Figuur 4.3 snelheidswegdiagram op basis van de PKB uit 1996 (tracé Rotterdam-Schiphol)



4. Vragen over de Nieuwe HSL-nota (oktober 1996)

In antwoord op schriftelijke vragen over ontwerpsnelheid, presenteert de minister een nieuw snelheid-wegdiagram.¹³¹ Dit diagram wijkt enigszins af van het diagram uit PKB 1. De grafieken lopen iets steiler, wat impliceert dat de trein sneller optrekt en later remt dan eerder was voorzien. In de boortunnel wordt volgens deze nieuwe presentatie van de minister ook in de boortunnel de 300 km/uur gehaald.

Volgens mevrouw Wolvers is het rijden volgens de hier gepresenteerde curve misschien in theorie wellicht haalbaar, maar zal het in de praktijk nooit voorkomen. Het vereist een energieverwendende rijstijl en er zou met gloeiende motoren opgetrokken moeten worden. Gezien de ruime marge die een rijtijd volgens dienstregeling van 19 minuten toelaat, zal een exploitant daar niet voor kiezen.

Mevrouw Wolvers: (...) De NS zouden wel gek zijn als zij de motoren elke keer laten doorbranden. Dat doe je niet, maar zij kunnen nu achteroverleunen, want als het er ligt, kunnen wij uiteindelijk gewoon 260 kilometer per uur gaan rijden, want dan komt de trein toch nog op tijd. Je kunt dus tekenen wat je wilt; zij gaan straks gewoon 260 kilometer per uur rijden.

¹³¹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21 (bijlage bij vraag 123).

Uiteindelijk erkent de projectdirectie HSL met zoveel woorden dat mevrouw Wolvers een punt heeft. Zij stellen echter dat haar verhaal klopt voor de huidige Thalys, maar niet voor toekomstig materieel.

De voorzitter: Wat ik begrijp, is dat u zegt dat de overheid, in dit geval de HSL-directie, in de PKB grafieken presenteerde die in werkelijkheid nooit tot stand konden komen. Zo vertaal ik uw boodschap. In het hele proces hebt u voortdurend op dit technische niveau willen communiceren met de projectdirectie, in de inspraak of met Kamerleden, maar u hebt eigenlijk telkens geen gehoor gekregen.

Mevrouw Wolvers: We hebben nog een aantal overleggen gehad in Utrecht. (...) Uiteindelijk kwam er een gesprek op gang over de wrijvingscoëfficiënt en hete motoren. Toen zeiden de deskundigen die uiteindelijk dus wel kwamen: oké, u hebt gelijk voor de Thalys die u op dat station hebt gezien, maar wij hebben een andere TGV; voor onze TGV geldt iets anders, maar u krijgt geen informatie over de technische gegevens, want wij hebben geheimhoudingsverplichtingen.

De voorzitter: Werd er ook een reden gegeven voor die geheimhoudingsverplichting?

Mevrouw Wolvers: Nee. Ja, bedrijfsgevoelige informatie; de NS. Men zei het niet.

5. Wordt het verhaal opgepikt?

Mevrouw Wolvers heeft haar punt actief onder de aandacht gebracht van onder andere de projectdirectie, de minister en Kamerleden. Ook maakt zij gebruik van de mogelijkheid tot inspraak, maar zonder resultaat.

Mevrouw Wolvers: Er is in het begin het een en ander fout gegaan. Dingen zijn te laat opgepakt. In 1994 kwam de nieuwe HSL-nota uit. Ik had in 1991 gevraagd om een snelheidskromme, want die stond niet in de nota. Ik had zelf wel iets gemaakt, maar ik wist dat het niet precies zo zou worden. Die snelheidskromme heb ik pas in 1994 gekregen; het viel voor het projectbureau niet mee om die te maken. Daar had ik de nodige kritiek op. Dat heeft geresulteerd in drie inspraakreacties, waarvan één mondeling. Die gingen alle drie over snelheid en alles wat daarmee samenhangt. Die drie inspraakreacties zijn niet terug te vinden in de lijst van insprekers. Zij zijn er dus uit gehaald en zijn niet onder de ogen van de adviescommissies gekomen. (...) Als die drie inspraakreacties uit 1994 niet waren weggemoffeld, hadden de adviescommissies wellicht al eerder gevraagd om meerdere ontwerpsnelheden voor alle varianten.

Ook Kamerleden blijken in uiteenlopende mate ontvankelijk te zijn voor deze technische materie.

Mevrouw Wolvers: Ja, en ook over de informatie waarvan wij vonden dat de Kamer die moest hebben of eigenlijk meer over de houding van Kamerleden. Wij zijn eens bij iemand geweest die blijkbaar niet veel zin had in dat gesprek.

De heer Slob: Wie was dat?

Mevrouw Wolvers: Mevrouw Verbugt. Zij meldde vooraf dat zij tussendoor even zou moeten gaan stemmen. Dat is een paar minuten werk. Wij konden op een schermpje meekijken en zagen dat de stemming afgelopen was. Mevrouw Verbugt had de hele tijd al gezeten met een houding van: «Moet dit nou?» en ze kwam nooit meer terug. Er zat een medewerker in die Kamer en die is gaan zoeken en bellen, maar ze kwam nooit meer terug. Na een halfuur zijn wij maar weggegaan. Mevrouw Verbugt had informatie van de minister en dat was voor haar voldoende. Een andere keer, tussen 1991 en 1994, heeft mevrouw Verbugt, toen wij onze zorgen over het Groene Hart uitspraken ± toen was er nog geen f 900 miljoen kostende tunnel ± gezegd dat in het Groene Hart alleen vee

woonde en geen stemvee. Dat zijn natuurlijk geen opmerkingen die je behoort te maken tegen mensen die serieuze argumenten aandragen om tot een goed besluit te komen.

De heer Slob: Is die ervaring illustratief voor wat u bij andere fracties meemaakte?

Mevrouw Wolvers: Ook de ervaring met mevrouw Versnel was niet heel positief. Zij geloofde ons niet, want dan zou het projectbureau dat toch zeker ook gezegd hebben? Dat zei zij over een minuut verschil op het bestaande spoor tussen 265 en 200 kilometer. « Dan zou het projectbureau dat heus wel gezegd hebben». Bij de PvdA en het CDA en bij kleine partijen hebben wij meer oor gekregen, hoewel de PvdA moeite had omdat zij coalitiepartij was. In het regeerakkoord was op een heel rare manier opgenomen dat er een HSL moest worden aangelegd. Hij heeft in het begin dus ook wel de nodige weerstand gehad, maar hij luisterde toch en hij begreep het ook.

6. Samenvatting

Desgevraagd vat mevrouw Wolvers haar punt voor de commissie samen:

De voorzitter: Eigenlijk vindt u dus dat er gemanipuleerd werd met de informatie. De zaken werden zo voorgesteld alsof de trein binnen die beperkte tijd 300 kilometer zou rijden. (...) Dat is allemaal te volgen, maar wij hebben inmiddels van u begrepen dat de kern is dat Verkeer en Waterstaat die 300 kilometer in uw interpretatie heeft gebruikt om alle andere varianten onbespreekbaar te krijgen. Kunt u dat nog even in een kernachtige zin toelichten?

Mevrouw Wolvers: Vasthouden aan 300 kilometer per uur is het motto gebleken. Wij weten zeker dat, als je een nieuwe lijn wilt aanleggen, 275 kilometer per uur volstaat. Dan is de lijn beter inpasbaar. Doe dat dan! Leg de lijn dan aan voor 275 kilometer per uur. Als we praten over 275 kilometer per uur ofwel over een verlaging van de ontwerpsnelheid, gaat de discussie echter natuurlijk ook spelen op de bestaande lijn. Dan moet ook daar de hoge ontwerpsnelheid worden doorgerekend zoals wij dat hier gedaan hebben. Dan blijkt dat het niets uitmaakt en dat het eigenlijk geneuzel in de marge is. Het gaat immers om seconden. Het maakt niets uit, want in de effecten is het een kwestie van afronding. Als de ontwerpsnelheid wordt verlaagd, moet dat dus ook daar gebeuren en dan wordt het gewoon het bestaande spoor. Men heeft de eerste stap niet willen maken, omdat men bang was dat dan ook de tweede stap gemaakt had moeten worden.

De ontwerpsnelheid van 300 km/uur lijkt dus vooral een principekwestie te zijn geworden. In de visie van mevrouw Wolvers was de minister bang dat concessies op dit vlak, zouden betekenen dat de deur werd opengezet voor gebruik voor het bestaand spoor.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee, mijn opvatting zou geweest zijn dat als je geen 300 km/uur kon rijden op de doorgaande variant, je die ook niet hoeft aan te leggen. Je hebt die vervoerswinst dan niet. Ga dan maar naar de bestaande lijn. Dat had ook gekund. Het was ook een serieuze optie. Alles daartussen was niet optimaal in prijs/kwaliteitverhouding.

4.4.4 Argumentatie ontwerpsnelheid

Ook oud-Kamerlid Leers CDA constateert vasthoudendheid van het kabinet op het punt van de ontwerpsnelheid. Hij wijt dit vooral aan de afspraken die spoorwegmaatschappijen hebben gemaakt over de verdeling van kosten en opbrengsten.

In antwoord op (...) uit oktober 1996 schrijft minister Jorritsma:

«In de overeenkomst tussen de deelnemende nationale spoorwegmaatschappijen is het aandeel in de kosten afhankelijk van de verblijftijd van

de treinstellen in de verschillende landen (dus van de snelheid en het aantal stops). (...) Bij de verdeling van de kosten van het materieel is de verblijfsduur op het net een belangrijke sleutel in de verdeling; langere rijtijden betekent namelijk dat meer materieel nodig is.»¹³²

Over deze afspraken heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen duidelijkheid kunnen verschaffen. Ook toenmalig minister Jorritsma kan zich dit niet meer precies herinneren.

*De **voorzitter**: Er zijn afspraken gemaakt die wij tot de dag van vandaag niet boven tafel hebben kunnen krijgen. (...) De heer Leers heeft op verschillende momenten het systeem van boetes ingebracht. Feit is dat er blijkbaar door de Nederlandse staat of door de spoorwegmaatschappijen onderling een verplichting is aangegaan die min of meer dwingend is voor de aanleg van een HSL van 300 km tussen Schiphol en Rotterdam. Is u daar iets van bekend?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik weet niet wat er na mijn periode is afgesproken. Voor zover ik weet is er tussen de spoorwegen een boeteafpraak gemaakt voor het noordelijk deel, maar dan wel op basis van deze afspraak. De afspraak kan nooit zijn dat als de snelheid boven Rotterdam niet 300 km is daarvoor boete betaald moet worden. Volgens mij heeft de boete iets te maken met de datum van ingebruikname waarover afspraken zijn gemaakt. Ik weet niet of men nadien nog andere afspraken heeft gemaakt. Ik kan mij niet voorstellen dat het over meer dan dit gaat. Ik ken die afspraken niet precies, want die hebben met de exploitatie door de spoorwegmaatschappijen te maken.*

Voor andere Kamerleden, zoals Van Heemst (PvdA), was ontwerpsnelheid toch vooral een technisch vraagstuk.

*De heer **Slob**: Dus voor u was die 300 kilometer een gegeven?*

*De heer **Van Heemst**: Ja, als er 310 was gezegd, had ik meegedacht met 310. Als er was gezegd 280, had ik meegedacht met 280. Er was een grens aan mijn technische absorptievermogen. Dat was echt iets voor de ingenieurs van Rijkswaterstaat en van Verkeer en Waterstaat. Het was ook iets voor de technisch adviseurs die op verzoek van de Kamer een aantal keren een heleboel informatie van het Rijk en de minister hebben beoordeeld.*

Daarnaast wijst Van Heemst op het punt van de toekomstvastheid.

*De heer **Slob**: Dus de onderbouwing van die 300 kilometer met de cijfers in de stukken deugde niet, maar u zegt: in de toekomst kunnen er zoveel technische ontwikkelingen zijn dat wij het plaatje wel rond krijgen.*

*De heer **Van Heemst**: Ja, ik had ook 100 jaar terug gekeken, dus ik wist met welk soort treinen wij ooit zijn begonnen in dit land. Dat had ik gelegd naast de treinen die er nu rijden.*

*De heer **Slob**: Is dat niet iets te simpel?*

*De heer **Van Heemst**: Het is wel een geweldige technische sprong vooruit. Het is iets te simpel, maar politiek gezien de meest beeldende manier om u uit te leggen hoe ik ertegen aankeek.*

*De heer **Slob**: Waarom zou de regering de Kamer allerlei cijfers geven, als die eigenlijk niet ter zake doen? Als je ze gaat gebruiken, dan kloppen ze niet, maar in de toekomst komt het wel goed.*

¹³² TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21, p. 20 (antwoord op vraag 41).

*De heer **Van Heemst**: De regering beschikt over heel veel technici die dit soort reken-sommen voor ministers maken. Ik ben niet in staat te kijken achter wrijvings-coëfficiënten gloeiende motoren, maar ik kan wel met een beetje verbeeldingskracht kijken hoe het spoor 100 jaar geleden werd gebruikt, wat er toen op rondreed en wat er nu op rondrijdt. Ik ben politicus genoeg en heb fantasie genoeg om te kijken wat er over 20 of over 50 jaar gebeurt met het type hogesnelheidstreinen dat in Nederland gaat rijden over hogesnelheidslijnen.*

*De heer **Slob**: Dat is dus gebaseerd op bepaalde verwachtingen die u heeft, maar niet op de cijfers die toen voorhanden waren?*

*De heer **Van Heemst**: Nee. Nogmaals, ik vind dat dit soort technische cijfers en technische veronderstellingen veel meer het domein zijn van technici en degenen die er vanuit hun eigen specialisme commentaar op leveren dan dat ze het domein zijn of zouden moeten zijn van politici.*

Voor oud-Kamerlid Stellingwerf (RPF) daarentegen was 300 km/uur geen gegeven.

*De heer **Stellingwerf**: Hoe het ook zij, de regering koos daar wel voor. Wij verzetten ons ertegen dat zij ervan uitging dat dit allemaal zou bijdragen aan die toekomstwaarde en aan die substitutiecijfers. Uit onderzoeken die in de loop van dat jaar naar buiten kwamen, bleek dat het voor de substitutie niets uitmaakte of je over bestaand spoor ging, de Bos-variant koos, of de A1-variant. De substitutiecijfers waren allemaal ongeveer gelijk.*

De argumenten opnieuw bezien

Terugkijkend naar de drie typen argumenten die in de discussie rond ontwerpsnelheid hebben gespeeld, kan het volgende worden vastgesteld.

1. Internationale afspraken

De in Nederland gekozen ontwerpsnelheid van 300 km/uur is een volledig nationale beslissing en niet een verplichting op basis van internationale afspraken. Tweede Kamer en kabinet hadden hier van af kunnen wijken.

2. Vervoerswaarde

Een hogere snelheid leidt tot een beter vervoersproduct. Maar op de substitutiecijfers had dit weinig invloed, zoals ook blijkt uit bovenstaand citaat van Stellingwerf.

3. Toekomstvastheid

Over dit begrip is in de discussie veel misverstand ontstaan. Het is ten onrechte soms geïnterpreteerd (door onder andere de minister-president na afloop van het kabinetsbesluit in mei 1996) als de mogelijkheid om in de toekomst met hogere snelheden dan 300 km/uur te rijden over het HSL-tracé. Hoewel op sommige tracédelen in theorie een hogere snelheid mogelijk kan zijn, vormen bochten (boogstralen) en kunstwerken (tunnels) een belemmering voor een substantieel hogere snelheid dan de 300 km/uur waarvoor de HSL-Zuid is ontworpen.

Toekomstvastheid refereert aan de mogelijkheden om ooit met een ander type treinen te rijden (bijvoorbeeld zogenaamde kantelbakken), of andere beveiligings- en stroomvoorzieningsconcepten toe te passen. Door sneller optrekken en afremmen is dan nog tijdwinst te behalen in de toekomst. Juist omdat toekomstvastheid zo'n belangrijk argument was in het HSL-debat, is het opvallend dat in de uitvoeringsfase bij de onderhandelingen van de onderbouwcontracten besloten is om op sommige

trajectdelen de afstand tussen de sporen terug te brengen van 5,5 naar 4,5 meter. Een maatregel die niet als zodanig aan de Tweede Kamer gemeld wordt en waarvan de vraag is of het de toekomstvastheid van de lijn aantast.

4.5 Het Kamerdebat over de HSL-Zuid

Na de schriftelijke behandeling volgt de mondelinge behandeling van de PKB in de vorm van een notaoverleg van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en VROM met de ministers Jorritsma en De Boer. Gezien het belang van het onderwerp vindt dit notaoverleg plaats in de plenaire vergaderzaal en zal het al met al drie dagen in beslag gaan nemen. Op 28 oktober 1996 vindt de eerste termijn van de Tweede Kamer plaats. Een week later, op 4 november 1996, wordt het debat voortgezet.¹³³ Hierbij worden ook moties ingediend. Na dit debat ontstaat een politieke impasse, waardoor het vervolgens tot 16 december 1996 duurt alvorens het notaoverleg wordt afgerond.

4.5.1 De eerste termijn van de Kamer (28 oktober 1996)

In het debat komen tal van zaken aan de orde. Enkele vaak terugkerende thema's zijn:

1. De vraag of een nieuwe lijn voor het traject Rotterdam-Schiphol wel nodig is.
2. Gevolgen van een nieuwe lijn voor het bestaande spoor («kannibalisme»).
3. De vraag of op delen van het tracé niet volstaan kan worden met een lagere ontwerpsnelheid dan 300 km/uur.
4. De doorsnijding van het Groene Hart, ofwel nut en noodzaak van de boortunnel onder het Groene Hart.
5. De positie van Den Haag als (volwaardige) halteplaats.
6. Diverse vraagstukken omtrent inpassing op delen van het voorgestelde tracé, zoals: Haarlemmermeer, Groene Hart, Zoetermeer-Oost, Hoekse Waard/ Develgebied, Zevenbergsche Hoek, bundeling A16, Breda-Prinsenbeek, Effen.

Samenhangend met deze punten van afweging, spitst de discussie zich ± net als in de maanden voorafgaand aan het debat ± vooral toe op de diverse alternatieve tracévarianten. Het meest centraal in het debat staat het noordelijke tracé (Rotterdam-Schiphol), waar de discussie zich toespitst op drie hoofdvarianten:

- 1 De A1-variant (de kabinetsvoorkeur; tracé door het Groene Hart).
- 2 De Bos-variant (langs de A13 en de A4, al dan niet met een HSL-station bij Den Haag).
- 3 «Bestaand spoor»-varianten (varianten die met elkaar gemeen hebben dat het bestaande spoor Rotterdam-Amsterdam wordt uitgebreid of geschikt wordt gemaakt voor hogesnelheidstreinen).

Wat de tracékeuze voor het traject Rotterdam-Amsterdam betreft, liggen de standpunten van de verschillende fracties in eerste termijn nog behoorlijk uiteen, zoals blijkt uit onderstaande overzichtstabel:

¹³³ Verslag van het overleg op 28 oktober 1996: TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26; Verslag van het overleg op 4 november: TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53.

Tabel 4.3 Overzicht standpunten tracé Rotterdam-Amsterdam tijdens eerste HSL-debat

Woordvoerder	Partij	Standpunt tracékeuze Rotterdam-Amsterdam
Leers	CDA	Bestaand spoor
Van Heemst	PvdA	Bos-variant (WB3)
Vos	GL	Bestaand spoor
Verbugt	VVD	A1
Versnel-Schmitz	D66	Bos-variant met station Haaglanden (WBH)
Aiking-van Wageningen	Groep-Nijpels	RPF-variant
Stellingwerf	RPF	Uitstel van besluit noordelijk tracé met een jaar om bundelingvarianten nader uit te werken
Van den Berg	SGP	Uitstel van besluit noordelijk tracé om benutting bestaand spoor (BLN +) nader uit te werken
Schutte	GPV	Spreekt nog geen voorkeur uit in 1e termijn
Poppe	SP	Bestaand spoor
Verkerk	AOV	Bestaand spoor

Overige standpunten in het debat

Leers (CDA) gaat in zijn betoog vooral in op de vraag waarom zo strak is vastgehouden aan de eis dat langs het hele tracé een snelheid van 300 kilometer per uur nodig zou zijn. Ook Poppe (SP) verbaast zich over de keuze voor 300 km/uur en wijst er op dat de Belgen tussen Brussel en Antwerpen ook niet voor 300 km/uur maar 220 km/uur hebben gekozen. Van den Berg (SGP) vraagt zich af waarom er bij HSL-Oost wel uitgegaan wordt van benutting van bestaand spoor en maximumsnelheden van 200 km/uur (een vraag waarop geen antwoord zal volgen).

Een ander punt van kritiek van Leers betreft de Groene Harttunnel. Hij kwalificeert de gang van zaken als een staaltje handjeklap van premier Kok, waarbij een politiek meningsverschil tussen De Boer en Jorritsma werd afgewenteld over de rug van de belastingbetaler. Daarnaast maakt Leers zich sterk voor meer geld voor inpassingen in Brabant en vindt hij dat praktisch al het beschikbare geld voor inpassing *«wordt opgeslokt door de tunnel in het Groene Hart en boven Rotterdam.» «Er komt wel een tunnel voor de koeien, maar niet voor de mensen, zo stelt Leers.»*¹³⁴ Een tracé door het Groene Hart wijst Leers sterk af. Van Heemst (PvdA) stelt dat het CDA zich nog nooit bestuurlijk heeft ingespannen voor behoud van het Groene Hart en dus krokodillentranen huilt. Tevens verwijt hij Leers dat hij een valse tegenstelling creëert tussen mensen uit Brabant en mensen uit de Randstad.

Leers uit ook zijn zorg over de gevolgen van een nieuwe lijn tussen Rotterdam en Amsterdam voor de bestaande lijn. Deze zal veel reizigers verliezen en dreigt te *«verpauperen»*. Dit thema (*«kannibalisme»*) zal in de jaren daarna nog vaak in debatten terugkeren.

Van Heemst (PvdA) benadrukt dat het HSL-besluit een strategisch besluit voor de komende honderd jaar is. *«We voeren hier een kwaliteitsdebat»,* aldus Van Heemst, *«waarbij het gaat om een keuze die een uitvoering en inpassing van de HSL moet opleveren met een duurzame en hoge toekomstwaarde; een investering waarvan aannemelijk is dat de komende generaties er mee uit de voeten kunnen»,* aldus Van Heemst. Het A1-tracé kwalificeert hij als *«paars op zijn best»,* maar in dit debat gaat het volgens Van Heemst om de vraag of we er iets van kunnen maken dat *«paars op zijn opperbest»* is. Dit is de Bos-variant, die het ook mogelijk maakt om, als de tijd daarvoor rijp is, een station Haaglanden te realiseren, zo stelt Van Heemst. In tegenstelling tot veel andere woordvoerders stelt Van

¹³⁴ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26, p. 5.

Heemst dat er voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer om op hoofdlijnen te kunnen besluiten.

Maar hij wijst, net als onder andere mevrouw Versnel-Schmitz (D66) en mevrouw Vos (GroenLinks), op het feit dat alternatieven niet op gelijke wijze zijn uitgewerkt. *«De kabinetsvariant staat per definitie op voor-sprong. De vertraging die het kost om andere varianten ook verder uit te werken of in bestuurlijk overleg te brengen mag derhalve geen argument zijn in de discussie»*, zo meent Van Heemst. *«Anders hoeft het hele debat niet gevoerd te worden»*, aldus Van Heemst.

Mevrouw Vos (GroenLinks) wijst er op dat het gebruik van de infra-structuur door de nationale treinen geen integraal onderdeel van de procedure lijkt te zijn geweest; een belangrijke tekortkoming waarop ook bij de inspraak veel kritiek is geleverd. Als uitgegaan was van een integrale benadering was een oplossing mogelijk geweest die leidt tot *«kwartieren tijdwinst voor velen in plaats van minuten tijdwinst voor sommigen»*. Zij heeft kritiek op het feit dat investeringen voor de HSL ten koste gaan van het reguliere railprogramma.

Mevrouw Verbugt (VVD) benadrukt dat de afgelopen twee jaar veel gedaan is om het voorkeustracé van het kabinet te optimaliseren en dat hiervoor bestuurlijk draagvlak is gecreëerd. De fractie van de VVD wil geen oplossing die nu of in de toekomst capaciteitsbelemmeringen geeft. De keuze is derhalve de A1-variant. *«Dat tracé kent van alle in beschouwing genomen opties de laagste aanlegkosten en geeft de minste risico's van kostenoverschrijding.»*¹³⁵ Verder wijst Verbugt op de raming van de boortunnel. Zij rekent voor dat daarin een post onvoorzien is opgenomen die oploopt tot in totaal f 312 miljoen, hetgeen haar fractie een uitgesproken hoog bedrag vindt. De heer Verkerk (AOV) wijst daarentegen op een rapport van de Rijksgeologische Dienst waaruit blijkt dat rekening gehouden moet worden met een overschrijding van vijftig procent gezien de bodemgesteldheid.

Mevrouw Versnel-Schmitz (D66) merkt op dat, in tegenstelling tot de Betuweroute, in het HSL-debat nut en noodzaak vast staan. *«Waarschijnlijk heeft dat te maken met de aard van de doelstelling van de aanleg, te weten goederenvervoer tegenover personenvervoer. Goederen zijn anoniem, totdat je ze zelf nodig hebt en in de winkel kunt kopen. Het voorafgaande logistieke proces laat de meeste mensen koud. Daartegenover ziet iedereen zich wel eens in de «trein van grote vaart» stappen en daarmee wordt het iets van iedereen en voor iedereen nuttig op z'n tijd. Maar ook heeft Verkeer en Waterstaat duidelijk geleerd van de ervaringen met de inspraak en de discussie over de Betuweroute. Bij de hogesnelheidslijn is er meer geluisterd en dat is winst.»* Ook wijst zij op de paradox dat sommige gemeenten vechten om de HSL door hun gemeente (bijvoorbeeld Den Haag) en andere bestrijden dit ten zeerste (bijvoorbeeld Leiderdorp). Zij noemt dit «plimby» en «nimby».

¹³⁵ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26, p. 51.

Nimby, plimby etc.

Met de term «nimby» refereert Versnel-Schmitz aan de afkorting «Not In My BackYard». Een gangbare afkorting die uitdrukking geeft aan de neiging van zowel burgers als bestuurders om bij (inspraak over) grote projecten, wel het project te willen (de lusten), als het maar niet door de «eigen tuin» gaat (de lasten). Hier wordt ook «plimby» geïntroduceerd: PLease In My BackYard. Deze past in de reeks:¹³⁶

- NIMTOO: Not In My Term Of Office
- NOOS: Not On Our Street
- CAVE: Citizens Against Virtually Everything
- BANANA: Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody
- NOPE: Not On Planet Earth

Niet onbelangrijk is dat Versnel-Schmitz in de week voorafgaand aan het debat openlijk heeft aangegeven dat D66 zal terugvallen op de A1-variant van het kabinet als er geen meerderheid is voor de Bos-variant. In het Kamerdebat zegt ze hierover tegen Leers: «*Het ging erom u te laten bewegen door ermee te dreigen dat het op de A1-variant uitkomt als u niet zorgt voor een meerderheid voor WB3*».¹³⁷ Als Leers haar erop wijst dat in dat geval een meerderheid zal ontstaan die tegen de zin van het kabinet de Bos-variant door de Tweede Kamer zal slepen antwoordt ze: «*Ik ga ervan uit dat het kabinet de Kamer zal volgen als een meerderheid in de Kamer voor een dergelijke variant is.*»

Uitkomst eerste debat

Na afloop van dit eerste debat kunnen nog geen harde politieke conclusies getrokken worden. Veel partijen nemen nog een voorlopig standpunt in. Wel tekent zich een potentiële meerderheid af tegen de kabinetsvariant A1. Naast regeringspartijen PvdA en D66 die een voorkeur voor de Bos-variant uitspreken, stelt Leers (CDA) desgevraagd dat voor hem «de deur op een kier staat», wat betreft steun van het CDA voor de Bos-variant.

4.5.2 De maatschappelijke coalitie

De discussie over varianten ten noorden van Rotterdam heeft een belangrijke rol gespeeld in de kabinetsbesluitvorming, in het bestuurlijk overleg met gemeenten en nu ook in de Tweede Kamer. Behalve politiek en bestuurlijk wordt het ook steeds meer een maatschappelijke discussie. Dit komt het meest pregnant tot uiting in het gezamenlijk optrekken van grote maatschappelijke organisaties, die op cruciale momenten in de besluitvorming hun gezamenlijke opvatting ventileren.

1. Ingezonden stuk voorafgaand aan kabinetsbesluit

In paragraaf 3.4.2 is al aan de orde gekomen dat op 14 maart 1996 de voorzitters van de ANWB, Natuurmonumenten en LTO Nederland de kabinetsbesluitvorming trachten te beïnvloeden met een krachtig pleidooi voor varianten die het Groene Hart ontzien. Dit gezamenlijk optrekken van grote belangenorganisaties zet zich in het HSL-dossier verder voort en groeit eind 1996 uit tot wat in de media wel genoemd wordt de «maatschappelijke coalitie» en zelfs: de «grootste milieucoalitie ooit».

2. Brief aan fractievoorzitters voorafgaand aan eerste HSL-debat

Op 16 oktober 1996 stuurt de «maatschappelijke coalitie» een brief aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer met een standpunt tegen een HSL door het Groene Hart. De ondertekenaars van de brief zijn:
± ANWB, mr. P. A. Nouwen (hoofddirecteur)

¹³⁶ Ontleend aan dissertatie van Th. W. de Valk, *Het milieu tot besluit*, Amsterdam, 1997, p. 4.

¹³⁷ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 26, p. 64.

- ± Kamer van Koophandel Haaglanden, mr. J. P. van Iersel (voorzitter)
- ± Stichting Natuur en Milieu, mw. drs. M. B. C. Beckers-de Bruijn (voorzitter)
- ± Vereniging Natuurmonumenten, dr. P. Winsemius (voorzitter)
- ± Wereldnatuurfonds, drs. S. Woldhek (directeur)
- ± LTO-Nederland, ir. B. W. M. Koekhoven (algemeen directeur)

In de brief schrijven zij onder meer: *«Een tracé volgens het regeringsstandpunt zou daarentegen niet alleen -in afwijking van de centrale uitgangspunten uit de Randstadnota- het Groene Hart doorboren maar ook een economische impuls geven op een volstrekt verkeerde plaats, namelijk in het Groene Hart en ten koste van de regio Haaglanden!»*¹³⁸ De oproep die de organisaties doen is te kiezen voor een tracé dat uitgaat van bundeling, zonder dat ze zich uitspreken voor één bepaald tracé. *«Bij een keuze voor bundeling aan bestaande infrastructuur gaan in dit unieke geval economie, efficiënt ruimtegebruik, belevingswaarde en natuur en milieu hand in hand. Voor een dergelijk keuze bestaat een groot draagvlak. Draagvlak is voor dit soort overheidsbeslissingen van groot belang. Laat de politiek daar goed naar luisteren en ± bovenal ± daar goed gebruik van maken»*

3. Manifest voorafgaand aan het vervolg van het debat

Vlak voor het vervolg van het Kamerdebat in november 1996 presenteert deze maatschappelijke coalitie een manifest waarin een expliciete voorkeur voor de Bos-variant wordt uitgesproken.

Minister Jorritsma oneens

Dat de maatschappelijke organisaties nu wel een expliciete keuze uitspreken voor een bepaalde variant en dat uitgerekend op het moment dat duidelijk wordt dat deze variant het misschien gaat redden in de Tweede Kamer, wordt door minister Jorritsma niet gewaardeerd. In haar reactie in het debat van 4 november 1996 richt zij vooral haar pijlen op de ANWB en zegt onder meer:

«Wat moet ik nu bijvoorbeeld denken van de ANWB, die namens zijn vijf miljoen nietsvermoedende leden in de adviesorganen waar hij deel van uitmaakt, voor de BBLN pleit en nu namens diezelfde leden meetekent in een steunverklaring voor de WB3? Voor dit soort maatschappelijke steun wil ik de Kamer graag behoeden».

Ze verwijt vervolgens de ANWB politiek-opportunistisch gedrag en stelt: *«Overigens ben ik ook lid van de Wegenwacht. Er is met mij niet gesproken.»*

In antwoord op de vraag van Van Heemst (PvdA) of dit betekent dat ze gaat bedanken als lid stelt de minister dat ze hoopt dat er veel meer leden bedanken. De Tweede Kamer heeft weinig waardering voor de opstelling van de minister op dit punt. Van Heemst (PvdA) vindt dat de minister *«niet zo badinerend»* moet spreken, Leers (CDA) stelt dat de minister de organisatie *«op een geweldig denigrerende manier wegzet»*, Vos (GroenLinks) noemt de opmerkingen van de minister *«beneden alle peil»* en Stellingwerf (RPF) stelt dat het *«eigenlijk verwerpelijk is hoe de minister hier op ingaat»*.¹³⁹

Terugblik

In 2004 meent Van Heemst dat de steun van de maatschappelijke organisaties zeker geholpen heeft.

¹³⁸ Brief aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, in afschrift aangeboden aan leden van de vaste commissies voor Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat op 17 oktober 1996, VW-96-820.

¹³⁹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53 p. 14±15.

*De heer **Slob**: (...) Dan lijkt het erop dat ook het CDA daarin zal meegaan. Dat laat de heer Leers in ieder geval tussen zijn woorden door blijken, ook al is het niet zijn eerste voorkeur. Het kabinet spreekt pas op 4 november. Minister Jorritsma geeft nadrukkelijk aan dat zij wil vasthouden aan de voorkeur die het kabinet al had geformuleerd en aan de Kamer had voorgelegd. Op dat moment was een aantal maatschappelijke organisaties in beeld, waaronder de ANWB, die zich toen ook nadrukkelijk voor de Bos-variant uitspraken. Toen kwam er ook uit de samenleving van organisaties van naam en met een behoorlijke achterban nadrukkelijk steun voor datgene waarvoor u zich sterk maakte. Hoe heeft u dat toen ervaren? Dan zitten wij ongeveer op de helft van het debat. Dacht u: dit is de duw in de rug die ik nodig heb om de eindstreep te halen?*

*De heer **Van Heemst**: Natuurlijk, dat was een geweldige opsteker. Dat werkte bijna bewustzijn vernauwend. Je bent bezig met een heel groot politiek project, je wilt ergens een meerderheid voor krijgen, je wilt uiteindelijk bereiken dat een kabinet dat overneemt en dat het wordt uitgevoerd. Als daar een soort maatschappelijke coalitie achter gaat staan, van landbouworganisaties via de ANWB naar natuurorganisaties, dan geeft dat een enorme kracht aan zo'n voorkeur. Natuurlijk was ik daar ongelofelijk mee ingenomen. Je kunt je bijna niet meer voorstellen dat iemand in redelijkheid kan zeggen: bedankt, maar wij gaan toch wat anders doen.*

Hoewel Van Heemst zich na de steun van de maatschappelijke organisaties dus niet kan voorstellen dat iemand in redelijkheid kan zeggen iets anders te gaan doen dan de Bos-variant, blijkt er toch iemand te zijn: minister Jorritsma.

*De heer **Slob**: Met name minister Jorritsma nam behoorlijk afstand van die maatschappelijke organisaties en hun standpuntbepaling.*

*De heer **Van Heemst**: Ja.*

*De heer **Slob**: Hoe heeft u dat toen gewaardeerd?*

*De heer **Van Heemst**: Zij nam er afstand van, omdat zij verder wilde met de kabinets-variant. Ik omhelsde het, omdat het een heel welkome ondersteuning was voor de voorkeur van de PvdA-fractie. Hoe reageer je op maatschappelijke standpunten? Ik kon wel begrijpen dat het haar niet goed van pas kwam en dat zij er laconiek over deed. Zo kijken wij in de Kamer vaak ook vanuit een politieke voorkeur naar adviezen van de Raad van State. Als die kritisch zijn en van pas komen, roep je schande. Maar als ze kritisch zijn en niet van pas komen, dan roep je wat anders. (...)*

Van Heemst ziet een analogie tussen de werkwijze van ministers en Kamerleden in hoe zij omgaan met kritische adviezen: als het je uitkomt spreek je er schande van, maar als een kritisch advies je niet van pas komt roep je iets anders. Oud-minister Jorritsma ziet dat anders.

*De heer **Hermans**: Tijdens dat debat ontstaat een meerderheid voor de Bos-variant.*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat klopt.*

*De heer **Hermans**: Die meerderheid wordt vervolgens nog eens flink gesteund door maatschappelijke organisaties, zoals de ANWB en Natuurmonumenten. Wat betekende die extra steun voor de Bos-variant voor u?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Daartoe hebben zij het volste recht. Zowel mijnheer Bos als de ANWB als wie dan ook heeft het volste recht om alles te doen om de eigen ideeën over de tafel te krijgen. Tegelijkertijd hoop ik toch ook dat ik nog steeds het volste recht*

heb om mijn eigen opinie. Prima. Ik begreep dat de heer Van Heemst het gisteren wel interessant vond dat Jorritsma de ANWB weerstond. Zo zie ik dat helemaal niet. Op tal van punten was ik het soms eens met de ANWB en soms ontzettend hartstochtelijk oneens. In dit geval had ik een andere opvatting. Dat klopt. Ik vond daar verder niets van. Ik heb daar geen bepaalde appreciatie over.

4.5.3 De eerste termijn van het kabinet (4 november 1996)

Het notaoverleg van 4 november 1996 start met de eerste termijn van de regering, waarin de ministers Jorritsma, respectievelijk De Boer ingaan op de vragen van de Tweede Kamer en het kabinetsstandpunt uiteenzetten. Duidelijk wordt dat het kabinet bij de keuze voor de A1-variant blijft.

De reactie van het kabinet

Minister Jorritsma begint haar betoog met de constatering dat er zeer vele studies, rapporten, contra-expertises, auditrapporten etc. zijn verschenen. «Deze hebben er allemaal voor gezorgd dat wij, nu wij in deze Kamer aan besluitvorming toe zijn, qua informatie en kennisniveau optimaal zijn bediend. Mijn beeld is dat alle denkbare studies gedaan zijn en dat besluitvormers nu aan het woord zijn.»¹⁴⁰

Wat de Bos-variant betreft, wordt door de ministers vooral gewezen op de hogere kosten van deze variant en het gebrek aan bestuurlijk draagvlak. Met name de meerkosten van de doorsnijding van VINEX-wijken zijn nog niet in beeld.

Voor alle alternatieven voor de A1-variant geldt dat deze minder ver uitgewerkt zijn dan deze voorkeursvariant van het kabinet. Van Heemst (PvdA) merkt hierover op: «Ik krijg echter een beetje de indruk dat u zegt: door de manier waarop de A1-keuze behandeld is, hebben wij zo'n voorsprong genomen op alternatieven, waaronder de bundeling met A4 en A13, dat het alleen al om die reden onverantwoord is om voor een andere variant te kiezen. Wanneer dat uw redenering is, vind ik dat daarmee onrecht wordt aangedaan aan de afweging die wij in de Kamer moeten maken.»¹⁴¹

*De heer **Aptroot**: U zei dat er twee jaar extra nodig was geweest als het volledig uitgewerkt had moeten worden, zodat je varianten echt kon vergelijken. Betekent dit dat een variant die naderhand verder moet worden uitgewerkt óf twee jaar vertraging oplevert óf nooit volledig vergelijkbaar kan worden gemaakt?*

*Mevrouw **De Boer**: In deze situatie was dat natuurlijk zo. Daar hebt u gelijk in.*

*De heer **Aptroot**: Het gaat ons er niet om met een vinger naar het verleden te wijzen, maar om te kijken hoe het ging. Als er in de inspraak nog een variant naar voren komt, als een bewindspersoon later nog een variant bedenkt in de procedure, die serieus is, of als de Tweede Kamer besluit om voor een bepaalde variant te kiezen, betekent dit dan dat je per definitie het probleem hebt van anderhalf tot twee jaar vertraging?*

*Mevrouw **De Boer**: Ja.*

Over de ontwerpsnelheid merkt minister Jorritsma op, dat het uitgangspunt is om een toekomstvast ontwerp te realiseren. Ze wijst er op dat de techniek niet stil zal staan. Als je nu iets maakt met een hoge ontwerpsnelheid kan er in de toekomst nog veel meer mee gedaan worden. Stellingwerf (RPF) merkt bij interruptie op: «Ik wil alleen maar aangeven

¹⁴⁰ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 3.

¹⁴¹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 10.

dat wij blijkbaar heel gemakkelijk accepteren dat de snelheid in België op 160 km/uur blijft steken op een traject van 50 km, terwijl wij ons hier in alle bochten wringen om de 300 km/uur te bereiken.»¹⁴²

De positie van Den Haag acht de minister voldoende gewaarborgd. Er zullen vier hogesnelheidstreinen per dag Den Haag CS rechtstreeks aandoen. Een derde Haags hoofdstation bij Ypenburg levert geen reistijdwinst en past niet in de huidige en voorziene ruimtelijke ontwikkeling van de Haagse regio. Dit is echter niet in de PKB vastgelegd. In de voorliggende PKB-tekst staat dat rechtstreekse verbindingen van de hogesnelheidstrein met Den Haag *kunnen* worden gerealiseerd. Enkele woordvoerders pleiten ervoor om hier «*zullen*» van te maken, zodat de positie van Den Haag als HSL-station formeel gewaarborgd is. Een amenderende motie van deze strekking zal door Schutte (GPV) later worden ingediend en door het kabinet worden overgenomen.

4.5.4 De tweede termijn van de Tweede Kamer (4 november 1996)

Aansluitend op de reactie van het kabinet, is de Tweede Kamer opnieuw aan de beurt voor een tweede termijn. Hierbij worden ook moties ingediend.

Een stevig debat

De heer Leers (CDA) trekt de conclusie dat het bestaand spoor in het debat geen echte kans heeft gekregen, omdat de posities in zowel het kabinet als bij sommige fracties al waren ingenomen. Leers geeft daarom, onder voorwaarde van een goede inpassing in Brabant, steun aan de Bos-variant omdat dan zeker is dat het Groene Hart gespaard blijft. Tevens wil Leers voorkomen dat er door verdeeldheid in de Tweede Kamer geen enkel alternatief voor de kabinetsplannen zou ontstaan. Met zijn opstelling dwingt hij D66 en PvdA om niet meer terug te komen op hun keuze voor de Bos-variant. Hij stelt: «*Ik ben bezig hen te dwingen door het CDA in ieder geval niet als excuus-*Truus* te laten gebruiken en door duidelijk te maken dat het CDA de uitgestoken hand aanvaardt, zodat er in potentie een meerderheid bestaat en wij er samen voor kunnen zorgen dat de trein niet door het Groene Hart gaat. Meer kan ik niet dwingen.*»¹⁴³

Na deze standpuntbepaling vallen diverse woordvoerders over Leers heen. Verbugt (VVD) herinnert Leers er aan dat hij ooit de Bos-variant de slechtst denkbare variant heeft genoemd. Van Heemst (CDA) gaat bij herhaling in op de geloofwaardigheid van de heer Leers en het CDA-standpunt. Er ontstaat een venijnig debat waar over en weer kwalificaties als «*draaikont*», «*formidabele lolbroek*» en «*formidabele holbroek*» worden gebruikt. Van Heemst: «*Misschien bent u wel de woordvoerder van mensen wie heel veel dingen ontgaat. Dat zou een goede definitie van het CDA zijn.*»¹⁴⁴

Reactie bewindslieden op moties

Door vrijwel alle woordvoerders worden moties ingediend, die een uiteenlopende strekking hebben. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van alle moties die in het HSL-debat zijn ingediend.

Vooraf motie nr. 32 van de leden Van Heemst (PvdA) en Versnel-Schmitz (D66) is politiek relevant. De motie roept de regering in feite op de PKB zodanig te wijzigen dat de Bos-variant wordt aangelegd. Omdat deze motie wordt ingediend door coalitiepartijen en door de steun van het CDA inmiddels kan rekenen op een meerderheid in de Tweede Kamer is er nu onvoldoende steun in de Kamer voor de kabinetsvariant.

¹⁴² TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 12.

¹⁴³ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 40.

¹⁴⁴ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 39.

Na afloop van de tweede termijn van de Tweede Kamer vragen beide ministers daarom om schorsing van het debat. Zij stellen:
«De nu ingediende moties brengen zowel procedureel als financieel grote consequenties met zich mee. Wij achten het daarom niet verantwoord om zonder overleg in het kabinet in tweede termijn daar een antwoord op te geven».

Leers (CDA) vindt dit een hoogst ongebruikelijke gang van zaken en concludeert: *«Ik begrijp dat er behoefte is aan Torentjesoverleg met misschien nog wat mensen erbij.»*¹⁴⁵

Van Heemst kan zich voorstellen dat de bewindslieden zich in eigen kring willen beraden en stelt dat *«wij dan even over de «insinuaties» van de heer Leers heen moeten stappen.»* Overigens zal later blijken dat de insinuaties van Leers inzake het Torentjesoverleg bewaarheid zullen worden.

Voorlopig einde van het openbare HSL-debat

Na afloop van het debat is een politieke patstelling ontstaan. Een ruime Kamermeerderheid is voorstander van een variant die door het kabinet wordt afgewezen. Opnieuw is het kabinet aan zet.

4.5.5 Kwalificaties en analyses van het HSL-debat

Hoewel het HSL-debat met de schorsing uiteraard niet ten einde is, wordt hierna geschetst hoe betrokkenen en de media het debat tot dan toe hebben beleefd en gekwalificeerd.

Kwalificatie ministers

Al tijdens het debat geeft minister De Boer -onbedoeld- al een niet mis te verstane kwalificatie van het HSL-debat. Met name in de media gaat namelijk veel aandacht uit naar een incidentje waarbij minister De Boer tijdens een schorsing tegen collega Jorritsma zegt: *«Wat een gezeik»*. De microfoon staat echter per ongeluk nog open, zodat deze verzuchting voor ieder duidelijk hoorbaar is.

*De heer **Aptroot**: (...) Wat vond u van de opstelling van de Tweede Kamer in het debat?*

*Mevrouw **De Boer**: (...) Ik heb mij nog een keer erover uitgesproken toen de microfoon open stond, hetgeen niet helemaal de bedoeling was.*

*De heer **Aptroot**: Wat hebt u toen gezegd?*

*Mevrouw **De Boer**: Dat ga ik niet herhalen, maar het heeft me een ongelooflijke populariteit bezorgd.*

(...)

*Mevrouw **De Boer**: Ik vond het geen kwalitatief hoogstaand debat. (...)*

Minister Jorritsma kwalificeerde het debat als volgt:

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: (...) Mijn opvatting was dat er heel weinig ratio in het debat zat en heel erg veel emotie. Ik houd niet zo erg van emotie in debatten, zeker niet als je dit soort beslissingen moet nemen. Die hoor je een beetje rationeel te nemen.*

Kwalificaties in de media en «vanaf de publieke tribune»

Al met al blijft er door onder andere dit incident, de uithalen van minister Jorritsma richting de ANWB en de felle polemiek tussen Van Heemst en

¹⁴⁵ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 53, p. 75.

Leers, bij de buitenwacht een negatief beeld hangen van het debat, zoals ook blijkt uit commentaren in de media.

Commentaar in de media

De Volkskrant, 5 november 1996: «Zelden is een parlementair debat zo ontsierd door politieke spelletjes als het debat over de hogesnelheidslijn»

De Telegraaf, 5 november 1996: «Na de pauze ontaarde het overleg in een ordinaire scheldpartij tussen met name PvdA-woordvoerder Van Heemst en zijn CDA-collega Leers.»

Het Financieele Dagblad concludeert reeds op 30 oktober 1996 ± dus op voorhand ± ten aanzien van het HSL-debat: «Er zijn vooral politiek-tactische stellingen betrokken die een zakelijke afweging van de diverse tracés in de weg staan.»

In het gesprek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten met mevrouw Wolvers werd duidelijk dat zij het HSL-debat vanaf de publiek tribune volgde. Ook zij miste inhoud.

De voorzitter: Wat is er in uw opvatting eventueel wel of niet goed aan de wijze waarop het debat is gevoerd?

Mevrouw Wolvers: Het is nooit over nut of noodzaak gegaan. Het is niet over economische aspecten, substitutie of terugdringing van de uitstoot van stikstof of CO₂ gegaan en zelfs niet over de vraag of Schiphol mocht groeien aan de HSL. Daar is het allemaal niet over gegaan. Was er een consistent beleid? Op basis van internationale verdragen moest de uitstoot worden verminderd. Zou dit project daaraan bijdragen? Daar hebben wij het allemaal niet over gehad. Wij hebben het misschien wel gehad over de vraag of er ± de aantallen moet u vergeten ± 90 of 100 reizigers in die treinen zouden zitten en of zij wel of niet in Den Haag of allemaal in Rotterdam zouden opstappen, maar voor de rest ging het nergens over.

De wijze van debatteren van Leers en Van Heemst verwoordde zij als volgt:

Mevrouw Wolvers: (...) Dat is uiteindelijk uitgemond in dat moddergooien in het Kamerdebat. Daar is niet meer over de HSL gesproken; daar is tussen Van Heemst en Leers gewoon met modder gegooid. Het is nooit over nut of noodzaak van de HSL gegaan.

Kwalificaties betrokken kamerleden

Terugkijkend wijt Van Heemst de felheid van het debat ook aan het feit dat Leers en hij een stevige debatstijl hebben, maar vindt dat een dergelijk type debat ook niet te vaak gevoerd moet worden.

De heer Van Heemst: (...) U weet waar de heer Leers tegenwoordig actief is. Hij probeert met stevige hand de stad Maastricht te leiden. Als je twee van die types hebt, krijg je gauw dit soort dynamiek in het debat. Dat is overigens allemaal nog voor mei 2002. De Kamer was ook niet gewend dat er op die manier werd gedebatteerd. Daar denken wij nu allemaal weer wat anders over.

De heer Slob: Het is de vraag of dit echt voortdurend navolging verdient.

De heer Van Heemst: Nee.

*De heer **Slob**: Maar deze opmerking komt voor mijn eigen rekening, want ik vraag mij echt af of dit de schoonheidsprijs verdient.*

*De heer **Van Heemst**: Nee, dat verdient het ook niet.*

*De heer **Slob**: Laten wij dat maar helder uitspreken.*

*De heer **Van Heemst**: Het mag ook een van de conclusies zijn uit uw rapport dat dit misschien heel af en toe eens kan, maar niet te vaak moet gebeuren. Daar ben ik het helemaal mee eens.*

Leers stelt dat hij zich in deze sfeer van debatteren aanpaste.

*De heer **Leers**: Het was een fel debat. Het was op dat moment ook eigenlijk niet gebruikelijk om zo met elkaar om te gaan. Ik was op dat punt ook wel verrast, zeker in de eerste termijn, maar op een gegeven moment ga je dan ook bij jezelf vaststellen: ik laat mij hier niet afslachten en ik probeer mijn reactie terug te geven. (...)*

Analyses van het debat

Minister De Boer betreft in haar analyse de voorgeschiedenis van het HSL-dossier.

*Mevrouw **De Boer**: (...) Het was een politiek debat dat nog over andere dingen ging dan alleen de tunnel of het tracé van de HSL. In wezen was een politieke strijd gaande tussen het CDA en de PvdA. Het ging in wezen om een rekening uit het verleden die vereffend moest worden. Op die manier moet je het bekijken. Als je dat ziet, is het wat meer begrijpelijk.*

*De heer **Aptroot**: Uit die strijd, uit die rekening en uit die niet al te fraaie woorden ...*

De voorzitter: Welke rekening?

*Mevrouw **De Boer**: Het ging toen steeds over de vraag in hoeverre het CDA in het verleden medeverantwoordelijk was geweest voor een besluit waar het nu zoveel afstand van nam. Daar ging het om. In de periode 1990±1994 was het CDA ook voorstander van het tracé door het Groene Hart. Dat was niet echt duidelijk uit de woorden van de heer Leers op te maken.*

Uit de verklaringen van Leers en Van Heemst blijkt vooral een wederzijds wantrouwen de dominante verklarende factor te zijn voor hun inzet in het debat.

*De heer **Van Heemst**: (...) In de richting van het CDA en met name Gerd Leers hebben bij mij altijd twijfels gezeten over de vraag of de steun voor de Bos-variant, waar wij in de PvdA 100 procent in geloofden, ook bij het CDA wel een solide steun was en niet een voorkeur die eigenlijk werd gebruikt om behoorlijk veel geld, dat in de plannen van het kabinet in de tunnel onder het Groene Hart was gestoken, vrij te spelen om op andere plekken een betere inpassing van het tracé mogelijk te maken. (...)*

Van Heemst twijfelde aan de oprechtheid van Leers, terwijl Leers twijfelde aan de oprechtheid van Van Heemst, zo blijkt uit zijn lezing die spiegelbeeldig is.

*De heer **Leers**: (...) Ten slotte lag er de derde variant: die van het kabinet. Bij mij verzette alles zich tegen de variant van het kabinet, omdat ik de verdeling van geld zo onrechtvaardig vond. Voor een tunnel onder het Groene Hart, een gebied waar eigenlijk alleen maar koeien lopen, was wel geld te vinden, terwijl er geen geld was om problemen op te lossen waar mensen tegenaan liepen. Dat leidde tot een behoorlijk stevige confrontatie met Peter van Heemst, waarbij ik, eerlijk gezegd, ook nog de indruk had dat zijn bedoeling niet een echt oprechte was. Ik had de indruk dat hij de Bos-variant eigenlijk wilde neerzetten als een inzet van de Partij van de Arbeid en D66, wetende dat die er toch niet zou komen, omdat het kabinet een andere voorkeur had uitgesproken, en dat hij verwachtte maar vooral ook hoopte dat het CDA hem niet zou steunen. Als het CDA hem zou steunen, had hij een meerderheid. Dan had hij een probleem. Eigenlijk heb ik het de hele tijd als volgt gevoeld. Als ik hem steun zou geven, zou hij mij wegslaan in de trant van: ga weg vies beest; ik wil jouw steun helemaal niet, want dan heb ik dadelijk een meerderheid en zit ik met een probleem richting mijn eigen kabinet. In die confrontatie wilde ik zeker weten of Van Heemst daadwerkelijk die Bos-variant wilde. Ik wilde weten of het niet een politiek trucje was. Daarom is dat debat zo stevig gevoerd.*

*De heer **Aptroot**: De heer Van Heemst heeft ons net een soort spiegelbeeld voorgoehouden. Hij heeft gezegd dat hij stevig met u in debat is gegaan, omdat hij wilde weten of u echt de bereidheid had om de Bos-variant te steunen.*

*De heer **Leers**: In de trits van afwegingen had de Bos-variant niet onze voorkeur. Het was niet de meest logische variant. Wij waren uitgegaan van dat bestaande spoor en de verbetering daarvan, ook om te voorkomen dat het bestaande spoor zou worden gemarginaliseerd door de aanleg van de HSL. Dat had onze voorkeur. De voorkeur van het kabinet was het alternatief dat het verst van ons af lag. De Bos-variant zat daartussenin. Toen bleek dat onze voorkeur niet haalbaar was, in ieder geval nooit op een meerderheid kon rekenen, heb ik de hand uitgestoken en gezegd: de deur staat nog open, staat nog op een kier. Ik heb hem dus ook die mogelijkheid geboden. Ik kreeg alleen steeds meer de indruk dat wij een ongewenste medestander waren. Wij waren niet gewenst, want dan had hij opeens een meerderheid. Ik wist van tevoren dat hij het met die meerderheid nooit zou redden.*

Hoewel Leers kennelijk van tevoren wist dat de Bos-variant het niet zal halen, gaf hij steun aan een motie van D66 en PvdA voor de Bos-variant. Al met al dringt het beeld zich op dat voor Leers en Van Heemst vooral politiek-strategische motieven een belangrijke rol hebben gespeeld bij hun inzet in het debat.

*De **voorzitter**: De kernvraag is natuurlijk of dat ook uw werkelijke «next best»-alternatief was waar u inhoudelijk ook in geloofde. Of was het een kwestie van wie neemt wie de maat? Daar lijkt het op.*

*De heer **Leers**: Natuurlijk speelde dat zeker mee.*

*De **voorzitter**: Hoe speelde dat mee? Kunt u dat uitleggen?*

*De heer **Leers**: Dat lijkt mij helder. De heer Van Heemst en mevrouw Versnel, twee regeringspartijen, gingen frontaal tegen het kabinetsstandpunt in en verkondigden dat ook overal in de zaaltjes, omdat dat ook voor burgers veel prettiger is, want die worden dan niet geconfronteerd met die grote doorsnijding van het Groene Hart. Zij namen een flink standpunt in: wij gaan dat eens even regelen. Dan is het toch wel interessant om te weten hoe stevig zij dat doorzetten en of zij zich niet meteen weer in het hok laten terugfluiten. Naar dat laatste was ik uiteraard zeer benieuwd. Daarom begon ik steeds meer de indruk te krijgen dat zij helemaal niet zo blij waren met mijn steun voor hun*

voorstel. Van Heemst en Versnel wilden hun voorkeursvariant wel tot uitdrukking brengen in de hoop dat die uiteindelijk zou worden afgestemd. Dan was de confrontatie met het kabinet in ieder geval niet aan de orde. Dan kon men zeggen: doordat wij niet de steun kregen van het CDA en de andere fracties, hebben wij ons ideaal niet kunnen waarmaken; zie daar de grote boosdoener. (...)

Op de vraag aan Van Heemst waarom hij de steun van het CDA niet omarmde, blijft zijn antwoord neer te komen op wantrouwen, ook op de langere termijn.

*De heer **Slob**: Ik begrijp best dat het interessant en belangrijk is om te weten wat de motieven zijn van andere fracties in de Kamer wat betreft de standpuntbepaling die zij innemen. Maar uiteindelijk was uw doel om de Bos-variant aan een meerderheid te helpen. Dan telt toch uiteindelijk het feit dat iemand wel of niet voor die Bos-variant gaat stemmen?*

*De heer **Van Heemst**: Ja, daar heeft u helemaal gelijk in. Ik was eigenlijk alweer een paar stappen verder aan het redeneren aan de vooravond van dat debat: als wij een Kamermeerderheid krijgen die dat steunt en als wij het kabinet zo ver zouden kunnen krijgen dat het dat uitvoert, dan is het zaak dat wij weten dat het een solide Kamermeerderheid is, dat die niet bestaat tot en met de stemming over die motie, maar dat, als die motie is aangenomen en wij een heleboel volgende stappen moeten zetten om echt te komen tot een effectieve uitwerking en uiteindelijk de realisatie van de Bos-variant, wij niet opeens merken dat er in dat standpunt van het CDA nog allerlei addertjes onder het gras, allerlei losse eindjes, zitten. U vraagt mij om commentaar te leveren op het verloop van dat debat: wat was er aan de hand? Mijn allergrootste zorg, mijn allergrootste kriebel was dat het CDA nooit iets heeft willen doen met de Bos-variant. Aan de vooravond van het debat gaan zij er ineens voor. Is dat wel een betrouwbaar, houdbaar en vol te houden standpunt?*

In de analyse van Van Heemst, speelt ook de opstelling van D66 in het kamerdebat een rol.

*De heer **Van Heemst**: Mevrouw Versnel, een zeer betrouwbare bondgenoot. Ik zei tegen mevrouw Versnel: wat er ook gebeurt, wij blijven door dik en dun elkaar trouw. (...) Het was een heel solide bondgenoot, maar die bondgenoot maakte één rare beweging in dat debat. Mevrouw Versnel ± ik houd nog steeds van haar ± ging in de eerste termijn staan en zei: mijnheer de voorzitter, deze kwestie is ons geen kabinetscrisis waard. Dat hadden wij niet van tevoren besproken, kan ik u opbiechten. Maar toen was er wel ineens enorm veel druk af van de strijd die ik wilde voeren.*

Van Heemst verwoordt de ontstane situatie na het HSL-debat als volgt:

*De heer **Van Heemst**: Er is niet zomaar sprake van: u ging nadrukkelijk voor de Bos-variant. De minister-president heeft een minister van Verkeer en Waterstaat die zegt: ik wil een rechte lijn van Parijs naar Amsterdam. Er was vroeger op de Meent in Rotterdam een vitragewinkel, Johnny Gordijn. Die had een reclamebord in zijn etalage hangen: meer meters voor minder geld. Dat is echt het motto van al die kilometervreters van Verkeer en Waterstaat. Die wilden een rechte lijn naar Amsterdam. De minister van VROM wilde om het Groene Hart heen. Zij zeiden alle twee: als wij onze zin niet krijgen, stappen wij op. Dan komt een PvdA-premier, de premier van alle Nederlanders, maar toen toevallig van PvdA-huize: de zuinigste man van Nederland, Wim Kok, bijna een krent. Die trekt 900 miljoen gulden uit zijn portemonnee om het Groene Hart te sparen en zijn kabinet te redden. Dan zit er een Tweede-Kamerlid van de PvdA die zegt: wij gaan proberen de uitvinding van Wim Kok te demonteren. Dat was ongeveer aan de hand. (...)*

4.6 Een impasse in het HSL-debat

Na de schorsing van het debat op 4 november 1996 breekt voor de Tweede Kamer een periode van ruim een maand radiostilte aan. In deze periode vindt overleg plaats binnen het kabinet, maar ook tussen de minister-president en de fractievoorzitters van de regeringspartijen. In de tussentijd vraagt het kabinet aan de Tweede Kamer tot tweemaal toe om uitstel van het debat. Het duurt tot 10 december 1996 alvorens de Tweede Kamer een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat ontvangt met de kabinetsreactie op de gevoerde discussie rondom de HSL-Zuid.¹⁴⁶ Op 16 december 1996 vindt het slotdebat plaats.

4.6.1 Het kabinet aan zet

Voor het kabinet ligt er na afloop van het geschorste Kamerdebat een onaanvaardbaar pakket moties. Alleen al de financiële consequenties van de moties die op een meerderheid kunnen rekenen, loopt in de orde van grootte van 1,25 miljard. In een ambtelijke notitie aan minister Zalm wordt het ± met enig gevoel voor dramatiek ± als volgt verwoord: *«De door de Kamer ingediende amenderende moties op de PKB leiden tot zulke ingrijpende veranderingen, dat van het oorspronkelijke tracé nauwelijks iets overblijft. Dit is nog niet eerder voorgekomen. Bij de Betuweroute ging het in de Kamerbehandeling om weliswaar dure, maar toch relatief beperkte aanpassingen (tunnel in plaats van brug e.d.), terwijl nu zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam ingrijpende tracé-wijzigingen worden voorgesteld die, zowel financieel, bestuurlijk als ook technisch/procedureel en politiek verstrekkende gevolgen zouden hebben.»*¹⁴⁷

Aan de hand van de ambtelijke stukken van het ministerie van Financiën kan het volgende overzicht van de gevolgen van de moties worden opgesteld.

Tabel 4.5 Overzicht budgettaire gevolgen moties HSL-debat volgens Financiën

Motie nr.	Inhoud	Meerkosten*	Vertraging*
32	Motie voor de Bos-variant	Orde van grootte f 1 miljard	1 à 2 jaar
40	Drechtstedenvariant (boortunnel langs Zwijndrecht)	Meer dan f 300 miljoen	1 à 2 jaar
36	Verdiepte kruising i.p.v. viaduct bij Zevenbergsche Hoek	Circa f 60 miljoen	Geen
37	Tunnelbak bij Breda	Circa f 310 miljoen	Geen
38	Ecologisch verantwoorde oplossing bij Effen	Enkele tientallen miljoenen gulden	Geen
43	Spoortunnel Delft	Circa f 1 miljard	n.v.t.

* NB.: betreft inschatting van het ministerie van Financiën, 5 november 1996

Wat zal het kabinet doen?

Nu het debat in een impasse is geraakt, is de grote vraag wat het kabinet zal doen. De meningen van de grote partijen hierover lopen uiteen. Duidelijk is dat alle partijen ± afhankelijk van hun standpunt ± de druk op het kabinet proberen op te voeren. Onderstaande uitspraken in de media illustreren dit.

¹⁴⁶ Brief van minister Jorritsma aan de Tweede Kamer, d.d. 10 december 1996, kenmerk: VW96-1142 (Kenmerk brief: DGV/HSLz/V-625540); niet gedrukt als Kamerstuk.

¹⁴⁷ Ambtelijke notitie aan de minister van Financiën, d.d. 5 november 1996, kenmerk: IRF/310/VenW/LK.

Wat het kabinet (niet) zou moeten doen...

Van Heemst (PvdA) in een interview met de Volkskrant van 6 november 1996:

U gaat toch draaien?

«Als het kabinet het machtswoord spreekt om de Bos-variant van tafel te krijgen, dan is dat een zwakgebod. In de Kamer is een tweederde meerderheid en er is een breed maatschappelijk front van organisaties. Het Paarse kabinet zegt pretenties te hebben als het gaat om het luisteren naar de samenleving. Zo'n kabinet kan toch niet vervallen in machtspolitiek?»

Leers (CDA) in een interview met de Volkskrant van 1 november 1996 (dus al voor het debat)

En als het kabinet een meerderheid voor de Bos-variant negeert?

«Dan hebben we te maken met een kabinet dat de bevolking een miljardenproject door de strot duwt. Dat is dan een kabinet dat meer in zichzelf investeert dan in de democratie en dat de eigen toekomstwaarde belangrijker vindt dan die van het land.»

Wolffensperger (D66) in Den Haag Vandaag van 6 november 1996:

«Ik denk dat het kabinet het er zwaar mee zal hebben. Want het is natuurlijk een heel lastige afweging, of je het er op aan wil laten komen dat je ongeveer een driekwart meerderheid in de Tweede Kamer en een groot aantal maatschappelijke organisaties in Nederland het door de strot duwt, door daar bijvoorbeeld het machtswoord aan te koppelen door te zeggen: een andere beslissing is voor het kabinet onaanvaardbaar.»

Bolkestein (VVD) in Den Haag Vandaag van 6 november 1996:

«Het kabinet moet gewoon doen wat het heeft besloten. Dan zou eventueel een Kamermeerderheid die dan ontstaat het kabinet naar huis kunnen sturen, maar dat zie ik hen niet doen.»

Na het ontstaan van de impasse in het Kamerdebat komt ook minister-president Kok in beeld.

*De heer **Slob**: De heer Van Heemst, woordvoerder van de PvdA-fractie, zei op hetzelfde moment in de Volkskrant: als het kabinet het machtswoord spreekt om de Bos-variant van tafel te krijgen, dan is dat een zwakgebod; in de Kamer is een tweederde meerderheid en er is een breed maatschappelijk front van organisaties; het paarse kabinet zegt pretenties te hebben als het gaat om het luisteren naar de samenleving; zo'n kabinet kan toch niet vervallen in machtspolitiek? Dat waren uitspraken die toen gedaan werden, terwijl u nog moest bekijken hoe u hieruit kon komen.*

*De heer **Kok**: Ja, dat was toen al geen klein bier wat zich allemaal aftekende. Kun je nagaan hoe ingewikkeld het was!*

*De heer **Slob**: Wat hebt u toen gedaan, ook met dit soort uitspraken die toch weer een extra druk op de ketel zetten?*

*De heer **Kok**: Ik kan u geen van-dag-tot-dag-reconstructie en zelfs geen van-week-tot-week-reconstructie geven. Ik weet wel zeker dat er een opeenstapeling van politieke overleggen is gevolgd, tot gekmakens toe. Een dag heeft maar 24 uur en er gebeurt waarachtig ook nog wel wat anders dan dat ene project waar wij nu allemaal naar zitten te staren. Daar hebben wij het namelijk ook in dit gesprek over, maar er is tegelijkertijd echt nog wel wat meer aan de orde, in binnen- en buitenland.*

De heer Kok kan niet meer achterhalen hoe de discussie destijds tussen het tweede HSL-debat en het slotdebat precies is gelopen. Dit proces

onttrekt zich ook aan het zicht van de Tweede Kamer, zeker voor de partijen buiten de coalitie.

De voorzitter: Is er nog contact geweest tussen u en uw collega's tussen de eerste en de tweede termijn, toen die motie was ingediend, of heeft dat proces dat men tot een andere standpuntbepaling is gekomen, zich helemaal buiten u om voltrokken?

De heer Stellingwerf: Ja, dat was hogere politiek binnen de coalitie. Kleine partijen weten over het algemeen hun positie wel in dat soort discussies. Dat is buiten ons om gegaan. Wij hebben zelf wel moties ingediend die de RPF-variant inbrachten en waarin werd verzocht om die variant op een gelijkwaardig niveau aan de A1-variant van het kabinet uit te werken. Dat was een principiële motie voor ons, maar het tij was zodanig gekeerd bij de coalitiepartijen dat er geen reden meer was om zich daarvoor in te zetten.

In de maand november 1996 wordt vooral ambtelijk gekeken naar de vele ideeën en voorstellen die in het Kamerdebat naar voren zijn gebracht. Op kabinetsniveau lijkt er weinig beweging. Al in mei 1996 is immers, na een moeizaam traject, gekozen voor de in het regeerakkoord vastgelegde A1-variant. Minister De Boer heeft dit naar buiten toe als unaniem kabinetsbesluit gepresenteerd en premier Kok sprak van «Paars op zijn best». Terugkomen op dit besluit lijkt geen optie. Ook de in mei afgesproken financiële lijn biedt weinig speelruimte. Al na afloop van het kabinetsbesluit liet de premier weten dat er geen extra geld voor de HSL uitgetrokken zou worden. Een lijn die nog eens zeer expliciet herbevestigd werd in de brief waarmee de PKB aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Er is een situatie ontstaan die oud-premier Kok, terugkijkend op het besluitvormingsproces, vergeleek met «twee sneltreinen die te lang op elkaar zijn afgedenderd». In november 1996 is dan ook de vraag wie er aan de noodrem gaat trekken: Tweede Kamer of kabinet?

Is de Tweede Kamer wel nodig?

Een aardige taxatie van de formele posities van het kabinet en van de Tweede Kamer in de ontstane situatie, is terug te vinden in een ambtelijke notitie aan minister Zalm. Daarin staat:

«Wat gebeurt er als zowel het kabinet als de Tweede Kamer voet bij stuk houden? Volgens Verkeer en Waterstaat kan het kabinet alle (amenderende) moties naast zich neerleggen en aldus zelf een (zo goed als) ongewijzigde PKB vaststellen. Met deze PKB zal de Tweede Kamer vervolgens niet instemmen. Dat schijnt echter niet bezwaarlijk te zijn, omdat de PKB eigenlijk gewoon een soort nota is. Het enige gevolg van een niet door het parlement geaccordeerde PKB is, dat de minister van VROM in het geval van aanwijzing aan lagere overheden die weigeren mee te werken aan de uitvoering van de PKB en het daarop te baseren tracébesluit, de instemming van de Tweede kamer behoeft met deze aanwijzing; die instemming is niet benodigd als de aanwijzingen gebaseerd zijn op een door de Tweede Kamer geaccordeerde PKB. Dit betekent dat er voorlopig formeel nog wel de nodige ruimte is voor het kabinet om vast te houden aan het eigen standpunt.»¹⁴⁸

4.6.2 De politieke ontknoping

Begin december 1996 komt er schot in de zaak en volgen de politieke gebeurtenissen elkaar in hoog tempo op. Een overzicht:

¹⁴⁸ Ambtelijke notitie aan de minister van Financiën, d.d. 7 november 1996, kenmerk: IRF/311/VenW/LK.

Tabel 4.6: Momenten in het besluitvormingsproces HSL-Zuid in december 1996

Datum	Gebeurtenis
Dinsdag 3 december 1996	Kamerdebat met vice-premier Dijkstal (vragenuurtje)
Woensdag 4 december 1996	Torentjesoverleg met fractievoorzitters coalitie
Donderdag 5 december 1996	PvdA bewindslidenoverleg op het Catshuis
Vrijdag 6 december 1996	Ministerraad
Maandag 9 december 1996	's ochtends: Premier voert overleg met meest betrokken ministers 's middags: Premier voert overleg met fractievoorzitters coalitie
Dinsdag 10 december 1996	Brief aan Tweede Kamer over uitkomsten kabinetsberaad HSL-Zuid
Woensdag 11 december 1996	Interpellatiedebat met minister-president Kok over besluitvormingsproces
Maandag 16 december 1996	Voortzetting en afronding van het kamerdebat HSL-Zuid
Donderdag 5 december 1996	Gewijzigde PKB naar de Tweede Kamer. Stemming over moties HSL-debat en vaststelling PKB-3

Dinsdag 3 december 1996: Vragenuurtje

Nadat het kabinet tot tweemaal toe uitstel van het HSL-debat heeft gevraagd, wordt de Tweede Kamer ongeduldig. Op dinsdag 3 december 1996 stelt het Kamerlid Vos (GroenLinks) in het wekelijkse vragenuurtje mondelinge vragen aan minister Dijkstal, die als vice-premier de afwezige premier vervangt. Vos stelt: *«In plaats van een voortzetting van het debat in alle openheid in het parlement, kiest het kabinet ervoor om de zaken eerst maar eens te regelen met de paarse fractievoorzitters.»*¹⁴⁹ Minister Dijkstal benadrukt dat besluitvorming uiteraard in de Tweede Kamer plaatsvindt maar dat het kabinet in die fase mag praten met wie ze wil. In antwoord op de vraag van Vos: *«Inderdaad verwachten wij de fractievoorzitters aanstaande woensdag, als gebruikelijk, weer in het Torentje. Het zou vreemd zijn als wij dan niet over belangrijke onderwerpen, waaronder de HSL, met elkaar zouden praten.»*¹⁵⁰

De heer Reitsma (CDA) merkt op: *«Uit vertrouwelijke notulen van de ministerraad die uitgelekt zijn, is naar voren gekomen dat het kabinet de stelling huldigde: de Kamer kan praten wat zij wil, maar wij gaan gewoon door met het aanwijzingsbesluit. Dat heeft de Kamer het gevoel gegeven dat het een discussie was voor de bühne. Ik mag toch hopen, zo vraag ik de vice-ministerpresident, dat de vervolgdiscussie over de HSL geen discussie voor de bühne wordt.»*¹⁵¹

Minister Dijkstal zegt hierop:

*«Na het overleg dat tot nu toe met de Kamer heeft plaatsgevonden, gaat het kabinet inderdaad gewoon door met het wegen van alles wat in dat overleg en ook daarbuiten gezegd is. Dat achten wij onze taak en plicht. Dat hebben wij dan ook afgelopen vrijdag in de ministerraad gedaan, zij het nog niet in concluderende zin. Dat zullen wij aanstaande vrijdag verder afronden. Dat is niet voor de bühne, maar dat is het zorgvuldig afwegen van alles wat hierbij aan de hand is. Ik kan verzekeren dat de medewerkers van de meest betrokken departementen veel werk hebben verricht aan de stukken die nu in de boezem van het kabinet circuleren. Dat is dus niet een beetje flauwekul, maar het zeer zorgvuldig nagaan hoe wij dienen om te gaan met onze eigen besluitvorming en met hetgeen zich verder heeft aangediend.»*¹⁵²

Woensdag 4 december: eerste Torentjesoverleg

Op woensdag 4 december 1996 vindt Torentjesoverleg plaats. Minister-president Kok kwalificeert dit later als: *«een eerste oriënterende bespre-*

¹⁴⁹ TK, 1996±1997, Handelingen 3 december 1996, 33±2684.

¹⁵⁰ TK, 1996±1997, Handelingen 3 december 1996, 33±2685.

¹⁵¹ TK, 1996±1997, Handelingen 3 december 1996, 33±2688.

¹⁵² TK, 1996±1997, Handelingen 3 december 1996, 33±2688.

king.»¹⁵³ Dit lijkt inderdaad het geval, omdat pas de week daarna, op maandag 9 december, een finaal overleg tussen de minister-president en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen plaatsvindt.

Donderdag 5 december 1996: het «Sinterklaasoverleg»

Op donderdagavond 5 december vindt op het Catshuis het zogenaamde «bewindslidenoverleg» van de PvdA plaats. Dit is een bijeenkomst die regeringspartijen vaak organiseren op donderdagavond zodat met bewindsliden van de eigen partij de ministerraadvergadering van vrijdagochtend voorbesproken kan worden. Die Sinterklaasavond is voor het onderwerp HSL-Zuid ook Van Heemst, als PvdA-woordvoerder in de Tweede Kamer, uitgenodigd. Die avond wordt hem duidelijk dat hij geen politieke steun heeft van de minister-president. In zijn uitvoerig relaas voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten verwoordde hij de gebeurtenissen als volgt:

De heer Van Heemst: (...) Wij gingen daarheen. Ik heb het idee dat het rond zeven uur, half acht was. Wij komen op het Catshuis. Daar zit Wim Kok met een ongelofelijk chagrijnig aureool; ik zal het even netter zeggen dan ik het misschien in dat debat met Gerd Leers zou hebben gezegd. Margreeth de Boer, de minister van VROM, was er en ook nog een staatssecretaris. Ik weet niet meer wie het was, maar die fladderde er de hele tijd doorheen. Het was meer een stoorzender dan een behulpzame kracht die avond. Wallage en ik waren er ook. Wij kregen toch de ultieme confrontatie: waarom houdt het kabinet vast aan zijn eigen voorkeur en waarom vindt de PvdA-fractie dat de Bos-variant de betere keuze is? Daar ging het eigenlijk om. Wallage mengde zich niet zeer nadrukkelijk in de discussie, althans in mijn herinnering, maar misschien heeft hij er zelf weer heel andere herinneringen aan. Het werd uiteindelijk een discussie tussen een in mijn ogen behoorlijk chagrijnige premier en een enorm optimistische woordvoerder. Maar daar schoten wij heel weinig mee op. Het werd uiteindelijk een korte, maar krachtige herhaling van vele zetten die al eerder waren gedaan op dit schaakbord. Ik kan mij nog heel goed herinneren dat Wim Kok, die ik overigens altijd aansprak met «u» en met «meneer» ± dit klinkt weer veel te familiair ± mij op een gegeven moment aankeek en iets snauwde of bromde in de zin van: als jullie dit volhouden, ga ik morgen naar de koningin. Iedereen bleef stil en ik dacht koortsachtig: hoe kan ik met een grapje de spanning een beetje doorbreken? Dus ik riep: dan loop ik wel een stukje mee voor de gezelligheid. Dat leidde overigens alleen maar tot nog meer chagrijn bij Wim Kok. Toen heb ik uiteindelijk de balans opgemaakt: wat is hier aan de hand? Ik heb er zo-even al iets over verteld: een premier die zich niet meer zijn eigen uitvinding liet afpakken en een minister van VROM die in mijn herinnering nog wel probeerde vanuit de tweede linie wat steun te geven aan de voorkeur van haar fractie, althans de fractie met haar geestverwanten, maar die natuurlijk ook vastzat aan de uitvinding van Wim Kok. Daarmee had hij haar en de minister van Verkeer en Waterstaat min of meer verplicht aan die variant met de tunnel onder het Groene Hart. Dan was er een staatssecretaris die verder geen noemenswaardige bijdrage aan het gesprek had geleverd en een fractievoorzitter die in mijn herinnering eigenlijk al een paar weken meer bezig was de fractie naar het kabinetsvoorstel te brengen dan het kabinet naar de fractievoorkeur. Ik heb dat op een rijtje gezet, wat mij overigens een fractie van een seconde kostte. Toen dacht ik: dit is het einde van alles wat wij de afgelopen weken en maanden en eigenlijk het hele afgelopen jaar hebben geprobeerd. Toen zijn wij weer vrij snel heel praktisch gaan praten over een aantal bescheiden verbeteringen in de kabinetsvariant, want er waren op het punt van de inpassing van het Groene Harttracé nog een aantal wensen. Ik heb het aantal moties niet meer geteld, maar er kwamen tientallen dingen uit de hoek van de VVD, D66 en de PvdA. Ik heb nog geprobeerd om het wat op te rekken, maar ik had wel in de gaten ± ik doe daar niet moeilijk over ± dat er een geweldige onweersbui op de PvdA zou neerdalen en dat dat kleine pakketje met verbeteringen uiteindelijk een heel bescheiden parapluutje opleverde om onder te schuilen. Zo zat het ongeveer. Maar goed, dat was uiteindelijk de consequentie van de aanval die wij hadden ingezet op het voorstel van het kabinet.

¹⁵³ TK, 1996±1997, Handelingen 11 december 1996, 37±3046.

Een cruciaal punt in deze verklaring van Van Heemst is de vraag wat de minister-president precies bedoeld heeft met «naar de koningin gaan». Van Heemst hierover:

*De heer **Slob**: Hoe waardeerde u de opmerking van de heer Kok dat hij naar de koningin zou gaan?*

*De heer **Van Heemst**: Precies zoals hij dat zei. Er is nog een Kamerdebatje over geweest: is er gedreigd met de kabinetscrisis of wat dan ook? Dat was een interpellatie van mevrouw Vos. Het werd een fractievoorzittersdebat samen met de premier. Ik denk dat hij altijd kan zeggen: ja, ik bedoelde dat ik een kopje thee bij de koningin ging drinken, want dat doe ik iedere week. Maar in de setting van die avond, kijkend naar het punt waar het om ging, was het gewoon duidelijk. De premier accepteerde niet dat vanuit de Kamer een verandering werd aangebracht op zo'n essentieel punt in de voorstellen waarmee zijn kabinet naar de Kamer was gekomen. De woorden «het is onaanvaardbaar» ± daar zal een stukje van de discussie ook over kunnen gaan ± zijn niet uitgesproken. Maar voor mij was het zo klaar als een klontje.*

Voor Van Heemst zijn de opmerkingen van Kok een verkapt «onaanvaardbaar», hoewel dat niet zo wordt uitgesproken. Maar oud-premier Kok noemt de suggestie dat hij Van Heemst bedreigd zou hebben met een kabinetscrisis «onzin».

*De heer **Kok**: Daarom hoort het volgende ook bij mijn antwoord. Die ruimte is er vanzelfsprekend, maar een kabinet heeft ook het recht en de plicht om aangelegene overwegingen die voor het kabinet van eminent belang zijn, mee op de weegschaal van de Kamer te leggen. Dit gebeurt natuurlijk op het aangelegene moment in het plenum van de Kamer zelf, maar dat gebeurt ook in politiek overleg, al dan niet in collegiaal verband in de eigen partij. Daardoor weet men dat, als men volop de ruimte neemt om bijvoorbeeld alsnog te kiezen voor de Bos-variant, dit tot ernstige afwegingen, ook van politieke aard, binnen het kabinet kan leiden. De heer Van Heemst heeft hier gezegd ± sinds gistermiddag vijf uur heb ik die uitspraak opgevangen ± dat ik hem toe bromde dat ik dan naar de koningin zou gaan. Dat brommen is blijkbaar gerelateerd aan de gemoedstoestand. Als ik dat zo gezegd heb, vind ik dat heel jammer. Mij is dat überhaupt niet zo bijgebleven. Ik had dus waarschijnlijk zelfs in de vertrouwelijke kring van fractieleden en collega-bewindslieden nog omzichtiger, voorzichtiger of Haagser moeten praten. Het was wel erg kort door de bocht geformuleerd, maar het was ook duidelijk. Voor iedereen die dat politieke overleg had bijgewoond, was tussen begin november en half december wel duidelijk dat er voor het kabinet geen twijfel over was of de Kamer wel of niet het recht had om een eigen keuze te maken. Natuurlijk had zij dat wel. Het was echter ook duidelijk dat het voor het kabinet zeer belangrijk was of daardoor ruimte zou worden ontnomen om in het beoogde tempo door te gaan. De uitspraak dat ik gezegd zou hebben dat ik naar de koningin zou gaan, suggereert alsof ik toen bij wijze van spreken exclusief aan de heer Van Heemst mededeling heb gedaan van een naderende crisis. Dat is natuurlijk onzin. Over een eventuele crisis wordt in de Kamer gesproken. Daar wordt ook alleen maar over gesproken, als daar in het kabinet beraad over is geweest. Dat was er echter niet geweest. Het gaf alleen uitdrukking aan mijn persoonlijke gemoedsgesteldheid dat er van een ernstige situatie sprake was en dat de PvdA-fractie dat nog eens goed moest overwegen. De heer Van Heemst heeft gisteren in het deel van zijn verhoor dat ik gezien heb, ook gezegd dat ik het machtswoord niet heb gesproken. Natuurlijk heb ik dat niet gedaan, want dat was niet de aard van het gesprek. Daarna hebben wij in de fractie met de fractievoorzitter, de fractiewoordvoerder en de fractie als geheel onze eigen lijn bepaald. Zo is het. De fractie heeft haar eigen positie bepaald in de wetenschap dat dit voor ons een heel ernstige kwestie zou zijn en dat het de voltoering van het HSL-project ernstig zou bedreigen.*

Ook oud-minister De Boer van VROM heeft geen herinnering aan een dreiging met crisis en vermoedt dat de opmerking over de koningin «half schertsend, half serieus» bedoeld was.

*Mevrouw **De Boer**: (...) Ik weet absoluut niet meer of er nog meer op de agenda stond. In elk geval was dit een onderwerp waarover gesproken moest worden. Er is over gesproken om te kijken of wij elkaar konden overtuigen dat het standpunt over de tunnel een uitermate goed standpunt was, dat het alleszins verdedigbaar was om daarvoor te kiezen in plaats van voor de Bos-variant. Het is een zinvolle zaak om daarover te praten. Ik heb inderdaad gisteren een stukje tekst van de heer Van Heemst daarover gehoord. Ik moet zeggen dat ik absoluut niet de herinnering heb dat zo fel geageerd is als de heer Van Heemst hier gezegd heeft. Ongetwijfeld zal op een gegeven moment iets gezegd zijn, zoals wel vaker gebeurde, in de trant van «als het zo gebeurt, stap ik op of ga ik naar de Koningin» of wat dan ook, half schertsend, half serieus. De heer Van Heemst is er op dezelfde manier op ingegaan, in de trant van «dan ga ik met je mee, een kopje theedrinken of zo».*

*De heer **Aptroot**: Hij heeft wel gezegd dat voor hem de boodschap heel duidelijk was.*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb het op een andere manier gevoeld. Het was meer zoals in die bijeenkomst, een wat jongensachtige manier van omgaan met elkaar ...*

*De heer **Aptroot**: Dus de heer Van Heemst heeft het gewoon verkeerd begrepen? Hij heeft het te zwaar genomen?*

*Mevrouw **De Boer**: Hij heeft het zwaarder genomen dan ik.*

Wel duidelijk is dat er in de bijeenkomst op het Catshuis niet expliciet geconcludeerd werd dat de Bos-variant van tafel was.

*De heer **Slob**: Is aan het eind van die bijeenkomst de conclusie getrokken dat u niet zou doorgaan op de weg van de Bos-variant, maar dat u zich zou neerleggen bij het kabinetsvoorstel met een pakketje met aanpassingen?*

*De heer **Van Heemst**: In mijn herinnering is die conclusie niet gezamenlijk aan het eind van die bijeenkomst getrokken. Daar waren wij wel weer ± ik durf het woord bijna niet meer te gebruiken ± dualistisch genoeg voor: wij gaan ons beraden op de vraag wat te doen. Dat was de formele afwikkeling. Het was ook goed dat wij dat zo hebben gescheiden. Maar nogmaals, materieel was het zo klaar als een klontje dat de PvdA daarmee moest terugvallen op haar tweede voorkeur, te weten de inmiddels minuscuul en bescheiden opgekalefaterde kabinetsvariant.*

Maandag 9 december 1996: de knoop doorgemaakt

Een dag later, vrijdag 6 december 1996, vergadert de ministerraad, maar over de HSL valt nog geen besluit omdat de minister van Verkeer en Waterstaat afwezig is en de minister-president ziek is. Om die reden vindt direct op maandagochtend 9 december 1996 alsnog overleg plaats tussen de meest betrokken bewindslieden. In dit overleg wordt de knoop doorgemaakt, maar er wordt nog geen brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet wil eerst nagaan of het kabinetsvoorstel acceptabel is voor de coalitie. Die middag worden de fractievoorzitters van de regeringsfracties ontboden bij minister-president Kok. Deze zegt hierover later in de Tweede Kamer:

«Daarover heeft maandagmiddag een gesprek plaatsgevonden met de fractievoorzitters, met de bedoeling om in dat gesprek toelichting te geven op de gedachten die in het kabinet bestonden, uiteraard met de bedoeling om op dit zeer aangelegen punt na te gaan of er in de kring van regerings-

fracties op voldoende steun zou kunnen worden gerekend wanneer het kabinet voorstellen aan de Kamer zou doen. Er is dus geen sprake geweest van een «deal», wij hebben dit niet zo met elkaar afgesproken. Er is natuurlijk wel afgesproken dat het voor het kabinet van belang was om tijdig inzicht te hebben in het antwoord op de vraag of hetgeen door het kabinet werd overwogen, ook in voldoende mate op politieke steun kon rekenen, met inachtneming van het feit dat aanstaande maandag in deze Kamer een openbare gedachtewisseling hierover zal plaatsvinden.»¹⁵⁴

Dinsdag 10 december 1996: de Kamer krijgt bericht

De volgende dag ontvangt de Tweede Kamer per brief het standpunt van het kabinet.¹⁵⁵ Hierin krijgt het vele overleg dat is gevoerd zijn weerslag. In de brief beargumenteert het kabinet uitvoerig waarom wordt vastgehouden aan het A1-tracé en wat de nadelen zijn van de diverse alternatieve varianten die zijn ingebracht. Op een aantal punten doet het kabinet toezeggingen naar aanleiding van ingediende moties, maar extra geld wordt niet uitgetrokken. Wel wordt de extra reservering voor de Groene Harttunnel met f 100 miljoen verlaagd. Hieruit worden verbeteringen bij Westeinde (noordelijke uitgang boortunnel) en bij Breda-Prinsenbeek gefinancierd. In een bijlage bij de brief wordt op alle overige ingediende moties gereageerd.

Woensdag 11 december 1996: interpellatiedebat met premier Kok

Weer een dag later, op 11 december 1996, vindt wederom op verzoek van Kamerlid Vos (GroenLinks) een interpellatiedebat plaats met de minister-president, dat gericht is op diens rol bij de besluitvorming rondom de HSL-Zuid. Hierin staat opnieuw vooral de principiële vraag over de rol van de Tweede Kamer en het fenomeen «dualisme» centraal. Voorts is de politieke vraag aan de orde of het kabinet het «machtswoord» heeft gesproken, dan wel daarmee bedreigd heeft. In de navolgende kaders zijn enkele passages uit het debat weergegeven die illustreren hoe enkele betrokkenen de gang van zaken hebben ervaren en kwalificeren.

¹⁵⁴ TK, 1996±1997, Handelingen 11 december 1996, 37±3046.

¹⁵⁵ VW-96-1142 (kenmerk brief: DGV/HSLz/V-625540); niet gedrukt als Kamerstuk.

Enkele uitspraken die zicht geven op de partij politieke kant¹⁵⁶

Vos (GL):

«Het kabinet krijgt zijn zin, er komt een HSL door het Groene Hart en er komt geen cent extra voor aanpassingen. Conclusie: Partij van de Arbeid en D66 zijn terug in hun hok gejaagd en in het Torentje is de druk op deze partijen maximaal opgevoerd.»

«Ik vind deze gang van zaken een beschamende vertoning voor de politiek. De inhoud lijkt niet van belang, het coalitiebelang is het enige wat telt. Een normaal debat op basis van argumenten wordt hier in de Kamer onmogelijk gemaakt en de Kamer is buitenspel gezet.»

Wallage (PvdA):

«Mijn inschatting ± daar neem ik ook de politieke verantwoordelijkheid voor; dat heb ik ook in mijn eigen fractie gedaan ± is dat het kabinet niet overtuigd was van de logica van onze argumenten. Men vond de risico's van de Bos-variant in de tijd, in de planprocedures en in het feit dat men niet in deze regeerperiode tot een afronding kon komen, zo zwaar dat men niet bereid was en ± dat is mijn inschatting -ook niet bereid zou zijn om die variant uit te voeren.»

«Voor onze fractie is het zure en vreugdeloze van de afloop dat wij inhoudelijk het kabinet niet hebben kunnen overtuigen en dat het kabinet in de gesprekken oprecht van mening was dat, hoewel merites van de Bos-variant werden onderkend, een aantal risico's zwaarder moesten worden gewogen.»

«Wij hebben de verantwoordelijkheid genomen voor het feit dat wij liever verdergaande verbeteringen aan een overigens al verbeterde ondertunnelde variant voor onze rekening nemen, dan dit debat te laten eindigen in een situatie waarin een groot infrastructureel project met uitsluitend het absolute machtswoord zou kunnen worden afgerond.»

Wolffensperger (D66):

«Ik heb u in alle eerlijkheid toegegeven dat ik te midden van andere argumenten de mogelijkheid van dat machtswoord wilde vermijden. Ik achtte dat schadelijk voor die HSL, schadelijk voor het kabinet en schadelijk voor deze coalitie. Dat heeft inderdaad een rol gespeeld in de afweging, maar het was niet de enige rol en het was niet doorslaggevend.»

Een ander thema dat in het debat een rol speelt, is de vraag wat de rol en betekenis is van het regeerakkoord voor de HSL-besluitvorming.

¹⁵⁶ TK, 1996±1997, Handelingen 11 december 1996, 37±3045 t/m 37±3054.

Uitspraken over de rol van het regeerakkoord

Premier Kok:

«Waarom dat politiek overleg? Ik verwijs, sprekend over het onderwerp monisme en dualisme, naar het regeerakkoord, waarin op bladzijde 22 is gezegd dat het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracékeuze. Daarmee was de kous natuurlijk niet af. Nadat die afspraken waren gemaakt bij de vorming van het kabinet, is er een aantal inzichten gekomen die meegewogen zijn door dit kabinet bij het beantwoorden van de vraag welke tracékeuze naar onze mening, gehoord al die nieuwe informatie, de beste is. Het feit dat bij de vorming van het kabinet deze duidelijke tracékeuze is gemaakt, was en bleef voor ons een buitengewoon belangrijk, ook politiek gegeven.»

Vos (GL):

«De minister-president komt toch met het regeerakkoord op de proppen. Hij zegt in feite dat de tracékeuze daarin al is vastgelegd. Aan de ene kant is daarmee de kous niet af, maar aan de andere kant wordt dit wel heel duidelijk op tafel gelegd. Aan het eind van zijn betoog zegt de minister-president dan ook dat hij toch moest doen waar hij als minister-president verantwoordelijk voor is, namelijk de in het regeerakkoord vastgelegde tracékeuze verdedigen. Dit roept bij mij de vraag op wat de inspraak in de PKB-procedure dan heeft voorgesteld. Waarom heeft het kabinet de procedure nog gevolgd; alleen omdat die verplicht was? Het wist blijkbaar al bij voorbaat wat het wilde. Ondanks al het maatschappelijk verzet is die keuze doorgedrukt. Het kan toch niet dat alleen door het opnemen van een dergelijke keuze in een regeerakkoord de race in feite al gelopen is?»

Uit de beantwoording van de minister-president blijkt duidelijk dat de factor «tijd» een belangrijke rol speelt in de door het kabinet gemaakte afwegingen.

Enkele uitspraken over de voortvarendheid van de besluitvorming.

Premier Kok:

- *«Voor het moment waarop voorstellen aan de Kamer werden gedaan en ook nadat vier, vijf weken geleden de debatten hier hadden plaatsgevonden, telde voor het kabinet bij het maken van de afweging heel sterk de vraag: welke risico's worden hier genomen met het oog op de tijd? Anders gezegd: zijn de alternatieven die ter tafel zijn gebracht, zodanig beter dat wij ons het risico van nieuwe vertragingen respectievelijk nieuwe verdagingen respectievelijk heroverwegingen kunnen permitteren en de besluitvorming tot na komende verkiezingen kunnen uitstellen? Het antwoord daarop was: nee.»*
«Het is mijn goede recht om te proberen op een buitengewoon aangelegen punt de eenvormigheid en de gelijklooiendheid in de coalitie te herstellen. Dat is het belang van de zaak. We worden er in dit land niet beter van door processen over dit soort ingrijpende infrastructuurkeuzes zodanig te laten voortgaan dat er nooit wat gebeurt. We blijven praten, studeren, nog eens praten, nog eens kijken, nog eens doen, en maar vollopen! En maar klagen over Schiphol dat vastloopt! En maar klagen dat er geen middellange afstandsmogelijkheden per trein zijn, in plaats van per vliegtuig. Het is nooit goed, of het deugt niet!»

4.6.3 Het slotdebat over de HSL-Zuid (16 december 1996)

Op 16 december 1996 vindt de voortzetting van het geschorste debat van 4 november 1996 plaats, met een tweede termijn van het kabinet, gevolgd door een derde termijn van de Tweede Kamer.

De tweede termijn van het kabinet

In dit (slot)debat constateert minister Jorritsma dat zij, het debat van

4 november 1996 nalezend, niet te maken heeft met één, maar met verschillende steeds wisselende Bos-varianten. Zo is er een Bos-variant met en zonder een station Den Haag en zijn er ook allerlei tussenvormen, zoals een Bos-variant op betonnen palen in de middenberm. De minister constateert dan ook dat de meerderheid die op 4 november 1996 leek te ontstaan voor dé Bos-variant, bij nadere analyse van de verschillende bijdragen geen meerderheid lijkt te zijn. De woordvoerders blijken toch een minder eenduidige voorkeur te hebben. De minister redeneert als volgt: Al zou het kabinet nu de Bos-variant nader uitwerken, dan zou los van de vertraging en de internationale repercussies ± de Tweede Kamer nog niet eensgezind zijn. De minister concludeert:

«Uiteindelijk zouden we constateren dat de dan ten koste van weer veel maatschappelijke onrust uitgewerkte WB-varianten geen van alle echt mooier zijn dan tracé A1 van nu, integendeel. Maar we zijn dan wel weer een jaar verder, inclusief vele miljoenen voorbereidingskosten en een gewoon doorgaande groei van lucht- en autoverkeer. Een andere tracékeuze dan A1 kunnen wij dus niet voor onze rekening nemen, zo moest het kabinet opnieuw constateren.»¹⁵⁷

In het debat nemen verschillende woordvoerders geen genoegen met de uitleg van de minister dat de Tweede Kamer niet zou weten wat ze wil. Desgevraagd naar de argumenten om geen andere varianten te onderzoeken antwoordt de minister:

«Ik heb u twee belangrijke redenen genoemd. De eerste is het feit dat het minstens tot een aantal jaren vertraging leidt. De tweede reden is dat het naar onze mening honderden miljoenen extra gaat kosten. Bovendien zijn wij ervan overtuigd dat de maatschappelijke onrust nog maar in een beginstadium zit.»¹⁵⁸

Ook minister De Boer, aanvankelijk voorstander van de Bos-variant, laat geen misverstand bestaan over de huidige kabinetskeuze:

«Wat de Bos-variant betreft, ben ik er een- en andermaal van uitgegaan dat deze ten opzichte van de oude A1-variant de voorkeur had vanwege de geringere aantasting van natuur en landschap. Nu er een tunnel is voorzien onder het Groene Hart, kan zonder meer gesteld worden dat de verbeterde A1-variant zoveel beter is geworden dan de Bos-variant, dat daar zonder meer voor gekozen moet worden.»¹⁵⁹

Aanpassingen van het kabinet

Hoewel de tracévoorkeur in het kabinetsvoorstel niet is veranderd, heeft het kabinet wel naar de moties gekeken en in een zevental moties aanknopingspunten gevonden ter verbetering. Deze zijn ook gemeld in de brief van 10 december 1996 en worden in het debat nader uiteengezet door de beide ministers. Enkele van deze verbeteringen zijn:

a) Verlaging post onvoorzien Groene Harttunnel

In de raming van de tunnel onder het Groene Hart was, met het oog op de grote technische onzekerheden met het boren van een tunnel in veengrond, rekening gehouden met een extra risicoreservering van f 250 miljoen. Deze verlaagt het kabinet met f 100 miljoen, opdat twee maal f 50 miljoen uitgetrokken kan worden voor Westeinde en Breda-Prinsenbeek.

b) Kruising A4

De hoge kruising van de HSL-Zuid met rijksweg A4 vormt een visuele barrière (de voorziene constructie op palen over de snelweg wordt ook wel aangeduid als de pergola bij Hoogmade). Een kruising op maaiveldhoogte over een verdiepte A4 kost f 80 miljoen extra. Het kabinet erkent

¹⁵⁷ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 72, p. 4.

¹⁵⁸ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 72.

¹⁵⁹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 72, p. 19.

dit probleem, maar heeft er geen extra middelen voor beschikbaar. Wel wordt toegezegd dat als een eventuele aanbestedingsmeevaller zal optreden, deze ingezet zal worden voor een betere inpassing van de kruising van de HSL-Zuid bij de A4.

c) Develgebied

Voor een betere inpassing van de HSL door het Develgebied is de minister bereid nader onderzoek te doen, maar wenst ze nu wel de PKB vast te stellen. Ze zegt wel expliciet toe dat als er een betere oplossing mogelijk blijkt, de PKB op dit punt zal worden herzien.

d) Breda-Prinsenbeek

Bij Breda-Prinsenbeek is gekozen voor een verdiepte ligging van de HSL-spoorlijn en de naastgelegen rijksweg A16. De meerkosten hiervan bedragen 220 miljoen gulden. Hiervan heeft f 140 miljoen betrekking op de A16. Dit bedrag zal gedekt worden binnen het wegebudget. Voor de HSL zijn de meerkosten f 80 miljoen. Voor f 50 miljoen komt dit uit de reservering voor de Groene Hart tunnel; de overige f 30 miljoen zal gevonden moeten worden door versoberingen elders.

De derde termijn van de Tweede Kamer

De derde termijn van de Tweede Kamer bestaat voornamelijk uit politieke kwalificaties van de politieke en inhoudelijke ontknoping van het HSL-debat. Uit de media en het interpellatiedebat eerder die week kan worden opgemaakt dat de motie Van Heemst/Versnel-Schmitz voor de Bos-variant onvoldoende politieke steun heeft. De indieners trekken deze motie in derde termijn in. Daarnaast worden in de derde termijn nog enkele moties ingediend. In een aantal gevallen zijn dit aanpassingen op eerder ingediende moties; zie bijlage 6.

In de derde termijn van de regering reageren beide ministers op de ingediende moties. Aan het slot van het debat wordt door Leers (CDA) een motie voor de Bos-variant ingediend (nr. 68) die letterlijk hetzelfde luidt als de even daarvoor ingetrokken motie nr. 32 van PvdA en D66. Dit om, zoals hij in het debat al had aangekondigd, politieke redenen.

4.6.4 Kwalificaties en analyses van de besluitvorming

In het afsluitende HSL-debat, maar ook in de gesprekken met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is teruggeblikt op het totale besluitvormingsproces van de HSL-Zuid.

Kwalificaties van woordvoerders

Om een beeld te krijgen van wat «dé Tweede Kamer» van het HSL-debat vond, zijn onderstaand van alle woordvoerders één of meer veelzeggende uitspraken uit het afsluitende debat weergegeven:¹⁶⁰

Leers (CDA):

«Reeds van het begin af aan was duidelijk dat de coalitiepartijen een spel speelden om hun milieugezicht op te poetsen.»

«Omdat met name PvdA en D66 niet bereid of in staat zijn om harde consequenties te trekken uit de confrontatie met de VVD, bieden zij het kabinet de gelegenheid om, haast bij het arrogante af, machtspolitiek te voeren en de Kamer in meerderheid te negeren.»

¹⁶⁰ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 72.

«Ik denk dat de boortunnel het symbool zal blijven van de absurditeit waarmee dit HSL-besluit is omgeven (...).»

Van Heemst (PvdA):

«De PvdA vond en vindt de ontknoping van het HSL-debat in een aantal opzichten bitter.»

«Ik heb wel de conclusie getrokken dat het vasthouden aan het Bostracé uiteindelijk een onoplosbaar conflict zou opleveren.»

«Een partij die een beslissende rol had kunnen spelen bij het verschuiven van dat krachtenveld, namelijk de provincie Zuid-Holland (...), haakte gewoon af.»

Vos (GroenLinks):

«Ik vind dat dit kabinet in dit en ook het vorige debat niet op basis van inhoud en feiten heeft gedebatteerd met de Kamer. Het is vaak ook niet ingegaan op de feitelijke argumenten en op verzoeken om het gehanteerde cijfermateriaal.»

«Ik ben in ieder geval blij dat de minister van V&W gezegd heeft: blijkbaar moeten wij toch eens kijken naar de PKB-procedure. Zij ziet het ook als een probleem.»

Verbugt (VVD):

«Mijn fractie is er verheugd over dat de regering heeft vastgehouden aan het A1-tracé tussen Schiphol en Rotterdam.»

Versnel-Schmitz (D66):

«(...) in de fractie is de voorkeur uitgesproken voor de Bos-variant. Wij hebben daar tevens bij gezegd dat, als wij daarvoor geen meerderheid konden krijgen, wij door zouden schuiven naar de A1-variant, omdat wij dat geen slecht voorstel vonden van het kabinet.»

«Paars heeft nog meer te doen dan alleen de hogesnelheidslijn. Zo is het echt! Dat staat, wat ons betreft, boven deze besluitvorming.»

Aiking-van Wageningen (groep Nijpels):

Het was een zwarte dag voor de democratie toen werd besloten, in beslotenheid met de coalitiepartners, toch aan het A1-traject de voorkeur te blijven geven.»

«Ik heb het debat in de Tweede Kamer een schijnvertoning genoemd en ik houd dat vol.»

Stellingwerf (RPF):

«Het zal duidelijk zijn dat de fractie van de RPF zeer ontevreden is over de uitkomst van het HSL-debat. Vrijwel elk amendement wordt ontraden. De Kamer moet maar tevreden zijn met wat aanpassingen bij Breda-Prinsenbeek, aan de uiteinden van de tunnel en met onderzoek naar de Drechtstedenvariant. Dit alles moet dan wel worden gefinancierd binnen het begrote bedrag. Men presteert het zelfs de noodzakelijk geachte post onvoorzien voor deze aanpassingen aan te wenden.»

Van den Berg (SGP):

«Het enige dat ik wil zeggen dat de besluitvorming qua procedure niet lijkt bij te dragen tot meer helderheid in de politiek en tot respect voor de onderscheiden verantwoordelijkheden van Kamer en kabinet.»

«dat er in feite maar één verantwoorde keuze is en dat is verbetering van de bestaande lijn.»

Schutte (GPV):

«Ik ben bereid om bij investeringen die zo'n 50 tot 100 jaar dienst doen, meer de nadruk te leggen op een duurzame inpassing boven het aantal kilometers dat kan worden gerealiseerd.»

Poppe (SP):

«Straks is de Nederlandse HSL klaar en dan is het om de haren uit je hoofd te trekken als blijkt dat het allemaal zinloos was, omdat de nieuwe generatie hogesnelheidslijnen het over bestaand spoor net zo goed doen.»

«Voor een aparte hogesnelheidslijn is geen plaats in Nederland, niet ruimtelijk, niet financieel en niet maatschappelijk.»

Verkerk (AOV):

«Het AOV heeft er altijd voor gepleit de bestaande lijn te verbeteren en daarop de hogesnelheidslijn te laten rijden.»

Vrijwel geen partij in de Tweede Kamer is na afloop positief over de besluitvorming over de HSL-Zuid. Uitzondering is regeringspartij VVD die in ieder geval de uitkomst positief waardeert.

Stellingwerf spreekt op dit punt in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn verwondering uit over de smalle basis in de Tweede Kamer waarop het HSL-besluit was gefundeerd.

De voorzitter: Wij komen zo nog op dat debat. Is wat in het regeerakkoord is vastgelegd over HSL-Zuid, de belemmerende factor geweest voor de coalitiepartijen om er met een grotere vrijheid mee om te gaan, denkt u?

De heer Stellingwerf: Ik denk in beginsel niet, want men nam die ruimte wel. PvdA en D66 hebben de ruimte genomen die blijkbaar ontstond, en dat was zeer te waarderen. De enige partij die voor de Groene-Hart-variant was, was de VVD. Het is heel bizar dat in het parlement eigenlijk maar één partij daar echt radicaal voorstander van was en dat die variant desondanks wel doorgaat. Dat is uitermate merkwaardig.

Oud-premier Kok heeft allerm minst het gevoel dat er reden was om met voldaanheid op de uitkomsten terug te zien.

De heer Slob: Wat er ook gezegd is, het eindresultaat was dat de Kamer een week later het debat na die lange radiostilte afsloot. De motie op stuk nr. 32 ging van tafel en de stemming viel uiteindelijk ook zo uit dat datgene waar het kabinet zich in mei voor had uitgesproken, over de eindstreep ging. Was de klus toen geklaard voor u?

De heer Kok: Zo liggen dit soort dingen nooit. Het was een hectische periode geweest waarin veel verwachtingen waren gewekt, maar weer ongedaan werden gemaakt. Mensen werden teleurgesteld. Ik heb het dan over belanghebbenden die hun ziel en zaligheid aan alternatieven hebben verkocht. Zij dachten dat het weer een koehandel was. Gegeven het

proces en de naweën die zoiets altijd met zich brengt, had ik allerm minst het gevoel dat er reden was om met voldaanheid op de uitkomsten terug te zien. Er is ook heel veel nazorg geweest ± blijkbaar onvoldoende ± om ervoor te zorgen dat een en ander als het ware werd uitgepraat en alles in de juiste context werd geplaatst. Terugkijkend, denk ik dat wij te lang als twee sneltreinen op elkaar zijn afgedenderd en dat er pas op het laatste moment aan de noodrem is getrokken. Dat was de noodrem van degenen die de motie hadden ingediend.

Analyses

In de analyse van Stellingwerf is de discussie gekanteld toen zaken buiten het debat om zijn besproken. Hij wijst op de politieke cultuur als een verklarende factor voor de wijze waarop HSL-besluitvorming is verlopen.

*De **voorzitter**: Dat betekent dat er meer ruimte moet zitten tussen regering en parlement en dat er minder binding is?*

*De heer **Stellingwerf**: Ja, ik vind dat het parlement die ruimte wel kan nemen, maar dat wordt doorkruist door machtswoorden, Torentjesoverleg en overleg dat wij niet kennen, waardoor de fractievoorzitters de zaak bedisselen en om laten keren, buiten het debat over de HSL om. De discussie was daarna gekanteld. De woordvoerder van de PvdA was op dat moment zo gefrustreerd, of in ieder geval boos, dat hij in tweede termijn bijna het woord niet meer heeft gevoerd. Dat kan ik mij ook wel voorstellen als je op zo'n manier behandeld bent. Dat is een kwestie van politieke cultuur.*

De heer Bos gebruikt evenals Stellingwerf de term machtswoord en ziet dat als oorzaak van het uiteindelijk sneuvelen van zijn variant :

*De heer **Aptroot**: Hoeveel gehoor vond u toen voor uw variant, de bundeling?*

*De heer **Bos**: (...) Nadat ik eerst eenderde van de provincie mee had, volgde één van beide ministers. Dat is toch 50 procent. Je had destijds De Boer en Jorritsma. Vervolgens, aan het eind van de rit, had ik tweederde van de Kamer mee. Alleen het machtswoord van het kabinet heeft het verder voorkomen.*

Oud-minister Jorritsma benadrukt het compromiskarakter van het genomen besluit en erkent dat de HSL-Zuid hierdoor niet het optimale besluit voor de belastingbetaler is geworden.

*De **voorzitter**: U heeft nooit in termen gedacht: dat zou mij een crisis waard zijn?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Zover is het niet gekomen. Laat ik duidelijk zijn: er waren voor de belastingbetaler betere besluiten te bedenken geweest, maar die waren voor de coalitie niet aanvaardbaar. Mijn opstelling is: je bent een minister van de Kroon, je bent een minister van drie partijen en dit was naar mijn mening een alleszins verdedigbaar compromis. Ik vond het jammer dat mijn eigen politieke partij dat beeld niet erg «opleukte». Dat was ook begrijpelijk vanuit hun verantwoordelijkheid als politieke partij, maar ik was de minister van drie partijen. Dat heb ik altijd zo gevoeld en dan verdedigd je dit soort compromissen.*

Veelzeggend is dat minister Jorritsma betreurt dat ze weinig steun had van haar eigen politieke partij, terwijl dit de enige partij was die de kabinetsvariant consequent verdedigd heeft.

Door Leers wordt met zoveel woorden gesteld dat het HSL-debat in de Tweede Kamer eigenlijk gedomineerd is door de discussie over tracés. De strategische vraag (nut noodzaak) en kostenafwegingen zijn hierdoor ondergesneeuwd.

De heer Leers: Dat debat bestond uit een soort drietrapsraket. Het eerste stuk was de motivering voor de aansluiting van de HSL. Waarom doen wij het eigenlijk? (...) Het tweede onderdeel van de drietrapsraket betrof de vraag: als wij dan die HSL aansluiten op de rest van Europa, via welk tracé doen wij dat dan?

(...) Het derde punt betrof uiteraard de dekking van alle voorstellen ter verbetering van het tracé. Ik moet u heel eerlijk zeggen dat het in 90 procent van de discussies is gegaan over het tweede onderdeel: de inpassing, het tracéverloop en dergelijke. Eigenlijk pas op het allerlaatst, nadat het debat over de PKB gevoerd was en in de jaren daarna, is over de consequenties van de herprioritering gesproken. In dat debat zelf is dus niet ten finale uitgevlooid en uitgediscussieerd wat de financiële consequenties van de tracékeuze waren.

What if? You never know.

Feit is dat de woordvoerder van de PvdA-fractie op 5 december op basis van de woorden van premier Kok omging in zijn standpunt. Een kwestie van miscommunicatie?

De heer Kok: Ja, ik heb, nog steeds voor persoonlijke rekening, aangegeven wat naar mijn inschatting de zwaarwegende argumenten van het kabinet zouden zijn. Het kabinet is namelijk nimmer met de feitelijke situatie geconfronteerd dat die motie niet alleen werd ingediend, maar ook in stemming werd gebracht en werd aanvaard. Het blijft dus altijd een zekere inschatting, maar ik denk dat ik het redelijk goed getypeerd heb. Nogmaals, ik herinner mij niet dat ik die woorden gesproken heb. Als dat evenwel zo is gezegd, is dat heel erg kort door de bocht. Blijkbaar is het ook alleen maar iets wat je in een kleine vertrouwelijke kring kunt doen. Als ik toen had beseft dat dit acht jaar later zo'n grote historische betekenis zou krijgen in de weergave van de heer Van Heemst, dan zou ik in mijn gebruikelijke voorzichtige taalgebruik zijn vervallen. Het kan zijn dat ik dan minder indruk op hem had gemaakt, maar ...

De voorzitter: Dan was de motie misschien wel aangenomen.

De heer Kok: Ja, what if.

De voorzitter: You never know.

4.7 De PKB HSL-Zuid vastgesteld

Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer biedt de regering op 19 december 1996 het aangepaste kabinetsstandpunt inzake de PKB Hogesnelheidslijn-Zuid (deel 3a) ter goedkeuring aan.¹⁶¹ Nog diezelfde dag stemt de Tweede Kamer over de in de HSL-debatten ingediende moties.

Tabel 4.8 Overzicht aangenomen moties PKB-behandeling

Nr.	Indiener(s)	Inhoud
39	Verbugt	motie over een nadeelcompensatieregeling
41	Versnel-Schmitz c.s	motie over een diepgefundeerde plaatconstructie
43	Versnel-Schmitz c.s.	motie over opnemng van ondertunneling in Delft in het MIT

¹⁶¹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 69 en 70.

Nr.	Indiener(s)	Inhoud
44	Versnel-Schmitz/Van Heemst	motie over de meerkosten van de HSL-Zuid
50	Schutte	motie over verankering van de positie van Den Haag in de PKB
61	Verbugt c.s.	gewijzigde motie over een strakke bundeling van HSL en de A16
62	Verbugt c.s.	motie over de inpassing van het tracé bij Nieuwe Wetering en Berkel en Rodenrijs
63	Versnel-Schmitz/Van Heemst	gewijzigde motie over het alternatief FWB2
65	Stellingwerf/Leers	motie over een herverkaveling in de Haarlemmermeer
71	Stellingwerf c.s.	gewijzigde motie over een versterking van de groene functies in het Groene Hart

Als laatste punt op de stemmingslijst van deze laatste vergadering voor het kerstreces staat de stemming over de gewijzigde PKB deel 3a. Vóór de gewijzigde PKB stemmen de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, D66, GPV, VVD en CD, die van de overige fracties ertegen. De gewijzigde PKB wordt goedgekeurd.

Goedkeuring PKB in de Eerste Kamer

In maart en april 1997 vindt de schriftelijke en mondelinge behandeling van PKB deel 3a plaats. Tijdens het debat op 22 april 1997 in de Eerste Kamer dient Vriesekoop (D66), mede namens de PvdA, een motie in waarin de regering wordt verzocht bij de vaststelling van het definitieve tracé de ontwerpsnelheid van 300 km/uur los te laten, zodat serieus overleg kan plaatsvinden over reeds gepresenteerde alternatieve oplossingen van knelpunten die hierdoor mogelijk worden.¹⁶² Een week later wordt het debat op 29 april 1997 voortgezet. De ingediende motie Vriesekoop impliceert dat ook sommige gele passages van de PKB (de beslissingen van wezenlijk belang) aangepast moeten worden. De ministers Jorritsma en De Boer geven aan dat ze dan eerst terug moeten naar de Tweede Kamer en zeggen hiertoe niet bereid te zijn. De senaatsfracties van D66 en PvdA trekken de motie in. Door Baarda (CDA) wordt vervolgens de motie opnieuw ingediend.¹⁶³ Deze ontknoping van het debat lijkt een kopie van de gang van zaken een paar maanden daarvoor in de Tweede Kamer. Aansluitend aan het debat wordt gestemd. De PKB HSL-Zuid wordt met 37 stemmen voor en met 27 stemmen tegen aangenomen. Vervolgens komt de motie Baarda in stemming. Deze wordt verworpen. Op 1 juli 1997 wordt de PKB HSL-Zuid formeel van kracht met de publicatie van PKB deel 4 in de Staatscourant.

4.8 Bevindingen

In dit hoofdstuk stond de periode centraal waarin de Tweede Kamer tot een besluit moest komen over de HSL-Zuid. Deze periode loopt van mei 1996 (het moment waarop de Tweede Kamer PKB 3 van het kabinet ontvangt) tot december 1996 (het moment waarop de Tweede Kamer PKB 3 goedkeurt). De kernthema's uit deze periode zijn:

1. Informatieverwerking door de Tweede Kamer.
2. Ontwerpsnelheid.
3. De speelruimte voor de Tweede Kamer.
4. De HSL-debatten in de Tweede Kamer.
5. Finale besluitvorming over de HSL-Zuid.

Ad 1. Informatieverwerking door de Tweede Kamer

Voorafgaand aan de drie debatten die de Tweede Kamer in het najaar van

¹⁶² EK, 1996±1997, 22 026 nr. 70, 222fe.

¹⁶³ EK, 1996±1997, 22 026, nr. 70, 222f.

1996 met de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM voert, worden 468 schriftelijke vragen gesteld aan het kabinet. Dit tekent de omvang en complexiteit van het project en de kennelijke onduidelijkheid die er bij de Tweede Kamer nog is. Voorafgaand aan deze vragenronde heeft de Tweede Kamer al getracht grip te krijgen op de veelheid aan beschikbare informatie, door een extern onderzoeksbureau een «second opinion» te laten geven. Dit onderzoek moet onder hoge tijdsdruk in een paar weken worden uitgevoerd. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat formuleert een groot aantal onderzoeksvragen. Vanwege het beperkte budget voor dit onderzoek, worden onder andere vragen inzake de (inter)nationale afspraken over ontwerpsnelheid geschrapt. De minister van Verkeer en Waterstaat laat zich in het debat met de Tweede Kamer badinerend uit over dit onderzoek en is van mening dat de departementsambtenaren zaken voor de Tweede Kamer op een rij kunnen zetten.

Ad 2. Ontwerpsnelheid

De Tweede Kamer is bij herhaling onvolledig geïnformeerd over de onderbouwing van de voor de HSL-Zuid gekozen ontwerpsnelheid. In de PKB uit 1991 en 1994 ontbreken grafieken (zogenaamde snelheids- en tijdsdiagrammen) waaruit de noodzaak van het gekozen uitgangspunt voor 300 km/uur afgeleid kan worden. Het Platform HST, waarin diverse lokale protestgroepen tegen de HSL-Zuid verenigd zijn, plaatst forse kanttekeningen bij de juistheid van de informatie die de minister op dit punt presenteert. Vertegenwoordigers van het Platform bestrijden beargumenteerd dat bij de in de PKB vastgelegde rijtijden de HSL-treinen ook daadwerkelijk 300 km/uur behoeven te rijden. Gebrek aan transparantie van de zijde van het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt het onmogelijk te verifiëren in hoeverre de eis van 300 km/uur in technische zin kan worden onderbouwd. Hoewel de Tweede Kamer in 1989 op de hoogte is gesteld van de internationale afspraken (ontwerpsnelheid van in principe 300 km/uur voor het zuidelijk tracé en 200 km/uur voor het noordelijk tracé) heeft de minister ten onrechte het gevoel dat internationale afspraken de rechtvaardiging vormen voor het in de PKB vastgelegde uitgangspunt van een ontwerpsnelheid van 300 km/uur, voor het hele tracé. Bij de beantwoording van vragen op dit punt neemt de minister van Verkeer en Waterstaat de onduidelijkheid hierover niet weg. De Tweede Kamer had daarentegen kunnen en moeten weten dat de eis van 300 km/uur voor het noordelijke tracé een zelfopgelegde eis was.

Door de ontwerpsnelheid van 300 km/uur als onwrikbaar uitgangspunt te beschouwen, kon het kabinet nagenoeg alle alternatieve tracévarianten diskwalificeren.

Ad 3. De speelruimte voor de Tweede Kamer

Wanneer de Tweede Kamer in mei 1996 de langverwachte PKB 3 ontvangt, lijkt het speelveld op een aantal punten al ingeperkt. De principediscussie over de komst van de HSL naar Nederland behoeft niet meer gevoerd te worden omdat de Tweede Kamer in het kader van andere PKB's (Schiphol, VINEX) hiermee de facto al heeft ingestemd. Verdergaand is de politieke beperking die het regeerakkoord oplegt door ook de tracékeuzen op voorhand al vast te leggen. Daarnaast tracht het kabinet ook de financiële speelruimte te beperken door de Tweede Kamer op indringende wijze te schrijven dat er geen enkele financiële ruimte meer is voor nadere inpassingswensen. Dit staat in schril contrast met het feit dat het kabinet in bestuurlijk overleg f 535 miljoen uittrekt voor inpassing en besluit tot een tunnel van f 900 miljoen zonder dat hiervoor dekking is. Binnen het kabinet hebben de ministers van VROM en Verkeer en

Waterstaat er geen belang bij om, met het Kamerdebat over de HSL-Zuid in het vooruitzicht, duidelijkheid te scheppen over het feit dat de meerkosten van de HSL-Zuid leiden tot vertraging van reguliere spoorprojecten en ten koste gaan van het programma Samen Werken aan Bereikbaarheid (SWAB). De financiële afweging wordt vooruitgeschoven naar de volgende begroting en de Tweede Kamer wordt beperkt geïnformeerd. Hoewel sommige woordvoerders zich op dit punt kritisch tonen, accepteren zij uiteindelijk het gebrek aan inzicht in de financiële consequenties van de meerkosten van de PKB.

Ad 4. De HSL-debatten in de Tweede Kamer

De Tweede Kamer neemt aanvankelijk de vrijheid om het speelveld te vergroten. Zij wijkt in meerderheid af van de in het regeerakkoord vastgelegde kabinetskeuze. Voorts stelt de Tweede Kamer, in weerwil van het door het kabinet afgekondigde financieel plafond, in talrijke moties voor f 2,5 miljard extra eisen. In het debat over de HSL-Zuid ontstaat een meerderheid voor de Bos-variant.

De Kamerdebatten over de HSL-Zuid zijn overschaduwd door niet ter zake doende felle of badinerende bewoordingen van zowel de woordvoerder van de PvdA als ook het CDA. Burgers, die vaak veel energie gestoken hebben in het ontwikkelen van varianten of het aandragen van anderszins voor de besluitvorming relevante informatie, verbazen zich over het feit dat de inhoud van het debat steeds meer verdrongen wordt door -in hun beleving- politieke spelletjes.

Ad 5. Finale besluitvorming over de HSL-Zuid

De werkelijke discussie in de cruciale slotfase van de besluitvorming wordt gevoerd in overleggen buiten de Tweede Kamer, soms in aanwezigheid van Kamerleden van de coalitiepartijen. Het kabinet oefent zware politieke druk uit op de coalitiefracties PvdA en D66. De woordvoester van laatstgenoemde partij maakt voorafgaand aan het Kamerdebat duidelijk dat voor D66 het HSL-dossier geen kabinetscrisis waard is. Dit haalt de angel uit het verbond van PvdA en D66 ten gunste van de Bos-variant. De PvdA-woordvoerder ziet zich genoodzaakt zich te voegen als hij vervolgens door partijleider en minister-president Kok door middel van een impliciet uitgesproken machtswoord tot de orde wordt geroepen. In het slotdebat over de HSL-Zuid dat volgt wordt de motie ten gunste van de Bos-variant door PvdA en D66 ingetrokken. Een meerderheid van de Tweede Kamer neemt vervolgens genoegen met een brief van het kabinet waarin enigszins tegemoet wordt gekomen aan de door de Tweede Kamer ingediende moties, zonder dat het HSL-budget wordt opgehoogd. In het HSL-dossier is in de besluitvormingsfase vrijwel alle aandacht van de politiek en de media eenzijdig uitgegaan naar de tracékeuze ten noorden van Rotterdam. Het «Groene Hart» en «station Den Haag» heeft vanaf begin 1996 de besluitvorming gedomineerd.

5 DE AANLEG VAN DE HSL-ZUID VOORBEREID (1997-2000)

5.1 Inleiding

Nadat in 1997 de stofwolken van de PKB-besluitvorming zijn opgetrokken, worden de voorbereidingen getroffen voor de daadwerkelijke aanleg van de HSL-Zuid. Er is een projectbesluit, maar er moet nog veel gebeuren voordat de eerste spade de grond in kan. Vooral op planologisch en organisatorisch gebied vinden tussen 1997 en 1999 veel activiteiten plaats waardoor het project concrete vormen krijgt:

- de PKB wordt nader uitgewerkt in een tracébesluit;
- met België is nog veel afstemming noodzakelijk;
- allerlei technische voorbereidingen vinden plaats, zoals grondaankopen en het verleggen van kabels en leidingen;
- op juridisch vlak gebeurt veel om de aanleg straks mogelijk te maken, zoals vergunningverlening, onteigeningen en het vaststellen van schaderegelingen;
- er moet een projectorganisatie worden ingericht die de uitvoering ter hand kan nemen. Daarvoor moet uiteraard ook een goede uitvoeringsplanning worden opgesteld.

Tegelijkertijd dient de Tweede Kamer regelmatig te worden geïnformeerd over de voortgang van de HSL-Zuid. Omdat de HSL-Zuid door de Tweede Kamer is aangemerkt als «groot project», gebeurt dit door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapporten.¹⁶⁴

Een andere belangrijke opgave in de voorbereidingsfase is het realiseren van de private deelname aan het HSL-project. Bij de vaststelling van PKB 3 is een bedrag van f 1,8 miljard aan private financiering ingeboekt. Het was nog onduidelijk hoe dit moet worden gerealiseerd. Evenmin was duidelijk welke partijen in welke onderdelen van het project wilden participeren. Daarom vinden in 1997 en 1998 consultaties van het nationale en internationale bedrijfsleven plaats, waarna het ministerie van Verkeer en Waterstaat een model ontwikkelt dat beschrijft hoe de HSL-Zuid in de markt zal worden gezet. Dit *privatiseringsmodel* wordt begin 1999 door het kabinet vastgesteld en omvat onder meer een ambitieuze contracteringsstrategie.

In de voorbereidingsfase vindt op politiek niveau een wisseling van de wacht plaats. In augustus 1998 treedt het tweede kabinet Kok aan. Minister Jorritsma verhuist naar Economische Zaken en wordt als minister van Verkeer en Waterstaat opgevolgd door minister Netelenbos. De nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat wordt bij haar aantreden geconfronteerd met problemen met betrekking tot de financiële beheersing van het project.

In dit hoofdstuk wordt de overgang geschetst van besluitvormingsfase naar uitvoeringsfase. Tot 1996 is de HSL-Zuid nog een plan dat onderwerp is van veel maatschappelijke en politieke discussie. Vanaf 2000 is de HSL-Zuid een megaproject waarvan de daadwerkelijke bouw gestart wordt. Daar tussenin ligt de periode 1997±1999, waarin het project in de steigers wordt gezet, op het punt van:

- Scope: Hoe komt het project er uit te zien?
- Organisatie: Hoe wordt het project aangestuurd en beheerst?
- Budget en planning: Wat gaat het project kosten en wanneer is het gereed?
- Uitvoering: Hoe wordt het project opgezet en feitelijk uitgevoerd in termen van de wijze waarop de markt wordt ingeschakeld?

¹⁶⁴ Hiertoe besluit de Tweede Kamer op 27 juni 1996. In hoofdstuk 4 is beschreven dat in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten de Tweede Kamer al een rapport van de accountantsdienst heeft ontvangen. Vanaf juni 1997 verschijnen er halfjaarlijkse rapporten van de minister.

Behalve een beschrijving van gebeurtenissen, zal ook steeds gekeken worden naar de rol van de Tweede Kamer en de wijze waarop de Kamer geïnformeerd is over deze aspecten. Hierbij spelen de halfjaarlijkse voortgangsrapporten van de minister een belangrijke rol.

Voortgangsrapporten aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten vanaf juli 1997 geïnformeerd over de voortgang van het project door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapporten. Tussen juli 1997 en oktober 2004 zijn vijftien voortgangsrapporten verschenen. In bijlage 4 is een overzicht gegeven van de verschijningsdata van alle voortgangsrapporten. Grofweg beslaan de eerste zeven voortgangsrapporten vooral de periode van voorbereiding (planologische uitwerking en contractering) en de rapporten acht tot en met vijftien de periode van feitelijke aanleg. De voortgangsrapporten bevatten meer of minder gedetailleerde informatie over de ontwikkelingen in de scope, de organisatie, de planning en het budget van de HSL-Zuid. Daarnaast bevatten de meeste voortgangsrapporten een themabijlage met een uitgebreide toelichting op een voor die periode belangrijk aspect van het project, zoals bijvoorbeeld private financiering, veiligheid of de contractvormen.

5.2 De planologische voorbereiding: nadere uitwerking van de PKB

5.2.1 Van PKB naar OTB

Na het van kracht worden van de PKB vindt de nadere uitwerking plaats die moet resulteren in een ontwerp-tracébesluit (OTB)¹⁶⁵ en uiteindelijk in een definitief tracébesluit (TB).¹⁶⁶ Dit vergt nog veel nadere studie en overleg met bestuurlijke partijen. Bij dit proces is de Tweede Kamer in besluitvormende zin niet betrokken. De Tweede Kamer krijgt het OTB van 7 november 1997 en het TB van 15 april 1998 uitsluitend ter informatie toegezonden. Dit betekent niet dat de Tweede Kamer geheel afzijdig blijft. Bij het debat over de PKB zijn er op diverse punten toezeggingen gedaan ± vaak onder druk van moties ± om in de planologische uitwerking nog naar andere oplossingen te kijken. In een aantal gevallen gaat het om toezeggingen van het kabinet om bepaalde (inpassings)varianten en alternatieven nader te bestuderen. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn de Drechtstedenvariant en de pergolaconstructie bij Hoogmade.

Onzekerheden bij de grondaankopen

Eén van de activiteiten die in deze fase plaatsvindt, is de grondverwerving. Dat ook in de fase van voorbereiding onzekerheid en tijdsdruk een rol spelen, blijkt onder meer uit een ambtelijke notitie van 16 juli 1997 van de directeur FEZ aan de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat.¹⁶⁷ In de nota worden de secretaris-generaal twee contracten ter ondertekening aangeboden. Ten aanzien van de contracten worden echter eerst nog wat opmerkingen gemaakt. Enkele daarvan zijn: «*Er is een mineur probleem ten aanzien van de verplichtingenruimte*»; «*Er is geen juridische zekerheid over het aanbestedingsregime en mogelijke sancties vanuit Brussel*»; «*Er zijn met Financiën geen afspraken gemaakt over de gevolgen op BTW-gebied van deze contracten. Evenmin bestaat helderheid over de betaling van overdrachtsbelasting bij verplaatsing van het juridisch eigendom naar de BEM.*»

Ondanks al deze onzekerheden luidt het advies als volgt: «*De hierboven genoemde nog openstaande kwesties laten zich niet op korte termijn oplossen. Gezien de urgentie van de problematiek (RIB stopt de werkzaamheden), adviseer ik u beide contracten te ondertekenen.*»

¹⁶⁵ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 75.

¹⁶⁶ TK, 1997±1998, 25 981, nr. 2.

¹⁶⁷ Nota van de directeur FEZ aan de secretaris-generaal, d.d. 16 juli 1997, kenmerk FEZ/97/1552.

De Drechtstedenvariant

Eén van de moties die bij de vaststelling van PKB 3 in de Tweede Kamer in december 1996 wordt aangenomen, verzoekt de regering: «*Het alternatief Fwb2 [Drechtstedenvariant] nader in studie te nemen en na een positief oordeel met een voorstel tot partiële wijziging van de PKB te komen*». ¹⁶⁸

Deze studie wordt verricht en op 29 april 1997 door minister Jorritsma aan de Tweede Kamer gestuurd. ¹⁶⁹ In de begeleidende brief stelt de minister dat het niet mogelijk is binnen de gestelde randvoorwaarden van budget en planning de naar voren gebrachte variant «Fwb2» of andere varianten daarop uit te voeren. Qua budget zijn de drie onderzochte varianten tenminste f 230 miljoen duurder dan de PKB-variant. De extra procedure-tijd als gevolg van de noodzakelijke partiële herziening van de PKB wordt door minister Jorritsma ± mede gelet op de ervaringen bij de Betuweroute op dit punt ± geschat op 9 tot 12 maanden. Dit zou een onacceptabele vertraging opleveren gezien de afspraken met België, aldus de minister in haar brief.

Omdat er kritiek is op deze haalbaarheidsstudie, laat de minister een externe audit uitvoeren, die de Tweede Kamer op 16 juli 1997 ontvangt. ¹⁷⁰ De minister schrijft dat deze audit de resultaten van de eerder uitgevoerde haalbaarheidsstudie bevestigt. Ook de «second opinion» die op dit punt is uitgevoerd door de gemeente Zwijndrecht, de TU Delft en de heer Bos, geeft de minister geen aanleiding om terug te komen op haar conclusie om geen partiële PKB-wijziging voor deze variant in werking te stellen.

De verwijzing naar de heer Bos, betreft de bedenker van deze variant, Willem Bos (vandaar de benaming «Fwb»), zijnde een «wb-variant op tracé F). Net als bij de WB3-variant, is de heer Bos van mening dat er ook hier niet adequaat gerekend is aan zijn variant (zie ook paragraaf 3.3.3). Op 31 december 1997 stuurt de heer Bos een brief aan de Tweede Kamer. Hij schrijft onder meer dat de kosten van zijn variant en de kosten van de variant uit de PKB elkaar niets hoeven te ontlopen, omdat in het audit-rapport «*abusievelijk gecalculeerd is met het slalomtracé in plaats van met het voor de hand liggende rechtgetrokken tracé*». ¹⁷¹ Een herhaling van de gang van zaken rond de RPF-variant in 1996, zo lijkt het (zie ook paragraaf 3.3.4). Wederom is met een ander tracé gerekend dan de bedenker beoogde. En wederom ziet de Tweede Kamer zich geconfronteerd met tegenstrijdige beweringen en berekeningen en wederom zijn vermeende meerkosten en tijdverlies de argumenten die de minister hanteert.

De pergola bij Hoogmade

In de brief van 16 juli 1997 gaat de minister ook kort in op andere inpassingsvraagstukken. In de Eerste Kamer heeft de minister toegezegd te kijken naar een krappere boogstraal bij Hoogmade door uit te gaan van een ontwerpsnelheid van 275 km/uur. De minister stelt dat deze oplossing duurder is, maar bovendien wil minister Jorritsma niet tornen aan de ontwerpsnelheid. Dit blijft een principiële punt voor haar. «*Over de ontwerpsnelheid bestaan heldere afspraken. Als op één plek de ontwerpsnelheid wordt losgelaten, staat op termijn ook de ontwerpsnelheid op andere plaatsen ter discussie*», zegt zij later in een overleg met de Tweede Kamer op 29 januari 1998. ¹⁷² Ook een ondergrondse kruising van de HSL met de A4 en het rechte trekken van de boortunnel vanaf Hazerswoude zijn onderzocht, maar worden verworpen. De PKB-ligging wordt opgenomen in het tracébesluit. Dit betekent een hoge kruising van de HSL door middel van een lang betonnen viaduct over de snelweg A4, ook wel «pergola-constructie» genoemd.

¹⁶⁸ Motie van de leden Versnel-Schmitz en Van Heemst, TK 1996±1997, 22 026, nr. 63.

¹⁶⁹ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 73.

¹⁷⁰ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 74.

¹⁷¹ Brief aan de voorzitter van de vaste kamer-commissie voor Verkeer en Waterstaat betreffende «audit Drechtstedenvariant», d.d. 31 december 1997.

¹⁷² TK, 1997±1998, 22 026, nr. 80; p. 12.

Eerste overleg in de Tweede Kamer na de PKB

Het jaar 1997 is voor de Tweede Kamer een periode van «voorbereidingen achter de schermen». Er vindt in 1997 geen specifiek overleg met de minister plaats over de HSL-Zuid. Op 29 januari 1998 voert de Tweede Kamer voor de eerste maal sinds de vaststelling van de PKB een Algemeen Overleg met de minister over de HSL-Zuid. Op de agenda staat onder meer het ontwerp-tracébesluit (OTB) en de Drechtstedenvariant.

Er zijn veel vragen over de toezeggingen die zijn gedaan tijdens de PKB-behandeling wat betreft inpassing en nader onderzoek. Punten van aandacht zijn onder meer de inpassing bij Nieuwe Wetering, Leiderdorp en Zevenbergsche Hoek. Ook de Drechtstedenvariant en de doorsnijding van Hoogmade is met de Tweede Kamer afgesproken dat eventuele aanbestedingsmeevallers ingezet zullen worden voor betere inpassing, c.q. ter voorkoming van de pergolaconstructie. Minister Jorritsma: *«Er zullen aanbestedingsmethoden gebruikt worden die de grootst mogelijke creativiteit uit de aannemerij halen.»* De minister en Tweede Kamer realiseren zich op dat moment niet dat het erg lastig zal blijken om bij de aanbesteding van de onderbouw meevallers te realiseren en ook werkelijk creativiteit uit de markt te halen (zie hoofdstuk 6).

Verschillende fracties stellen vragen over de onafhankelijkheid van de audit die door Lloyd's is uitgevoerd naar de studie over de Drechtstedenvariant. De heer Stellingwerf (RPF): *«De Drechtstedenvariant is in de audit van Lloyd's Register negatief beoordeeld. Er zijn vraagtekens gezet bij de objectiviteit van het auditteam. Het is een wat flauwe redenering die in de tweede voortgangsrapportage wordt gehanteerd, namelijk dat een van de redenen om geen partiële wijziging van de PKB in procedure te brengen is dat zo'n wijziging meer tijd kost. Dat het meer tijd kost, is een logisch gevolg van het aannemen van de desbetreffende motie. Op verschillende onderdelen van de Betuwelijn is zo'n keuze wel geaccepteerd. Wellicht kan de tijd die in het begin wordt verloren, later weer worden ingelopen. Stond de uitkomst van het onderzoek eigenlijk al niet een beetje van tevoren vast?»*¹⁷³

Minister Jorritsma antwoordt: *«De beoordeling zelf is volstrekt onafhankelijk gedaan door de mensen van Lloyd's. Er is geen sprake van dat het ministerie daarop invloed kan of wil uitoefenen. Wellicht moeten de commissies hiervan een bevestiging vragen aan Lloyd's, opdat er geen misverstand meer kan bestaan over de onafhankelijkheid van de audit.»*¹⁷⁴

Samenvattend

De periode na verschijning van de PKB tot de totstandkoming vormt een soort «interbellum» tussen de periode van besluitvorming en de periode van uitvoering. Bij de concrete uitwerking van de PKB staat de Tweede Kamer buiten spel, omdat de ministers eenzijdig het tracébesluit vaststellen. In deze periode speelt nog een aantal toezeggingen en «losse eindjes» uit de PKB-behandeling. De Tweede Kamer wordt op vrijwel geen enkel punt tegemoet gekomen. In veel dossiers kan de minister volstaan met «onhaalbaar», bijvoorbeeld omdat er vertraging zal optreden.

5.2.2 Het Verdrag met België

In september 1997 ontvangt de Tweede Kamer ter ratificatie een verdrag dat tussen Nederland en België is gesloten. Dit verdrag vormt de bezegeling van een onderhandelingsproces dat vanaf 1986 geduurd heeft.

¹⁷³ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 80; p. 10.

¹⁷⁴ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 80; p. 12.

In paragraaf 3.2.2 is uiteengezet hoe de onderhandelingen tot de zomer 1996 zijn verlopen.

De knoop doorgehakt

Op 10 juli 1996 is er overleg tussen de Belgische minister Daerden en minister Jorritsma in Tongeren. Hier wordt overeenstemming bereikt over de eenmalige bijdrage van Nederland aan België van f 823 miljoen, waarbij Nederland zes procent rente zal betalen als het niet voor uiterlijk 1 januari 1999 betaalt. In een notitie waarin de minister van Financiën over de uitkomsten wordt geïnformeerd, staat onder meer:

«De vorm van de overeenkomst (privaatrechtelijke overeenkomst/verdrag) is nog niet uitgediscussieerd. België wil een verdrag. Wij voelen meer voor een ± beter juridisch afdwingbare ± overeenkomst waarbij ook de Belgische Spoorwegen partij zijn. Dit punt wordt nog nader uitgewerkt.»¹⁷⁵

Op 3 oktober 1996 wordt een «akkoord op hoofdlijnen» met België gesloten, dat de minister ook aan de Tweede Kamer stuurt. Op 21 december 1996 worden de afspraken bekrachtigd met de ondertekening van het verdrag.

Het Verdrag met België

In het verdrag staan de tracékeuze en de eenmalige betaling van Nederland aan België centraal. Ook wordt de indiensttredingdatum van de HSL vastgelegd en een systeem van boetes geïntroduceerd voor het geval dat één van de landen te laat klaar is. Voor Nederland komt dit neer op een boete voor f 45 000 per dag voor iedere dag dat de HSL aan Nederlandse kant later klaar zou zijn dan 1 juni 2005. Overigens kunnen beide landen desgewenst gezamenlijk het besluit nemen de opleveringsdatum te verschuiven.

In het verdrag zijn geen afspraken over rijtijden vastgelegd. Over het te leveren treinproduct zijn evenmin afspraken vastgelegd, behoudens het aantal treinen per dag per bestemming. Op dit punt wordt verwezen naar een productiemodel dat op pagina 39 is vastgelegd in een rapport van Coopers en Lybrand. Een complexe oplossing om in een internationaal verdrag te verwijzen naar een rapport van een consultantsbureau. Overigens is dit hetzelfde productiemodel als vastgelegd in PKB deel 3, namelijk:

- halfuurdienst naar Brussel (32 treinen per dag);
- uurdienst naar Parijs (15 treinen per dag);
- twee-uurdienst naar Londen (8 treinen per dag);
- vier treinen naar Charles de Gaulle of Zuid-Frankrijk (4 treinen per dag);
- aangevuld met een uurdienst Brussel-Antwerpen-Breda-Arnhem.

De betekenis van deze laatste aanvulling is niet duidelijk. Over het aandoen van station Breda en station Den Haag is in het verdrag niets opgenomen.

Het verdrag heeft primair betrekking op het traject Rotterdam-Antwerpen. Voor de aansluitende trajectdelen (Amsterdam-Rotterdam en Antwerpen-Brussel) is namelijk alleen een inspanningsverplichting opgenomen om te komen tot capaciteitsverhogende of rijtijdverlagende werken. In het verdrag is dus niet geregeld dat België ook tussen Antwerpen en Brussel op tijd klaar dient te zijn met verbetering van de lijn. Wel moeten de

¹⁷⁵ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 11 juli 1996, kenmerk: nr. 213/VenW/LK.

verdragspartijen er voor zorg dragen dat HSL-treinen ook volgens het productiemodel op deze baanvakken kunnen rijden.

Overige punten uit het verdrag

- Nederland betaalt uiterlijk 1 januari 1997 een bedrag van 200 miljoen gulden. Over de rest van het bedrag is een rente van zes procent verschuldigd.
- België mag de uitvoering van het verdrag overlaten aan de NMBS. Daarbij is het niet nodig dat Nederland een separate overeenkomst sluit met de NMBS. België blijft immers onverkort verantwoordelijk en aansprakelijk voor de uitvoering van het verdrag.
- Het verdrag regelt alleen de capaciteitsbehoefte en de verkeersprioriteit «*Wat het effectieve treinverkeer betreft, komt het betrokken spoorwegondernemingen toe om te gelegener tijd de nodige regelingen te treffen volgens commerciële criteria*» (artikel 7)
- De dossiers «Goederenlijn 11» en «Ijzeren Rijn» worden in «goed overleg en nabuurschap» beoordeeld. Nederland zal een tracé vaststellen voor de spoorlijn Bergen op Zoom naar het Antwerpse havengebied (lijn 11) en zal een haalbaarheidsstudie verrichten naar tracévarianten voor een goederenlijn van het Antwerpse havengebied naar het Roergebied door de Nederlandse provincie Limburg (de Ijzeren Rijn).

Ratificatie

Op 16 september 1997 ontvangt de Tweede Kamer ter ratificatie het verdrag.¹⁷⁶ In december 1996 is, vooruitlopend op formele ratificatie, een deel van het bedrag van f 823 miljoen aan België overgemaakt. Ratificatie blijkt een formaliteit. Omdat de Tweede Kamer geen gebruik maakt van de mogelijkheid om het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen, wordt het verdrag stilzwijgend geratificeerd na het verstrijken van de reactietermijn van de Tweede Kamer op 18 oktober 1997.

De voorzitter: Wij hebben twee dingen: het verdrag met België en het contract met de vervoerder.

Mevrouw Peijs: Nee, wij hebben geen verdrag met België. Wij hebben afspraken met de Belgen. Sommige daarvan zijn zekerder dan andere.

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

5.3 Organisatie en projectbeheersing

De afronding van de besluitvormingsfase van het project HSL-Zuid, betekent ook een verandering voor de projectorganisatie. De organisatie moet zich voorbereiden op een nieuwe taak: het uitvoeren van een megaproject. De minister van Verkeer en Waterstaat en de top van het ministerie zoeken in deze periode (1997±2000) naar de optimale wijze van organiseren en aansturen van het project. Dit blijkt een lastige zoektocht.

5.3.1 De projectorganisatie HSL-Zuid

Drie organisaties, drie modellen

Een maand na vaststelling van de PKB in de Tweede Kamer schrijft de projectdirecteur HSL op 24 januari 1997 een brief aan de top van het ministerie.¹⁷⁷ Daarin stelt hij voor het project HSL-Zuid en de hiermee nauw verbonden werkzaamheden aan de snelweg A16 tot één project te combineren. Uit zijn brief blijkt een zekere competentiestrijd tussen de projectdirectie HSL-Zuid, Rijkswaterstaat en NS Railinfrabeheer (NS-RIB):

¹⁷⁶ TK, 1997±1998, 25 628, nr. 1.

¹⁷⁷ Memo gericht aan: secretaris-generaal, DG-V, DG RWS, plv. DG RWS, HID Noord-Brabant, HID Zuid-Holland, HID Bouwdienst.

«Grootte en importantie van zowel het wegconstructiegedeelte als het HSL gedeelte is zodanig dat geen der partijen (NS-RIB, RWS) het verstandig acht de verantwoordelijkheid voor aanbesteding en bouw over te dragen aan de ander» en «(...) opsplitsing omwille van de competentie van de deelnemende organisatie levert grote risico's op de fysieke raakvlakken van de onderscheiden contracten/bestekken».¹⁷⁸

De projectdirecteur ziet drie opties voor de organisatie en aansturing van het HSL-project:

1. Het totale project onder NS-RIB.
2. Het project integraal onder Rijkswaterstaat.
3. Het project onder leiding van een aparte projectmanager van Verkeer en Waterstaat.

Bij het andere grote project van Verkeer en Waterstaat, de Betuweroute, is voor de organisatorische vormgeving gekozen voor model 1. De feitelijke aanleg van de Betuweroute geschiedt door NS-RIB. Het departement stuurt op afstand en zorgt, via subsidies aan NS-RIB, voor de benodigde middelen. Door problemen in de aansturing van NS-RIB en onvoldoende directe grip op het budget, is er begin 1997 geen enthousiasme binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het «Betuweroute-model» ook toe te passen op de aanleg van de HSL-Zuid.

NS-RIB valt af

Op 15 augustus 1997 laat minister Jorritsma de Nederlandse Spoorwegen per brief weten dat zij een zakelijke relatie met NS-RIB wil die privaatrechtelijk wordt vormgegeven. Voor de Betuweroute is dit, gezien de gegroeide situatie, niet meer opportuun en wordt de bestaande subsidierelatie gehandhaafd. Aangezien de organisatie van de HSL-Zuid nog in de kinderschoenen staat schrijft de minister: *«De HSL-Zuid is dus in de positie om de aansturingrelatie direct de meest gewenste en zuivere vorm te geven. Zij zal een privaatrechtelijke relatie met NS-RIB aangaan met het contract als instrument.»*¹⁷⁹

NS-RIB reageert per brief van 12 september 1997. Daarin wordt een duidelijk standpunt ingenomen: *«De complexiteit van het project, de naderbij komende uitvoeringsfase, alsmede de visie van de Projectdirectie op de organisatorische aansturing leiden bij ons tot de conclusie dat wij de integrale verantwoordelijkheid voor het HSL-Zuidproject niet kunnen dragen op de wijze zoals bij Railinfrabeheer gebruikelijk is.»*¹⁸⁰ Opvallend is dat NS-RIB, dat ruime ervaring heeft met de aanleg van railprojecten, de complexiteit van dit project aanvoert als één van de redenen om te bedanken voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid. Wel zegt NS-RIB bereid te zijn haar beschikbare expertise te mobiliseren en te komen tot «innovatieve samenwerkingsverbanden» met de projectdirectie.

Projectdirectie HSL-Zuid stuurt zelf

Minister Jorritsma besluit de uitvoering van het project in eigen hand te nemen. Gezien de omvang, complexiteit en het risicogehalte van het project wordt, opvallend genoeg, niet gekozen voor het inschakelen van Rijkswaterstaat (als andere grote uitvoeringsorganisatie met ervaring op het gebied van grote projecten), maar voor een relatief autonome projectorganisatie die onder verantwoordelijkheid wordt geplaatst van de directeur-generaal Personenvervoer.

Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onderschrijft minister Netelenbos de gemaakte keuze van haar voorganger. Zij

¹⁷⁸ Memo van de projectorganisatie HSL-Zuid, d.d. 24 januari 1997, kenmerk: HSLZA16.DOC.

¹⁷⁹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Spoorwegen NV: «Aansturingrelatie grote projecten en NS-RIB», d.d. 15 augustus 1997, kenmerk DGP/HSLz/V-723483.

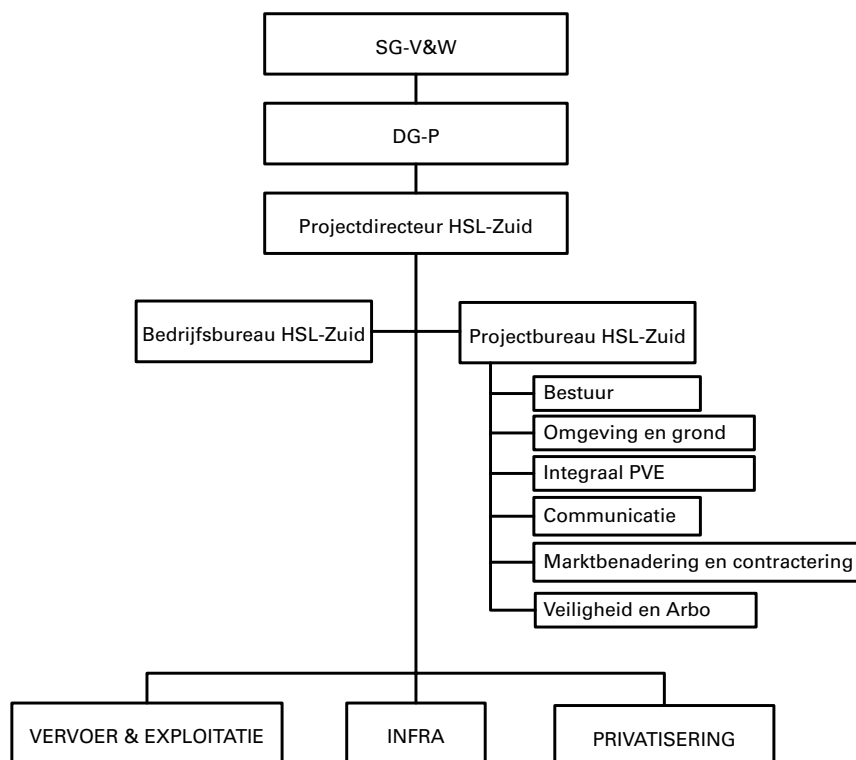
¹⁸⁰ Brief van de directeur van NS Railinfrabeheer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, «aansturingrelatie grote projecten», kenmerk CJZ/3A/ALG/XXX/U971423.

beschouwt NS-RIB als een overbodige schakel in de aansturing van de HSL-Zuid.

Mevrouw Netelenbos: (...) Lastig bij de Betuweroute was die schakel ertussen. Dus Railinfrabeheer als uitvoerder en niet het departement. Dat was overigens de reden waarom we Railinfrabeheer niet als uitvoerder wilden bij de HSL, want zo'n laag ertussen geeft altijd aansturingvraagstukken.
Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

Het besluit om de uitvoering van de HSL-Zuid in eigen hand te nemen (model 3) impliceert dat de relatief kleine projectorganisatie, die zich tot dan toe vooral met beleidsdossiers en onderzoek heeft bezig gehouden, omgevormd moet worden tot een uitvoeringsorganisatie. Er is andere, specifieke deskundigheid nodig, die in zeer grote mate extern wordt aangetrokken en de projectdirecteur krijgt de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De projectorganisatie komt hierdoor tamelijk los van het departement te staan. Ook in fysieke zin bestaat er afstand tot het ministerie, doordat de projectorganisatie in Utrecht wordt gehuisvest. In figuur 5.1 is de organisatiestructuur weergegeven.

Figuur 5.1 Organisatiestructuur HSL-Zuid 1996–1998



In september 1999 is 95 procent van het personeel dat aan het project HSL-Zuid werkt, van buiten het ministerie afkomstig. Twintig procent is afkomstig van NS-RIB, 5 procent van «derden» en de overige 70 procent van wat genoemd wordt de «VOF». Dit is een samenwerkingsverband van ingenieursbureau DHV en Holland Railconsult. Met name consultants en ingenieursbureaus zullen langdurig leverancier worden van deskundigheid. In tabel 5.1 is uiteengezet hoe het personeelsbestand in de jaren 1999, 2000 en 2003 is onderverdeeld naar intern en extern personeel.

Tabel 5.1: Personeel HSL-Zuid 1999–2003.

	september 1999	oktober 2000	oktober 2003
Personele sterkte	714 FTE	417 FTE	520 FTE
Waarvan intern	5%	20%	20%
Waarvan extern	95%	80%	80%

Niet lang nadat de keuze gemaakt is voor een aparte projecorganisatie treedt een nieuwe secretaris-generaal aan, de heer Pans. Hij vindt de positionering van de projectdirecties niet optimaal, maar wil ook niet direct bij binnenkomst de zojuist afgeronde reorganisatie door kruisen.

De heer Pans: Ik zei (...) al dat de positionering van deze twee projectdirecties mij al opviel, toen ik bij Verkeer en Waterstaat kwam. Het zou logisch zijn dat zo'n project bij Rijkswaterstaat zit. Er was in 1997, vlak voordat ik aantrad, een grote reorganisatie uitgevoerd. Men heeft daarbij heel bewust de keuze gemaakt om de projectdirecties niet bij Rijkswaterstaat te zetten. Men had bepaalde overwegingen op grond waarvan men dat heeft gedaan. Bij de HSL kwam de organisatie uit NS-RIB en had men deze naar het departement toegehaald. (...) Bij de HSL was de organisatie vooral gebaseerd op ingehuurde en eigen opgebouwde capaciteit, die ook enigszins losstond van de normale organisatie rond de uitvoeringsprojecten. U zegt terecht dat men bij Verkeer en Waterstaat heel veel ervaring had met grote projecten, maar in het verleden was dat heel anders georganiseerd.

De heer Pans: (...) De HSL was ook een organisatie op afstand. De organisatie was in Utrecht gaan zitten, terwijl het logisch was geweest dat zij op of rond de Plesmanweg was gaan zitten.

Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

De verklaringen van de heer Pans schetsen het beeld dat de projectorganisatie niet, zoals kennelijk bij andere grote projecten, voldoende is ingebed in de organisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook de de buitenwereld valt op dat de projectorganisatie relatief autonoom lijkt te functioneren ten opzichte van het ministerie. De heer Sperling, voormalig directeur van aannemersbedrijf HBG Civiel, zegt hierover het volgende:

De heer Sperling: (...) Ik heb de projectorganisatie trouwens altijd los zien opereren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl ik in het begin dacht dat de projectorganisatie een onderdeel was van Verkeer en Waterstaat. Ik heb meer een soort tegenstelling ervaren tussen de mensen van de projectorganisatie en de mensen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De heer Slob: Kunt u dat onderbouwen? Waar bleek dat uit?

De heer Sperling: Uit de wijze waarop de toenmalige projectdirecteur rechtstreeks rapporteerde aan de minister, en uit de gesprekken die ik gevoerd heb met de projectorganisatie. Met name de projectdirecteur ervoer de medewerking van Verkeer en Waterstaat, lees de bouwdienst, als negatief.

De heer Slob: Wat bedoelt u met de wijze waarop de projectdirecteur rapporteerde aan de minister?

De heer Sperling: Rechtstreeks. Daaruit kreeg ik de indruk dat de projectorganisatie in feite naast het ministerie van Verkeer en Waterstaat stond en dat er in de rapportage van de projectdirecteur aan de minister geen schakel was in de vorm van een DG of een SG.

Verder is in een aantal gesprekken met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarbij ik ook zelf aanwezig ben geweest, de twijfel uitgesproken of de wijze van aanpak van de projectorganisatie de juiste was.

Bron: besloten geprek, 17 augustus 2004.

5.3.2 Zorgen over de projectbeheersing

Juni 1998: secretaris-generaal verlangt inzicht in de risico's

Door de afstand tussen het ministerie en de projectdirectie, ontstaat bij de financiële controleurs binnen het ministerie het gevoel dat ze onvoldoende zicht hebben op de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de departementale accountantsdienst (DAD) groeien de zorgen over de wijze waarop de projectdirecties deze projecten beheersen. De secretaris-generaal deelt deze zorg en in juni 1998 acht hij de tijd rijp om duidelijkheid te krijgen over de risico's die aan de HSL-Zuid en Betuweroute verbonden zijn. In een nota van 22 juni 1998 verzoekt hij de verantwoordelijke directeuren-generaal om de risico's in de projectbeheersing in de volle breedte te inventariseren.¹⁸¹

September 1998: Directeur FEZ zeer kritisch

De rapportages die hieruit voortvloeien zijn voor de directeuren FEZ en DAD reden om stevige kritiek te leveren. Op 9 september 1998 sturen beide directeuren een gezamenlijke notitie aan de secretaris-generaal in reactie op de rapportages over de beheersing van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute.¹⁸² Voor de directeur FEZ, de heer Lambarts, is dan de maat vol.

De heer Hermans: Op 9 september 1998 heeft u een brief daarover geschreven. Wij komen daarop nog terug. Kunt u aangeven wat er zich tussen 1996 en 1998 heeft afgespeeld? Wij hebben daarover geen brieven. Is er mondeling overleg geweest, hebben er gesprekken plaats gevonden, wat is er in die twee jaar gebeurd?

De heer Lambarts: Zo'n brief als die van 9 september 1998 komt natuurlijk niet zomaar uit de lucht vallen. Er heeft eerst overleg plaats gevonden, er zijn gesprekken gevoerd en er zijn interne nota's gewisseld. Op een gegeven moment moest ik concluderen dat er te weinig vooruitgang was. Ik heb toen de secretaris-generaal geschreven dat ik vond dat er op een andere manier door externen naar gekeken moest worden. Dat gebeurde daarvoor ook wel, maar die onderzoeken waren veelal specifiek gericht op de bepaalde onderwerpen c.q. elementen. Er waren wel technische en financiële audits, maar ik meende dat de gehele projectbeheersing een keertje doorgelicht moest worden. Na een aantal gesprekken en notawisselingen leidde dit tot die brief aan de secretaris-generaal. Ik heb dat ook afgestemd met de directeur van de accountantsdienst want die zou op een zeker moment moeten controleren. Ik heb hem gezegd dat ik niet het gevoel had dat men het goed in de vingers had en dat ik vond dat er breed gekeken diende te worden of de projectbeheersing op orde was.

Bron: openbare hoorzittingen, 28 augustus 2004.

De notitie die hij schrijft, verwoordt qua toonzetting zijn gevoelens van dat moment.

¹⁸¹ «Beheersing grote projecten», notitie van secretaris-generaal aan DGG en DGP, d.d. 22 juni 1998, kenmerk FEZ/98±1303.

¹⁸² «Beheersing grote projecten», notitie van de directeur FEZ aan de secretaris-generaal, d.d. 9 september 1998, kenmerk FEZ/98/1340.

Een pittige notitie

De directeur FEZ constateert allereerst dat de rapportages zijn opgesteld door de projectdirecteuren, maar niet door de DG's aan wie het verzoek tot rapporteren was gericht. Hun oordeel ontbreekt. Voorts stelt hij vast dat in de rapportages veel problemen worden onderkend, maar dat deze niet adequaat worden aangepakt. Hij noemt onder meer:

- er is nog geen enkele aanzet gegeven voor de administratieve organisatie;
- de controlfunctie is nog steeds niet uitgewerkt;
- de traditionele rol en manier van werken van Rijkswaterstaat en NS-RIB worden als belemmering genoemd, maar er worden geen overtuigende acties geformuleerd om hier iets aan te doen;
- op een aantal terreinen (A4/A16, HSL-stations) is een onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling met andere partijen. Ook hier worden geen overtuigende acties ondernomen;
- de informatievoorziening vanuit NS is onvoldoende;
- de relatie tussen de projectdirectie HSL-Zuid en NS-RIB wordt niet genoemd, terwijl het naar de mening van de directeur FEZ wel een belangrijke risicofactor is.

De directeur FEZ verbaast zich ook over het feit dat de projectdirecteur in zijn rapportage aan de secretaris-generaal heeft gesteld dat de verantwoordelijkheidsverdeling binnen Verkeer en Waterstaat een integrale projectsturing niet mogelijk maakt en dat dat probleem kan worden opgelost door «erkenning van de projectverantwoordelijkheid». Zijn commentaar hierop: *«Uit dit soort analyses en aanbevelingen kan worden afgeleid dat de projectdirectie onvoldoende erkent dat ze niet op een eiland zitten, maar onderdeel uitmaken van een groter geheel, waar niet alleen de belangen van HSL spelen, maar ook andere. Met die feitelijke situatie wordt niet goed omgegaan. De neiging bestaat de kop in het zand te steken (of verongelijkt te reageren) en vervolgens de aandacht te richten op de zaken die zij wel zelf kan beheersen.» (...)*

«Overigens rust m.i. hier een zware verantwoordelijkheid van de directeur-generaal Personenvervoer om de gebrekkige afstemming en trage besluitvorming op deze «wrijfpunten» te doorbreken.»

Tot slot wordt ten aanzien van de projectbeheersing HSL de volgende conclusie getrokken: *«De vraag blijft of we nu kunnen spreken van een beheerste uitvoering(sorganisatie) van het project. Dit ook gezien de praktijk op dit moment en de summiere uitwerking van het in mei geformuleerde actieplan voor beheersing.»*

De projectdirecteur HSL-Zuid, de heer Korf, meent achteraf dat de projectbeheersing erg eenzijdig vanuit de financiële optiek is benaderd.

*De heer **Korf**: De kritiek kwam uit de hoek van de financiële verantwoording van het ministerie. Het is jammer dat ik zo ver na de heer Lambarts ben uitgenodigd. Dan had ik zijn verhaal meteen kunnen voorzien van een context. Projectbeheersing is veel meer dan de administratieve organisatie. Projectbeheersing gaat over de vraag hoe je een maatschappelijk groot project tot een goed einde kunt brengen. Dan heb je het over de juiste mensen op de juiste plaats, inspiratie bij mensen, tijdmanagement, het management van de beslissingen die ook door de Kamer worden beïnvloed, dus het voorbereiden van besluitvormingstrajecten, de relatie met ministers, de relatie met andere departementen.
Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.*

Afgezien van zijn nuancering dat projectbeheersing meer is dan financieel beheer, had de heer Korf destijds een meer ondersteunende en adviseerende rol vanuit FEZ gewenst.

*De heer **Korf**: Ik heb in die periode deze specifieke oordeelsvorming als een van de onderdelen ervaren van projectbeheersing, waarbij ik toen, in tegenstelling tot wat de heer Lambarts vond, het idee had dat op z'n minst het financiële deel en de beheersing van de kosten van het project op orde waren. Daarbij kwam de administratieve organisatie en de verantwoording in de discussie terecht, specifiek met de heer Lambarts, over wat precies de dagelijkse dynamische ontwikkelingen voor een kostenverantwoording op moesten leveren. Hij heeft met name die rol zo gespeeld. Ik vond het toen jammer dat hij geen adviserende rol op zich nam, dat hij niet gewoon mee ging denken. Dat wil ik hier gezegd hebben.*

Maar goed, ik had het gevoel dat de projectbeheersing weldegelijk met een heleboel goede mensen en goede instrumenten van een behoorlijk niveau was. Ik heb later een financieel directeur aangesteld. Dat was absoluut nodig. Wij zijn later gaan werken in de administratieve organisatie en daar hebben wij stap voor stap in het dynamische proces van dat moment voortgang op gemaakt.

*De heer **Korf**: (...) Wij hadden een behoorlijk goede kostensystematiek in de totale projectorganisatie. Die was zeer modern en zeer adequaat. Daar waren wij trots op. Dat was prima voor elkaar.*

April 1999: audit naar grote projecten door AT Kearney

De alarmerende toon van de notitie van de directeur FEZ wordt door de projectdirecteuren niet gedeeld. Niettemin wordt besloten te worden om een externe audit te laten uitvoeren naar de beheersing van de grote projecten Betuweroute, HSL-Oost en HSL-Zuid. Deze wordt uitgevoerd door het bureau AT Kearney dat op 21 april 1999 zijn conceptrapport publiceert.¹⁸³ Dit rapport is zo gevoelig dat het vooralsnog alleen binnen de top van het ministerie wordt gehouden. Zelfs de heer Varenbrink, directeur van de accountantsdienst en «medeaanstichter» van deze audit, krijgt geen inzage.

*De heer **Slob**: (...) Toen heeft u samen met de heer Lambarts een brief geschreven naar de secretaris-generaal, de heer Pans, met fundamentele kritiek op wat gebeurde in het kader van de projectbeheersing HSL en Betuweroute. Er was toen reden om AT Kearney een audit te laten uitbrengen. Er kwam een rapport en dat heeft u niet officieel in handen gekregen.*

*De heer **Varenbrink**: Ik heb het niet rechtstreeks van hem gekregen. Zoals beide heren aangaven, heb ik het rapport bij de heer Lambarts ingezien. U moet begrijpen dat wij met FEZ zeer nauwe banden onderhielden en onderhouden. Wij spreken elkaar in collegiaal overleg. De heer Lambarts zei tegen mij: hier is het rapport. We hebben daar toen kennis van kunnen nemen. Het zou natuurlijk eleganter zijn geweest als ik het rechtstreeks van de heer Pans had gekregen, omdat ik medeaanstichter was van de inschakeling van AT Kearney.*

Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.

*De heer **Pans**: Ik heb hem niet persoonlijk de rapportage overhandigd. U zou de heer Lambarts moeten vragen op welk moment en op welke wijze hij de accountant heeft geïnformeerd en hem de gelegenheid heeft gegeven de rapportage tot zich te nemen. Ik weet zeker dat de heer Varenbrink de rapportage kende.*

*De heer **Slob**: Is het gebruikelijk dat bepaalde functionarissen op hoge functies bepaalde post niet krijgen, omdat de veronderstelling is dat zij het via een contact in de organisatie krijgen?*

¹⁸³ «Audit grote projecten», concept eindrapportage HSL-Zuid, AT Kearney, Den Haag 21 april 1999.

*De heer Pans: Hij is vrij snel daarna, toen wij de Stuurgroep grote projecten hebben opgericht, lid geworden. We hebben hem er toen meteen bij gehaald.
Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.*

Deze laatste bewering van de heer Pans is onjuist. De DAD is nooit vertegenwoordigd geweest in de Stuurgroep grote projecten. Hoewel de Tweede Kamer een cruciale rol voor de DAD heeft weggelegd in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten (zie ook paragraaf 5.3.5), zijn zij door de top van het ministerie niet altijd direct betrokken bij de gang van zaken rond grote projecten.

Conclusies AT Kearney april 1999

Het project HSL-Zuid wordt doort van AT Kearney in één trefwoord gekwalificeerd: «*riskant*». Die kwalificatie vloeit voort uit de hoofdconclusie die luidt: «*Project HSL-Zuid kent een risico om niet op tijd en binnen budget gereed te zijn.*» Een belangrijke deelconclusie luidt: «*Fasering, afbakening en integratie [van het project] zijn niet eenduidig onderschreven.*» Aan deze conclusies liggen onder andere de volgende constatering ten grondslag:

- er bestaat onduidelijkheid over de precieze fase van het project en de inhoud per fase zowel bij Verkeer en Waterstaat als binnen de projectorganisatie;
- HSL-Zuid kan vertraging oplopen omdat verantwoordelijkheid onduidelijk is;
- stationsontwikkeling kan vertraging oplopen omdat verantwoordelijkheid onduidelijk is;
- er is geringe collectiviteit op financieel-economisch gebied aanwezig;
- de projectorganisatie HSL-Zuid is onvoldoende ingericht om controle op uitvoeringstaak uit te voeren.

Juni 1999: Audit AT Kearney gepubliceerd

Op 17 juni 1999 worden de bevindingen van AT Kearney op grotere schaal verspreid, door middel van een nota van de secretaris-generaal aan de minister, in afschrift aan de directeuren-generaal en de ondernemingsraad.¹⁸⁴ Deze nota gaat vergezeld van de managementsamenvatting van de driedelige audit van AT Kearney. Hoewel de audit van AT Kearney het rechtstreekse gevolg is van de door FEZ gesignaleerde problemen, staat in de nota ter aanbieding van de audits naar de grote projecten: «*Deze audits maken integraal onderdeel uit van de reguliere projectbeheersing en zijn niet primair ingegeven door concrete knelpunten*».

De voorzitter: U schrijft dat het niet wordt ingegeven door concrete knelpunten. Vervolgens worden daar vragen over gesteld. U reageert daar luchtig op. U zegt: iedereen wist waar we mee bezig waren en je schrijft het in een brief op deze manier netjes op. Is het laten doen van de audit nu wel of niet ingegeven door concrete knelpunten?

De heer Pans: De belangrijkste reden waarom we de audit hielden, was dat de antwoorden op de vraag om aan te geven wat de te verwachten risico's waren, niet bevredigend waren. Op dat moment ga je op zoek naar groter wild.

Helemaal regulier blijkt deze audit toch niet te zijn.

¹⁸⁴ «Audits AT Kearney», nota van de secretaris-generaal aan de minister, d.d. 17 juni 1999, geen kenmerk.

De voorzitter: Dat is niet de vraag. De vraag is of een dergelijke audit een integraal onderdeel is van reguliere projectbeheersing.

De heer Pans: Hij zou dat eigenlijk moeten zijn.

De voorzitter: De vraag was of een dergelijke audit dat is.

De heer Pans: Hij is het niet. Er werden allerlei audits gehouden over allerlei onderdelen van die projecten. Wij hebben nu eens een audit gedaan naar het totale project, de totale projectbeheersing. Dat zou eigenlijk een onderdeel moeten zijn van de vaste onderzoeken naar de stand van zaken van projecten. Dat werd niet gedaan. Wij hebben dat toen wel gedaan.

Regulier of niet, de minister ziet een audit als door AT Kearney als normale managementtool.

Mevrouw Netelenbos: (...) Vervolgens komt de secretaris-generaal met het voorstel voor een externe audit. Ik heb toen gezegd: dat lijkt mij ontzettend verstandig; als jij dat vindt, dan doen wij dat. Dan ligt er een stuk dat de secretaris-generaal in handen krijgt, waarin een aantal zaken staan die erop neerkomen dat er het een en ander moet veranderen. Dan kom je dus verder. Het is eigenlijk in een departement een normaal managementtool. Of het nu gaat om grote projecten of om de rest van het miljardenbudget of over Schiphol, dat gebeurt.

De heer Slob: De vraag is natuurlijk of het normaal is dat bij dergelijke projecten in die fase dat soort gebreken zitten in de organisatie.

Mevrouw Netelenbos: Daar kunt u mij niet op aanspreken.

Conclusies AT Kearney juni 1999

Over de beheersing van de drie onderzochte projecten is de hoofdconclusie van AT Kearney stevig: «De aansturing door de top VenW verhoogt de inherente projectrisico's sterk».

Deze conclusie wordt onderbouwd met de volgende vier deelconclusies:

- «vaagheid en gering probleemoplossend vermogen verhouden zich moeilijk tot de harde projectomgeving;
- de relaties met de NS/taakorganisaties zijn onduidelijk;
- het ontbreken van bestuurlijke duidelijkheid op directeur-generaal/secretaris-generaal-niveau komt als grootste probleem naar voren;
- Verkeer en Waterstaat mist integrerend vermogen».

Toelichting op conclusies AT Kearney in juni 1999

De conclusies voor HSL-Zuid zijn dezelfde als in april 1999, maar worden nu ook kort toegelicht. Enkele van deze toelichtingen:

- «Er bestaat onduidelijkheid over de precieze fase van het project (beleidsvoorbereidend of uitvoerend). Zowel bij de top van VenW als binnen de projectorganisatie. De toewijzing van verantwoordelijkheid over de uitvoering heeft nog niet plaatsgevonden, dan wel is impliciet genomen, waarbij het besturingsmodel van VenW (scheiding beleid en uitvoering) niet wordt gevolgd.»
- «De uitvoeringsfase is complex en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt betwist. Alhoewel er werkafspraken zijn tussen projectdirectie en RWS (doorgaans via de HID) blijft er onduidelijkheid over rapportagelijnen, de gewenste loyaliteit en de doorrekening van kosten. RIB als uitvoeringsorganisatie voelt zich slechts beperkt verantwoordelijk: uitsluitend voor de ingehuurde capaciteit.»
- «Op financieel-economisch gebied is geringe collectiviteit waargenomen, zowel tussen de directie FEZ en het project als binnen het project. De administratieve organisatie (AO) heeft te weinig aandacht binnen het totale project gekregen; de AO is in een opbouwfase, er is vooralsnog gebrekkige integratie van het financieel beheer en het contractbeheer. Eerdere constatering van een tekortschietende AO hebben niet geleid tot het adequaat verhelpen van dit euvel.»

5.3.3 Reorganisatie van het project

Naar aanleiding van de gesignaleerde tekortkomingen in de project-beheersing, vindt binnen de top van het ministerie herbezinning plaats over de aansturing van de grote projecten. Dit leidt tot het splitsen van de HSL-organisatie in een uitvoeringsdeel en een beleidsdeel. Ook wordt besloten tot de instelling van een Stuurgroep grote projecten en wordt een «Beheersmodel grote projecten» ontwikkeld. De audit van AT Kearney leidt tot zichtbare resultaten en volgens de directeur FEZ ook tot verbeteringen.

De heer Hermans: Wat waren de gevolgen van deze audit? Verbeterde de project-beheersing? Werd daarop actie ondernomen?

De heer Lambarts: Ja, de projectbeheersing verbeterde. De belangrijkste conclusie was dat de HSL naar een uitvoeringsorganisatie moest, naar Rijkswaterstaat, dus geen autonoom project meer binnen een beleidsdirectoraat. Het was een opvallende conclusie en ook niet onbesproken binnen het ministerie.

Het tweede belangrijke punt voor mij was dat er een Stuurgroep grote projecten kwam waarbij de secretaris-generaal de verantwoordelijkheid, ook in de uitvoering, naar zichzelf trok. In die stuurgroep zaten ook de directeuren-generaal en ikzelf. Het was echter geen collectief beslisorgaan, het was een orgaan waarin wij heel regelmatig met z'n allen over die projecten spraken en de secretaris-generaal de besluiten nam en de knopen doorhak- te. De besturing werd veel strakker binnen het ministerie neergezet.

Stuurgroep grote projecten

Om een sterkere betrokkenheid van de top bij de grote projecten te bewerkstelligen en om te komen tot meer samenhang tussen de aanstu- ring van de verschillende grote projecten, wordt besloten tot het instellen van een «Stuurgroep grote projecten». Hier in zijn de secretaris-generaal, de directeur FEZ en de desbetreffende directeuren-generaal vertegen- woordigd.

*De heer **Slob**: (...) Er is een externe instantie, AT Kearney, aangetrokken om een audit te houden. De conclusies waren in dat opzicht een bevestiging van datgene wat de heer Lambarts in zijn brief in wat andere bewoordingen had neergelegd. Met dit verschil dat er de vrij harde hoofdconclusie werd getrokken dat de aansturing door de top van Verkeer en Waterstaat projectrisico's verhoogt. Wat vond u van die conclusie?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat is een conclusie waar je dus iets mee moet doen. De stuurgroep grote projecten is toen ingesteld.*

*De heer **Slob**: Die conclusie richt zich niet op de top van Verkeer en Waterstaat?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ja, maar dat is natuurlijk wel een complex. De top zit op de Plesmanweg en er wordt in de bouwput gewerkt. De vraag hoe de Plesmanweg weet wat er in de bouwput gebeurt, is natuurlijk een reuze complexe vraag. Daarvan werd gezegd dat dit beter georganiseerd moest worden. Dat is vervolgens gebeurd. Om te beginnen heeft de secretaris-generaal de gehele organisatie naar zich toe getrokken, met mijn steun. Hij is de hoogste ambtenaar op het departement. Hij is verantwoordelijk voor het functioneren en het managen van het departement. Als hij een stuurgroep grote projecten wil en hij die zelf wil voorzitten om beter zicht te krijgen op het geheel, dan verleen ik daar steun aan. Deze bevinding van AT Kearney heeft dus geleid tot de stuurgroep. Het was voor de secretaris-generaal, die natuurlijk het gehele departement heeft te managen, een enorme klus. Wat vroeger bij de directeur-generaal zat, zat nu in de eindverantwoordelijkheid en in de communicatie met de minister bij de secretaris-generaal. Dat was ook een heel emotioneel proces, want lang niet iedereen vond het prettig dat het zo ging.*

HSL-Zuid opgeknipt

Voor het project HSL-Zuid heeft de herbezinning vergaande gevolgen. Besloten wordt om in de aansturing van het project een splitsing te maken. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project gaat over naar Rijkswaterstaat; de verantwoordelijkheid voor het beleid gaat naar het directoraat-generaal Personenvervoer. Voor de contracten betekent dit dat de aanleg van de onderbouw ondergebracht wordt bij Rijkswaterstaat en de contracten voor de infraprovider en het vervoerscontract voornamelijk bij directeur-generaal Personenvervoer.

*De heer **Slob**: Is uw conclusie, terugkijkend, dat er onvoldoende is nagedacht over wat de consequenties zouden kunnen zijn voor zo'n projectopbouw?*

*De heer **Pans**: Ik weet het niet. Er zal ongetwijfeld goed over nagedacht zijn. Ik zou het niet op deze manier georganiseerd hebben. Ik heb daarom na de uitkomsten van de audit van AT Kearney, ondanks het verzet van de projectdirecties en de directeuren-generaal, besloten om de Betuweroute en de HSL toch uit te plaatsen en terug te brengen naar Rijkswaterstaat.*

Beheersmodel grote projecten

De bevindingen van AT Kearney zijn ook de aanleiding om binnen het ministerie te komen tot geüniformeerde en duidelijk beschreven procedures inzake de interne informatievoorziening rond grote projecten. Dit is het Beheersmodel grote projecten.

*De heer **Varenbrink**: (...) Want uit de bemoeienis van AT Kearney is in ieder geval het Beheersmodel grote projecten voortgevloeid. Dat heeft een geweldige impuls gegeven aan de projectbeheersing. Ik noem ook het risicomanagementsysteem, maar met name het beheersmodel, dat kent zijn weerga niet. Het heeft er trouwens toe geleid dat de projecten thans uitermate goed beheerst worden. U zult zeggen: liever laat dan nooit.*

5.3.4 Projectbeheersing blijft een probleem

Ondanks de vele aandacht die sinds 1998 gevraagd is voor (onder andere) het financieel beheer bij de HSL-Zuid en ondanks de verbeteringen die zijn toegezegd, lijken de zaken in 2000 op dit punt nog steeds niet op orde.

Mei 2000: Directeur FEZ slaat opnieuw alarm

Opnieuw is het de directeur FEZ die, wederom op indringende wijze, aandacht vraagt voor gebreken in de projectbeheersing. Zijn kritiek richt zich ditmaal specifiek op het aspect van het financieel beheer. In een nota aan de leden van de Stuurgroep grote projecten van 26 mei 2000 stelt hij dat FEZ geen greep kan krijgen op de onderbouwing van de projectkosten.¹⁸⁵ De directeur stelt in zijn nota dat «als FEZ om ramingsgegevens vraagt, er zich steeds een patroon ontwikkelt waarbij de projectorganisatie aangeeft dat de gegevens er zijn, vervolgens kwaad wordt, maar toezegt ze te leveren.»

De directeur FEZ vervolgt:

«Vervolgens gebeurt er echter weinig en wordt niet aan de afspraken voldaan. Door het ontbreken van een adequate kostenbeheersing van het HSL-Zuid project wordt de kostenontwikkeling gemeld op basis van incidenten, met als gevolg dat de problematiek van f 800 miljoen uit de maartbrief in mei inmiddels is opgelopen tot f 1020 miljoen». Zijn conclusie is als volgt: «Mijn eindoordeel over het financieel beheer bij HSL-Zuid is negatief. Het is niet zodanig dat het transparant genoemd kan worden. VenW loopt hier grote risico's en ik ben er van overtuigd dat mijn reactie zeer gematigd is.»

Gezien het feit dat projectbeheersing binnen de top van het ministerie al vanaf 1998 pregnant op de agenda staat, is het opmerkelijk dat de toestand van het financieel beheer halverwege 2000 nog zo slecht blijkt te zijn.

De voorzitter: (...) Na de audit van AT Kearney had je mogen verwachten dat de weg naar boven toe was ingeslagen. Daarom komt deze brief, zelfs bij de commissie, als een koude douche.

De heer Lambarts: Dat was het voor mij ook. Binnen het HSL-project zag ik ondanks AT Kearney echter geen verbeteringen. Ik was dus net zo verbaasd en eigenlijk ook wel een klein beetje verdrietig. Vandaar ook deze reactie.

Projectdirecteur Korf is minder verdrietig dan de directeur FEZ, omdat zijn prioriteit ligt bij het managen van de omgeving en niet primair bij de administratieve organisatie.

De heer Slob: Opvallend is dat in 1998 zo'n situatie zich voordeed waar het zoeken naar rollen speelde en dat twee jaar later eigenlijk nog steeds dezelfde situatie geldt, nog steeds wordt er gezocht naar rollen. Het project gaat natuurlijk wel door.

De heer Korf: Dat lijkt mij niet onlogisch als dezelfde mensen daar nog zitten. Als er een projectleider zou zitten die er in eerste instantie voor zorgt dat de administratieve organisatie op orde is en daarna naar de omgeving gaat managen, dan krijg je een ander project.

¹⁸⁵ «Kostenonderbouwing HSL-Zuid», Nota van directeur FEZ aan leden van de Stuurgroep Grote Projecten, d.d. 26 mei 2000, kenmerk: FEZ/2000/1377.

Dit verklaart waarom er voor de secretaris-generaal geen moment geweest is dat hij geen zorgen had over de projectbeheersing.

De heer Slob: (...) Was u het eens met de zorgen die de heer Lambarts in mei 2000 neerlegde bij de Stuurgroep grote projecten?

De heer Pans: Er is geen moment geweest waarop ik het gevoel had dat er geen reden voor zorg was, ook toen niet. De brief van Lambarts verbaasde mij wederom niet. We hadden het gevoel dat we langzamerhand de goede kant opgingen, maar het was trekken en duwen.

Juni 2000: de accountantsdienst ingeschakeld

De directeur FEZ en projectdirecteur HSL-Zuid zitten bepaald niet op één lijn in hun oordeel over de beheersing van het project. De secretaris-generaal besluit de accountantsdienst eens te laten kijken. Deze voert desgevraagd in mei en begin juni 2000 een audit uit en rapporteert op 9 juni over de uitkomsten aan de secretaris-generaal.¹⁸⁶

Ook de accountantsdienst signaleert problemen: *«Er wordt binnen de HSL-Zuid gestuurd op taakstellend budget waarbinnen problemen in principe moeten worden opgelost. Er is echter sprake van financiële problematiek bij de HSL-Zuid. Door het ontbreken van een samenvattend overzicht kunnen wij niet vaststellen of deze problematiek (mede) wordt veroorzaakt door een onvoldoende niveau van beheersing of door autonome ontwikkelingen waarop de projectdirectie geen directe invloed kan uitoefenen.»*

De accountantsdienst zegt hier met andere woorden dat er financiële problemen zijn waarvan zij de oorzaak niet kan nagaan.

De audit van de accountantsdienst heeft vanwege de beperkt beschikbare tijd het karakter van een «quick scan». *«Er is geen onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van de onderliggende processen binnen de projectorganisatie. Geen oordeel wordt gegeven over de administratieve organisatie en over de kwaliteitsborging van de processen binnen het project»*, zo schrijft de directeur DAD. Ondanks het feit dat de accountantsdienst geen onderzoek heeft kunnen doen naar de kwaliteit van de processen binnen de projectorganisatie en zich onthoudt van een oordeel over de administratieve organisatie, eindigt de directeur DAD zijn nota met de opmerking dat de HSL-organisatie ten opzichte van anderhalf jaar geleden *«in financieel-economisch opzicht een kwaliteitsslag heeft gemaakt»*. Voor de secretaris-generaal zijn dit geruststellende woorden.

De heer Pans: (...) Ik heb toen aan de accountantsdienst, de heer Varenbrink gevraagd om het voor mij uit te zoeken en daarover een rapportage te maken. Het algemene beeld van de accountant toen was dat hij een aantal zorgen zag, maar hij gebruikte in die rapportage wel het woord «kwaliteitssprong». Het ging volgens hem allemaal de goede kant op. Ik vond dat een geruststellende mededeling, maar ik kon het me niet helemaal voorstellen. Ik heb toen gevraagd aan de directeur Departementale Accountantsdienst, de directeur Financieel Economische Zaken, de projectdirecteur, en de directeur-generaal naar aanleiding van de rapportage tot een aantal conclusies te komen.

De zin van de accountant is echter niet bedoeld ter geruststelling van de secretaris-generaal.

¹⁸⁶ *Audit HSL-Zuid*, Nota van de directeur Accountantsdienst aan de secretaris-generaal, d.d. 9 juni 2000, kenmerk: AD/2000/192.

De heer Varenbrink: er is een kwaliteitsslag gemaakt. Die zinsnede stond erin.

De heer Slob: (...) Dat was voor de heer Pans een geruststelling in de zin van: de heer Varenbrink heeft ernaar gekeken, hierop komt zijn brief neer, wij hebben het gelukkig onder controle. Was die geruststelling van de heer Pans, die hij ook hier heeft geëtaleerd, terecht? Kon de heer Pans op basis van wat u in uw brief heeft verwoord gerust zijn?

De heer Varenbrink: Nou, nee. Die conclusie zou je wel aan dat ene zinnetje kunnen ontleen, maar er staat natuurlijk veel meer in, voor en na dat zinnetje.

Het zinnetje na deze opmerking over «kwaliteitsslag» luidt: «Hierbij dient naar onze mening te worden aangetekend dat het ondoenlijk is om in relatief korte tijd vanuit een achterstandsituatie bij een zich snel ontwikkelend gecompliceerd megaproject een achterstand weg te werken en er gelijktijdig voor te zorgen dat de actuele stand van zaken transparant en toegankelijk en volledig bijgewerkt is.»

Toch een geruststelling zo lijkt het, want de DAD acht het ondoenlijk om zaken transparant en al toegankelijk te presenteren. Ondanks de inspanningen van de projectorganisatie op het punt van financieel beheer, blijkt er anderhalf jaar na de eerste alarmerende nota van de directeur FEZ toch een financieel probleem van ruim f 1 miljard te zijn ontstaan. De accountant erkent ± desgevraagd door de secretaris-generaal ± dat er geen inzicht in het ontstaan van deze problematiek bestaat, maar dat kennelijk ook niet verwacht had mogen worden gezien de voorgeschiedenis.

20 juni 2000: «De brief van de vier»

De controverse tussen de directie financieel economische zaken en de projectorganisatie eindigt, althans op papier, op 20 juni 2000. Dan worden werkafspraken tussen de directeur-generaal Personenvervoer, de projectdirecteur HSL-Zuid, de directeur FEZ en de directeur DAD in een nota aan de secretaris-generaal vastgelegd.¹⁸⁷ Voor de secretaris-generaal houdt het dan op. Hij vindt dat hij niet meer hoeft te zeuren.

De heer Pans: (...) Ik heb kort daarna een brief van de vier gezamenlijk gekregen dat ze inmiddels goede afspraken hadden gemaakt. Het houdt dan op. Er ligt een brief van de heer Lambarts over zorgen. De reactie van de accountantsdienst is dat er wel een aantal punten liggen maar dat ze een kwaliteitssprong hebben gemaakt. Vervolgens is er een brief van de vier gezamenlijk dat ze inmiddels goede afspraken hebben gemaakt. De conclusie is dan dat de secretaris-generaal niet moet zeuren.

De vrede lijkt getekend. Of hiermee de beheersing van het project verbetert, zal moeten blijken.

5.3.5 Projectbeheersing en de Tweede Kamer

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat vanaf het vaststellen van de PKB in 1996 tot ver in 2000 worstelt met de inrichting, aansturing en beheersing van het project HSL-Zuid. Hierbij zijn op sommige momenten ernstige tekortkomingen signaleerd. Het is de vraag wat de Tweede Kamer van deze tekortkomingen meekreeg. Er zijn (tenminste) drie wegen waarlangs de Tweede Kamer in dit verband geïnformeerd kan worden:

1. Rechtstreeks door de minister.

¹⁸⁷ «HSL-Zuid», Nota van diverse directeurs aan de secretaris-generaal, d.d. 20 juni 2000, kenmerk FEZ/2000/1499.

2. In de halfjaarlijkse voortgangsrapporten.
3. In de rapporten van de departementale accountantsdienst.

Ad 1. Informatie direct door de minister

Door de minister is niet per brief of in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer iets gemeld over de intern gesignaleerde problemen in de projectbeheersing of over de conclusie van AT Kearney dat het project HSL-Zuid een risico kent om niet op tijd en binnen budget gereed te zijn. Terugkijkend stelt oud-minister Netelenbos dat de Tweede Kamer weliswaar niet geïnformeerd is over de problemen, maar wel over de uitkomsten.

Mevrouw Netelenbos: (...) Ik vind dat je van een bestuurder mag vragen dat die handelt wanneer dat nodig is. Dan is het de afweging die je zelf maakt ten aanzien van de manier waarop je de meest gewenste resultaten bereikt. Ik ben akkoord gegaan met de procedure dat er met de AT Kearney-audit zeer omzichtig werd omgegaan zodat niet de pleuris zou uitbreken op mijn departement en er toch voor gezorgd zou worden dat de gewenste resultaten werden bereikt. Dat is de strategie geweest. Die is met mij besproken en daar heb ik politiek dekking aan gegeven.

De voorzitter: Maar niet met de Kamer.

Mevrouw Netelenbos: De uitkomsten wel. U kunt niet mee managen als Kamer. Dan zal niemand zich meer kwetsbaar opstellen.

De problemen met de projectbeheersing ziet de minister als interne managementvraagstukken, waarover de Tweede Kamer niet geïnformeerd hoeft te worden. Haar visie op dit punt:

De heer Slob: In het kader van de voortgangsrapportages zijn heel nadrukkelijk afspraken gemaakt om over deze zaken te rapporteren.

Mevrouw Netelenbos: Niet over interne managementvraagstukken.

De heer Slob: In de vijfde voortgangsrapportage wordt een aantal audits genoemd die voor een groot gedeelte betrekking hebben op de interne organisatie. Er wordt in ieder geval in aangegeven dat men er mee bezig is, zonder dat die complete audits worden overhandigd. In dezelfde voortgangsrapportage wordt de Kamer gemeld dat er een verhuizing van twee bureaus naar Utrecht-Overvecht heeft plaats gevonden.

Mevrouw Netelenbos: Dat is ook een uitkomst van een proces. De uitkomsten van het interne managementveranderingsproces kende u.

De heer Slob: Maar dat is een detail.

Mevrouw Netelenbos: Nee, dat is geen detail. U kende ook de uitkomst van AT Kearney dat er een Stuurgroep grote projecten zou komen. (...)

De instelling van een Stuurgroep grote projecten wordt niet in een voortgangsrapport gemeld. Dit terwijl ieder voortgangsrapport het vaste kopje «Stuurgroepen en adviesraden» bevat.

Ad 2) Informatie in de voortgangsrapporten

De halfjaarlijkse voortgangsrapporten aan de Tweede Kamer bevatten standaard een hoofdstuk «projectbeheersing», dat onder meer de paragrafen «organisatie» en «kwaliteit» bevat. In de paragraaf organisatie

wordt aandacht besteed aan de organisatorische vormgeving van het project; in de paragraaf kwaliteit wordt onder meer steeds melding gemaakt van de audits die zijn uitgevoerd.

Analyse van de paragrafen over de organisatie leert dat uitsluitend in beschrijvende zin ingegaan wordt op de organisatie, maar niet op het functioneren ervan. Illustratief is bijvoorbeeld dat in de voortgangsrapportage die verschijnt nadat het rapport van AT Kearney openbaar gemaakt is, niets over conclusies of bevindingen gemeld wordt. De audit wordt niet eens genoemd.

*De heer **Slob**: Ik ga naar mijn volgende punt. Op 28 juni 1999 kreeg de Kamer de vijfde voortgangsrapportage HSL-Zuid. Dat is in de maand waarin het hele verhaal rond de audit speelde. In de voortgangsrapportages wordt standaard een paragraaf gewijd aan de organisatie van het project en aan de kwaliteitsbewaking. Het valt ons op dat onder het kopje «audit» AT Kearney niet wordt genoemd. Onder het kopje «uitvoeringsorganisaties» wordt aan de Kamer gemeld: «De uitvoeringsorganisatie is wat de primaire productie betreft gereed en functioneert naar behoren. De beheersorganisatie is nog in opbouw». Dat lijkt voorzichtig gezegd een iets geruststellender beeld over projectbeheersing dan we bij AT Kearney hebben aangetroffen. Er wordt met geen woord gerept over AT Kearney. Wel wordt aan de Kamer gemeld op het punt van de organisatie dat er twee bureaus zijn verhuisd naar Utrecht-Overvecht. Waarom wordt de Kamer als het om de organisatie en de aansturing van het project gaat wel van details op de hoogte gesteld, maar niet op hoofdzaken? Dat hoort de Kamer toch te weten?*

*De heer **Pans**: De vraag is wat we op dat moment aan de Kamer hadden moeten melden behalve het feit dat we een interne audit hadden laten uitvoeren waar een heleboel zaken waren uitgekomen die we nu gingen uitvoeren in een reeks van maatregelen. De Kamer werd niet geïnformeerd over de resultaten van een intern onderzoek dat we verricht hadden en op grond waarvan nog een reeks maatregelen getroffen moest worden. De Kamer zal vervolgens geïnformeerd zijn over de uitkomsten ervan. De Kamer is geïnformeerd over alle stappen die daarna gezet zijn, toen we feitelijke operationele conclusies verbonden hadden aan de uitkomsten van de audit*

De keuze om de audit niet te noemen of de conclusies ervan aan de Tweede Kamer te melden is bewust gemaakt in een overleg tussen de minister en de ambtelijke top.

*De heer **Aptroot**: U zegt dat het bij dit type audit niet gebruikelijk was. Ik heb de vijfde voortgangsrapportage HSL-Zuid voor me. Er is een aparte kop dikgedrukt: Audits. Daar staat: er zijn verschillende audits uitgevoerd. Uit de eerste blijkt dat het tempo van de grondaankoop in met name Zuid- en Noord-Holland enigszins achterblijft. In de derde dat de audit door Lloyd's op het gebied van integrale veiligheid is afgerond. De audit op de beheersing van kabels en leidingen is opgeleverd. De audit op het nieuwe ontwerp en de bijbehorende kostenraming heeft geleid tot enkele aanpassingen en maatregelen. Het gaat maar door. U meldt alleen die ene audit met de uitkomst dat er grote risico's in het project zaten, waarvan de minister ook is geschrokken, niet aan de Kamer. U noemt alle andere audits die zeer gedetailleerd over uitvoeringszaken gaan, wel.*

*De heer **Pans**: Dat wil niet zeggen dat alle audits in de rapportages vermeld werden. Deze audit werd met een bepaalde vraagstelling over drie projecten uitgevoerd en was vooral gericht op het verkrijgen van informatie over de organisatie en de beheersing van deze projecten. Ieder departement laat ook regelmatig een onderzoek verrichten naar de vraag of de administratieve organisatie nog voldoende goed in elkaar zit. U zult daarover bij heel weinig departementen een rapportage zien. Uw vraag was of er een keuze is gemaakt om hierover niet te rapporteren. De keuze is gemaakt om hierover niet expliciet te rapporteren.*

De heer Pans: (...) Er lag een managementsamenvatting bij. Deze is tot een concept gemaakt dat beschikbaar zou zijn voor het geval ernaar gevraagd zou worden. Er is tegelijkertijd besloten om deze niet naar de Kamer te sturen.

De voorzitter: Wie heeft dat besloten?

De heer Pans: Dat is in het overleg tussen de ambtelijke top en de minister besloten.

Ad 3) Informatie in de rapporten van de departementale accountantsdienst

Een derde mogelijkheid om de Tweede Kamer op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen op het punt van projectbeheersing en de toereikendheid van de projectorganisatie, bieden de rapporten van de departementale accountantsdienst. In de Procedureregeling Grote Projecten, die in oktober 1988 van kracht wordt,¹⁸⁸ heeft de Tweede Kamer destijds expliciet beoogd de accountantsdienst op dit punt een rol te geven. Vanaf toen werd de departementale accountant bij grote projecten in feite accountant van de minister én accountant van de Tweede Kamer.

Wat van de accountant op dit punt wordt verwacht, is in de regeling van 1998, alsmede die van 1996 in de toelichtende bijlage van de regeling helder beschreven. In de navolgende boxtekst staat de letterlijke formulering zoals die vanaf 1996 geldt.

¹⁸⁸ TK, 1987±1988, 18 963, nr. 8.

Voorschriften uit de Procedureregeling Grote Projecten

Onderstaand de passages met betrekking tot de rol van de accountant uit de door de Tweede Kamer vastgestelde Procedureregeling Grote Projecten (zie: TK, 1995±1996, 24 752, nr. 2).

De integrale regeling is overigens ook opgenomen als bijlage bij dit rapport.

In artikel 4 en 5 van de regeling wordt verwezen naar de bijlagen A en B waar de aanwijzingen voor informatievoorziening in respectievelijk de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase van een groot project uiteengezet worden: (letterlijke tekst)

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:

7. een rapport van de departementale accountantsdienst of van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:

- a. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;*
- b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;*
- c. de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;*
- d. de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.*

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de Projectuitvoering

2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.

3. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is in het gesprek met de directeur van de departementale accountantsdienst (DAD), de heer Varenbrink, nader ingegaan op de invulling die de DAD aan deze bepalingen heeft gegeven.

*De heer **Slob**: U had toen fundamentele kritiek op de administratieve organisatie. In de brief die namens u is geschreven staat: Er is nog geen enkele aanzet gegeven voor de administratieve organisatie. En: De controlefunctie is nog steeds niet uitgewerkt. Dat zijn toch behoorlijk vernietigende passages. Als dan AT Kearney nog eens met een audit komt, zijn de bevindingen niet mals. Dat hoeven we niet nog eens uit te meten; daar hebben we ook geen tijd voor. Het gaat erom dat daarmee in feite datgene werd ondersteund en nog meer inzichtelijk gemaakt wat in de brief van u en de heer Lambarts is aangegeven. Toch vinden wij in die tijd in uw rapportages aan de Kamer op dat punt niet die bewoordingen en die duidelijkheid terug die er wel zitten in de brief aan de Secretaris Generaal de heer Pans en in het rapport van AT Kearney.*

*De heer **Varenbrink**: In die tijd maakte ik nog geen rapportages.*

*De heer **Varenbrink**: Wij hadden het over de vraag of wij in de jaren voorafgaande aan 2002 periodiek ± zo stond het vóór dat jaar in de regeling ± een rapport bij de voortgangsrapportages moesten voegen. Nogmaals, wij beschouwden die jaren als een verlengde voorbereidingsfase, de fase waarover wij al een rapport hadden uitgebracht.*

Rapporteren in eigen DAD-rapporten

In hoofdstuk 4 is al uiteengezet dat er in de periode 1997±2000 geen accountantsrapporten zijn verschenen mede omdat de departementale accountantsdienst te weinig signalen van de Tweede Kamer kreeg waarover gerapporteerd moest worden (zie paragraaf 4.3.2.). Voorts beschouwde de DAD deze periode als «verlengde voorbereidingsfase». In het kader van de voorbereidingsfase had de departementale accountantsdienst al in 1996 gerapporteerd, dus werd van verdere rapportage afgezien. Indien in deze ± overigens betwistbare ± rederering wordt meegegaan, rijst de vraag waarom dan in de «verlengde voorbereidingsfase» van vier jaar, niet gekozen is voor een actualisatie van het rapport uit 1996.

Rapporteren tussentijds

Daarnaast ziet de directeur DAD geen aanknopingspunt in de Procedure-regeling grote projecten om zelfstandig de Tweede Kamer te informeren.

De heer Varenbrink: (...) Hoe kunnen wij alles beheersen? Met het rapport van AT Kearney is men hard aan de slag gegaan en dat was voor ons op dat moment voldoende om akkoord te kunnen gaan.

De heer Slob: U zag vanwege het feit dat goede stappen werden gezet niet de noodzaak om over wat daar toen gebeurde met de Kamer te spreken?

De heer Varenbrink: Nee, nogmaals: die bypass heb ik niet. Nu komen wij weer bij hetzelfde punt uit, de vraag of ik rechtstreeks een verantwoordelijkheid tegenover de Kamer heb. Uit de Procedureregeling Grote Projecten blijkt echt niet dat ik die heb. Het is een misvatting dat ik die zou hebben.

De heer Slob: Ik wil die discussie niet overdoen. Het gaat er nu even om ...

De heer Varenbrink: Maar u probeert mij steeds te dwingen als het gaat om het rapporteren aan de Kamer. Nogmaals, die verantwoordelijkheid heb ik niet. Die heeft de minister.

De directeur DAD benadrukt dat de ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat de accountant uiteraard niet rechtstreeks of «op persoonlijke titel» aan de Tweede Kamer kan rapporteren. De vraag is of dat de accountant ontslaat van de plicht om over zaken die met naam en toenaam in de procedureregeling genoemd worden (zoals bijvoorbeeld de administratieve organisatie) ± via de minister ± te rapporteren indien daarin ernstige tekortkomingen geconstateerd worden. Het had ook aanleiding kunnen zijn om het besluit om vier jaar lang niet te rapporteren aan de Tweede Kamer te heroverwegen.

De departementale accountantsdienst heeft, wetende dat er grote problemen kunnen ontstaan wanneer bijvoorbeeld de administratieve organisatie niet op orde is, uitsluitend intern actie ondernomen.

De heer Slob: Maar waren de bevindingen dan geen reden om een rapportage te maken? Het ging toch om fundamentele gebreken in de organisatie. Bovendien wordt in de grote-projectenregeling nadrukkelijk aangegeven dat over de administratieve organisatie moet worden gerapporteerd.

De heer Varenbrink: Nogmaals, ik ben niet degene die bij dreigende overschrijdingen iets moet doen. Daarover hebben wij het straks gehad.

*De heer **Slob**: Ik heb het niet over dreigende overschrijdingen. Ik heb het over fundamentele gebreken in de administratieve organisatie en de controlefunctie. Die behoren bij zo'n project op een goede wijze te functioneren. Als de administratieve organisatie niet op orde is, ontstaan er heel grote problemen. U weet dat als geen ander.*

*De heer **Varenbrink**: Dan kunnen er grote problemen ontstaan.*

*De heer **Slob**: Die kans is in ieder geval niet ondenkbaar. Dat zijn toch zaken waaraan u op grond van uw verantwoordelijkheid in rapportages aandacht zou hebben moeten besteden.*

*De heer **Varenbrink**: Aan die taak hebben wij in het overleg in het interne circuit zo invulling gegeven als u aangeeft. In die jaren was het ministerie bezig*

*De heer **Slob**: Intern, zegt u, maar u heeft dat alleen in een brief van de heer Lambarts verwoord.*

*De heer **Varenbrink**: Er is natuurlijk meer gebeurd.*

*De heer **Slob**: Maar dat is wat wij op dit punt officieel hebben kunnen terugvinden.*

*De heer **Varenbrink**: Ja.*

*De heer **Slob**: Misschien is er nog wat aan de koffietafel gezegd.*

*De heer **Varenbrink**: Nee, beslist niet. Hierover werd constant gesproken. Dit zijn natuurlijk geen zaken die af en toe onder de koffietafel aan de orde komen. Dit soort projecten heeft op het ministerie constant de aandacht.*

Rapporteren via reguliere voortgangsrapporten

De departementale accountantsdienst is ook formeel betrokken bij de totstandkoming van de reguliere halfjaarlijkse voortgangsrapporten die de minister aan de Tweede Kamer stuurt. De DAD parafeert zelfs deze rapporten. Bij afwezigheid van eigen rapporten aan de Tweede Kamer, heeft de DAD in ieder geval langs deze weg de mogelijkheid om de Tweede Kamer op de hoogte te houden van hetgeen hun primaire aandachtsveld is: het financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie). Ook dat is niet gebeurd, zoals onder meer blijkt uit het al eerder aangehaalde voorbeeld van het niet noemen van de audit van AT Kearney en/of de conclusies uit die audit.

*De heer **Slob**: Via een omweg kreeg u de uitkomsten van de externe audit onder ogen. U geeft aan dat er over de kwestie intern heel veel is gesproken en dat er uiteindelijk heel veel is gebeurd. De commissie gaat het echter ook om de vraag: op welke wijze is toen gezorgd voor een goede communicatie met de Kamer? Uit de voortgangsrapportages is ons gebleken dat die heel belangrijke audit van AT Kearney nergens wordt genoemd. Wel zijn er details aan de orde en worden minder belangrijke audits genoemd, alsmede een verhuizing van een bureau en dergelijke in het kader van de administratieve organisatie. Echter, dit cruciale punt wordt nergens genoemd. Heeft u, toen de conceptvoortgangsrapportages waren opgesteld, gezegd dat dit punt belangrijk was en dat het in de rapporten moest worden genoemd? U was medeverantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de Kamer.*

*De heer **Varenbrink**: Daarvan is in kwalitatieve zin melding gemaakt.*

*De heer **Slob**: Maar er is niets gebeurd.*

De heer Varenbrink: De vraag rijst of elke audit die in het kader van de interne organisatie en sturing gemaakt wordt. Tja, misschien heeft het ministerie een inschatting gemaakt, maar uiteindelijk is gedaan wat gedaan is. Nogmaals, ik ben maar een van de spelers op het veld.

De Tweede Kamer en projectbeheersing

Vastgesteld kan worden dat de Tweede Kamer op geen enkele manier geïnformeerd is over de problemen met de projectbeheersing, terwijl deze toch evident waren. Tevens moet worden vastgesteld dat in de voorbereidingsfase van het project HSL-Zuid de minister en de ambtelijke top van het ministerie onvoldoende zicht en greep op het project hadden. De Tweede Kamer had daardoor ook onvoldoende zicht op het project.

De heer Slob: De uitkomst van de audit heeft voor een groot gedeelte bevestigd wat de heer Lambarts in zijn brief had aangegeven. Mijn vraag was: als de directeur financieel economische zaken en de departementale accountantsdienst en de secretaris-generaal niet goed zicht hebben op de financiële situatie en de overschrijdingen bij de projecten, wat betekent dat dan voor het zicht dat de minister of de Kamer op het project heeft? Is mijn conclusie dan juist dat het zicht van de minister en de Kamer ook onvoldoende is geweest?

De heer Pans: Uiteraard. Als de ambtelijke leiding het gevoel heeft onvoldoende zicht op het project te hebben, dan geldt hetzelfde voor de minister en de Kamer. (...)

Minister en Tweede Kamer hadden beiden geen zicht op het project. Een cruciaal verschil is echter dat de minister wel kennis had van de problemen die daar aan ten grondslag lagen. Deze wetenschap moest de Tweede Kamer ontberen, omdat zij niet geïnformeerd werd over de staat van het financieel beheer en de dreigingen en risico's die door bijvoorbeeld FEZ, de DAD en externe auditors gesignaleerd werden.

5.4 Ontwikkelingen in planning, raming en budget

Met het aannemen van de PKB 3 stemt de Tweede Kamer in met de aanleg van een nieuwe hogesnelheidslijn die maximaal f 7,5 miljard (ofwel € 3,4 miljard) mag kosten en in 2004 in gebruik genomen zal worden. Met de kennis van nu, kan worden vastgesteld dat de HSL-Zuid niet binnen dit budget en deze tijdspanne zal worden gerealiseerd. In deze paragraaf wordt nagegaan hoe het project HSL-Zuid in de periode 1996±2000 ten opzichte van het Kamerbesluit over PKB 3 (1996) is veranderd in termen van benodigd budget en planning.

Alvorens de cijfers in te duiken, wordt eerst stil gestaan bij enkele begrippen die bij budgettaire ontwikkelingen cruciaal zijn. Het gaat om de onderling samenhangende begrippenparen: «spanning en tekort», «raming en budget» en «begroting en taakstellend budget».

5.4.1 Spanning of tekort? Een begrippenkwestie

De voorbereidingsfase van het project HSL-Zuid is in budgettaire zin een relatief rustige periode. Tussen het eerste voortgangsrapport aan de Tweede Kamer uit juli 1997 en het zesde voortgangsrapport uit januari 2000 neemt het projectbudget weliswaar toe van f 8,4 miljard tot f 8,9 miljard, maar dit is voornamelijk het gevolg van prijspeilstijgingen

(inflatie). Dat betekent niet dat het aan Tweede Kamer gepresenteerde projectbudget op dat moment ook toereikend is. Integendeel.

Raming en budget

Vanaf het verschijnen van het allereerste voortgangsrapport is sprake van een situatie waarin er een verschil bestaat tussen het *budget* dat in de rijksbegroting op dat moment is gereserveerd (en dat in de voortgangsrapporten als het projectbudget wordt gepresenteerd) en de meest actuele *raming* van het project. Het budget is de *beschikbare* som geld en de raming de *berekende* som geld om het project daadwerkelijk te kunnen voltooien.

Spanning of tekort?

Dit verschil wordt in de stukken vaak aangeduid als «spanning tussen de raming en het budget». Dit lijkt een eufemisme voor «dreigend tekort» of «gat in de begroting». De minister beschouwt echter «spanning» als iets wat in beginsel in de toekomst nog oplosbaar is binnen het project, zonder afbreuk te doen aan scope en kwaliteit. Een daadwerkelijk «tekort» daarentegen moet worden beschouwd als een onoplosbaar probleem waarvoor alleen budgetverhoging of aanpassing van de scope nog een oplossing biedt. Cruciaal is derhalve de vraag: wanneer is een spanning tussen raming en budget nog redelijkerwijs oplosbaar en wanneer is sprake van een onoplosbaar tekort. In het eerste geval kan door het nemen van beheersmaatregelen de spanning nog gereduceerd worden, in het tweede geval is sprake van een tegenvaller.

De heer Hermans: Wij merken ook dat spanning een heel ruim begrip wordt. Er zijn geen gradaties in spanning. Is het niet gewoon een eufemisme voor «tekort op de begroting»?

De heer Lambarts: Niet helemaal. Op het moment dat het zeker is dat het bedrag nodig is, spreek je niet meer over spanning. Omdat het hier echter gaat over inschattingen, over berichten die uit de organisatie komen en die niet hard zijn, wordt er gesproken over spanning. Het gaat erom dat de projectorganisatie méér geld nodig denkt te hebben voor de projectrealisatie dan wat er in de begroting is opgenomen.

Hoe «hard» een verschil tussen raming en begroting is, vormt een grijs gebied dat loopt van een boterzachte eventualiteit tot een keiharde onvermijdelijke tegenvaller. Voormalig minister Netelenbos heeft hier een duidelijke opvatting over. Zij zag een spanning niet gauw als «hard».

Mevrouw Netelenbos: (...) ik ging heel anders om met spanningen. Spanningen in de aanleg van in dit geval een spoorlijn, laten zich heel vaak oplossen. U heeft alle dossiers gezien. In de loop van de tijd veranderen vaak de getallen rond die spanningen of de onderwerpen waardoor die spanningen ontstaan. Je hebt al die experts om die spanningen weg te werken. Heel vaak gebeurde dat ook. (...) Dan wordt er gemeld welke punten zorgen geven. Die zorgen moet je uiteraard weer zien weg te organiseren. Dat is het beleid zoals ik dat heb gevoerd. Spanningen moeten gemeld worden. Die zijn overigens ook altijd aan de Kamer gemeld, maar daar komen wij vast nog over te spreken. Maar de zwaarte van die spanningen is pas helder als die spanningen hard zijn. Heel vaak zijn die niet hard. De dynamiek van het aanleggen van zo'n spoorlijn maakt dat er bij wijze van spreken iedere dag nieuwe spanningen ontstaan. Ik verwacht van mijn medewerkers dat ze iedere dag die spanningen weer onder controle krijgen. Heel vaak gebeurde dat ook. (...)

Begroting of taakstellend budget

Om de budgettaire gang van zaken van de HSL-Zuid te doorgronden is

ook van belang om alert te zijn op het onderscheid tussen «(project)-budget» of «begroting» en «taakstellend budget». Het projectbudget is het budget dat in de rijksbegroting is opgenomen en in de voortgangsrapporten als het projectbudget wordt aangeduid. Het taakstellend budget is het budget waarvan intern, binnen het ministerie, is afgesproken dat dit het maximale budget is dat beschikbaar is voor het project. Dit begrip hangt samen met een sturingsfilosofie die in 1998 door minister Netelenbos is geïntroduceerd.

5.4.2 Sturen op taakstellend budget

Wanneer minister Netelenbos aantreedt, merkt zij dat er in het verleden veel bestuurlijke toezeggingen zijn gedaan. De cultuur op het ministerie ervaart zij als een cultuur gericht op het bouwen van mooie projecten, waarbij de zorg voor budgetbeheersing op de tweede plaats lijkt te komen.

Mevrouw Netelenbos: Je vraagt natuurlijk ook wel hoe het heeft kunnen gebeuren. Wij hebben het dan over de tweede helft van 1998. Dat werd vooral verklaard vanuit de manier van werken tot dan toe op het departement. Er was een «ongoing concern» bij het bouwen van tal van projecten. De zorg over geld was niet eens zo groot, want dat geld kwam ieder jaar wel binnen. Men richtte zich vooral op het project. Dat moest mooi zijn en dat moest er goed uitzien. Dat was eigenlijk de ingenieursinteresse voor het bouwen van mooie dingen. En het budget was er altijd wel. Dat was ook de situatie bij Verkeer en Waterstaat en bij Rijkswaterstaat. Bij de spoorwegen was dat nog een graadje erger. De spoorwegen waren uitgeplaatst zonder regelgeving en zonder contractuele verhouding. Dat maakte dus ook dat men daar al in een enorme worsteling zat; je kan wel iets vinden op het departement en zeggen dat iets een resultaatverplichting is, maar vervolgens vindt RIB dat het geen resultaatverplichting is maar een inspanningsverplichting. Dat was de manier waarop het toen ging. Er was een trendbreuk in 1998 door de stappen die de nieuwe secretaris-generaal en de nieuwe minister hadden ingezet. U kunt zich voorstellen dat dit een hele verandering was. Daar hebben wij dus aan gewerkt.

Om dit te veranderen introduceert zij de sturingsfilosofie van het «sturen op taakstellend budget». Dit betekent dat per project (en binnen een project per projectonderdeel) een vast budgetplafond wordt vastgesteld waarbinnen het project(onderdeel) uitgevoerd dient te worden. Deze filosofie betekent dat indien de actuele raming hoger uitvalt en er dus een tekort dreigt, dit in beginsel niet leidt tot aanpassing van de begroting (het projectbudget), maar dat door middel beheersmaatregelen er voor gezorgd moet worden dat de problematiek binnen het taakstellend budget wordt opgelost. Omdat deze filosofie is toegepast op het totale Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) waarin het budget volledig met plannen was belegd, wordt sindsdien ook wel gesproken over het «betonnen MIT».

Mevrouw Netelenbos: (...) Uiteindelijk zijn wij gekomen tot de invulling van dat budget. Dat heette dus het betonnen MIT. Het betekende dat al het geld dat er was, was toegewezen aan projecten. Het hield tevens in dat er geen ruimte was voor tegenvallers of nieuwigheden. (...)

In de MIT-programma's die de minister jaarlijks aan de Tweede Kamer stuurt is de filosofie beschreven.

MIT 1999–2003 (p. 53)

«Nog meer dan voorheen wordt in de werkwijze van Verkeer en Waterstaat en de overige betrokkenen afgestemd op het beperken van het verschijnsel kostenstijgingen. (...) Om die reden dienen de bedragen die nu zijn opgenomen in de realisatiefase als taakstellend te worden beschouwd. Dit geldt eveneens voor de projecten uit de categorie 1, waarvoor eerder een tracébesluit is genomen»

MIT 2000–2004 (p. 21)

«Voor de projecten in de realisatiefase en de projecten waarvoor reeds een tracébesluit is genomen, bedoeld wordt: gelden sinds het vorige MIT taakstellende budgetten. Dit betekent dat kostenstijgingen binnen een bepaald project dienen te worden gecompenseerd door een versobering binnen het desbetreffende project, dan wel door het goedkoper uitvoeren of eventueel schrappen van een ander project.»

In de visie van minister Netelenbos is er vanaf de introductie van het taakstellend budget geen ruimte meer voor tegenvallers. Dit was een trendbreuk.

Mevrouw Netelenbos: (...) Als dat wel aan de orde was, moest je dat betonnen MIT gaan wijzigen en moest je opnieuw gaan onderhandelen. Dus dat maakte dat er voor de minister en voor de Tweede Kamer een geheel nieuwe trend ontstond. Wij zaten met z'n allen in een financieel harnas met afspraken over de infrastructuur tot 2010. Dat was voor het departement een trendbreuk, waardoor wij later veel ongemak hebben gekregen, omdat de een dat gewend was en de ander niet. De trendbreuk hield in dat wij gingen sturen op taakstellend budget. Iedere medewerker die aan een project werkte, kreeg een taakstellend budget waarmee hij of zij het dan vervolgens moest doen. Wanneer er onverwachts tegenvallers ontstonden, moest men die binnen het project oplossen, aangezien het anders ten koste zou gaan van een ander project. Dat sturen op taakstellend budget verklaart ook hoe wij vervolgens omgingen met spanningen. Met andere woorden: u moet het zelf oplossen en als u dat echt niet lukt, dan komt u maar bij mij terug en dan zullen wij naar de minister van Financiën moeten. (...)

Voordelen en nadelen van sturen op taakstellend budget

De filosofie van sturen op taakstellend budget heeft een aantal algemeen erkende voordelen.

1. Budgettaire transparantie

Door uit te gaan van taakstellende budgetten is steeds eenduidig de budgettaire totaalsituatie te overzien. Dat is immers de optelsom van de taakstellende budgetten.

2. Budgettaire rust

Het voortdurend aanpassen van de begroting aan de nieuwste ramingen is niet nodig, want dreigende problemen worden opgelost binnen het vastgestelde taakstellend budget.

3. Doelmatigheid

Taakstellend budget geeft voor de uitvoerders «druk op de ketel». Het dwingt tot doelmatigheid, omdat steeds op zoek gegaan moet worden naar de meest doelmatige oplossing (door optimalisaties en versoberingen) om binnen het taakstellend budget te blijven.

Een belangrijke randvoorwaarde voor adequate sturing met een taakstellend budget is dat deze gebaseerd is op een realistische raming. Indien dit niet het geval is, kunnen genoemde voordelen omslaan in nadelen.

1. Budgetbeheersing wordt schijnwerkelijkheid

Er ontstaat een vertekend beeld van de feitelijke budgettaire situatie, indien deze gebaseerd wordt op taakstellende budgetten die niet haalbaar en realistisch meer zijn. Niet de werkelijkheid van de actuele raming, maar de fictie van een taakstellend budget wordt dan leidend.

2. Budgettaire rust impliceert het vooruitschuiven van problemen

Het voorgaande leidt ertoe dat het projectbudget (c.q. de begroting) niet wordt aangepast en reële budgettaire problemen vooruitschuiven en cumuleren.

3. Doelmatigheid wordt ondoelmatigheid

Indien binnen een taakstellend budget alle reële besparingsmogelijkheden zijn uitgeput, geeft dit een verkeerde prikkel aan uitvoerders. Zij gaan noodgedwongen op zoek naar «boekhoudkundige oplossingen» (bijvoorbeeld inboeken van toekomstige meevallers), verkapte scopewijzigingen of zelfs ondoelmatige oplossingen (bijvoorbeeld risico's aanvaarden in ruil voor een lagere prijs). In zo een situatie is het taakstellend budget verabsoluteerd en in feite fictief. Het is dan van middel tot doel op zich verheven.

5.4.3 Ontwikkeling van het budget (1997±2000)

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de «budgettaire wapenfeiten» in de periode 1997±2000, waarin de eerste spanning tussen raming en budget zich manifesteert.

De budgettaire uitgangssituatie

Nadat de PKB-besluitvorming is afgerond, ontvangt de Tweede Kamer op 16 juli 1997 de projectbeschrijving en het eerste voortgangsrapport. Er zijn in feite twee momenten aan te wijzen die beschouwd kunnen worden als de budgettaire uitgangssituatie na parlementaire goedkeuring van het project HSL-Zuid:

- het financiële plaatje uit de PKB die de Tweede Kamer in december 1996 heeft vastgesteld;
- het financiële plaatje uit de gecombineerde basisrapportage en eerste voortgangsrapportage van het groot project HSL-Zuid uit juli 1997.

De beide plaatjes en de verschillen daartussen worden in tabel 5.2 gepresenteerd.

Tabel 5.2: Financiële uitgangssituatie project HSL-Zuid na vaststelling PKB

Uitgavenpost/dekkingsbron (alle bedragen x miljoen gulden)	PKB 3 (december 1996)	Voortgangsrapport 1 (juli 1997)
Uitgaven		
(1) Investeringskosten	6 808	6 096
(2) Grondverwerving	714	725
(3) Bijdrage aan België	pm	823
Totaal	7 522+ pm	8 454
Dekking		
(a) uit de Rijksbegroting	2 022	3 096
(b) uit het Fonds Economische Structuur- versterking (FES)	2 302	3 219
(c) door herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's	1 435	
(d) veronderstelde bijdrage van de EU	350	350
(e) private financiering ¹	1 413	1 789
Totaal	7 522	8 454

¹ Voor het bedrag van private financiering is in de stukken altijd melding gemaakt van «circa f 1,4 miljard». Hier is een exact bedrag berekend dat nodig zou zijn voor een sluitend beeld uitgaande van alle overige posten die wel bekend zijn.

(1)/(2) Investerings- en grondverwervingskosten

De raming van het project is uiteraard niet anders dan hetgeen bij de PKB-besluitvorming is vastgesteld. De toename van de investeringskosten en de kosten van grondverwerving (in totaal f 109 miljoen) wordt verklaard door prijspeilstijgingen.

(3) Bijdrage aan België

De kosten van de bijdrage aan België, in totaal f 823 miljoen, worden volgens het eerste voortgangsrapport uit juni 1997 als volgt verdeeld:

- f 279 miljoen uit de begroting van Verkeer en Waterstaat (SVV);
- f 181 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ;
- f 363 miljoen uit private middelen.

Deze verdeling wordt niet toegelicht. Derhalve is niet duidelijk waarom de bijdrage aan België voor een aanzienlijk deel moet worden gedekt uit ± additionele ± private middelen, waarvoor op dat moment evenmin financiële dekking bestaat (zie ook paragraaf 5.5.2).

De dekking

Bovenstaand overzicht illustreert dat er ogenschijnlijk een oplossing gevonden is voor de post «herprioritering binnen de infrastructuurprogramma's». In hoofdstuk 4 is al uiteengezet hoe het kabinet op zoek ging naar dekking voor de f 1,4 miljard meerkosten uit de PKB. Het kabinet discussieerde over de vraag of dit al dan niet ten laste van het programma Samenwerken aan Bereikbaarheid (SWAB) moest gaan en of dit aan de Tweede Kamer gemeld moest worden. Deze discussie werd geparkeerd (zie paragraaf 4.2.4), maar begin 1997 weer opgepakt. In een ambtelijke nota van 6 februari 1997 wordt minister Jorritsma gemeld dat er dekkings tekorten zijn bij de Betuweroute (f 519 miljoen) en de HSL-Zuid (f 1459 miljoen), maar dat de uitvoering van het SWAB prioriteit heeft en dus als dekkingsbron niet geschikt lijkt. Echter, bij volledige inpassing op het spoorbudget zal een «*beperkt tweede tactisch pakket*» overblijven (ofwel: andere spoorprojecten die in de planning zitten, moeten worden geschrapt) en zullen er zelfs tekorten ontstaan bij projecten die in uitvoering zijn.¹⁸⁹ In de begroting voor 1998 is de zaak definitief opgelost,

¹⁸⁹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 6 februari 1997, kenmerk: FPI-7037.

maar op basis van de toelichting is nog steeds niet duidelijk hoe deze meerkosten exact zijn verwerkt. In de begroting 1998 staat: «Ten aanzien van de HSL zijn meerkosten ontstaan als gevolg van de tunnel onder het Groene Hart en andere aanvullende maatregelen langs het tracé (f 1 457 miljoen). Conform het besluit van de Kamer zijn deze meerkosten voor f 757 miljoen ingepast in deze begrotingsperiode. Het kabinet heeft besloten het restant van f 700 miljoen te financieren uit het FES na 2002».¹⁹⁰

Een valse start? Tekort door voorbereidingskosten

Ten aanzien van de financiële uitgangssituatie (zoals gepresenteerd in tabel 5.2) kan nog opgemerkt worden dat in het gepresenteerde budget ook verborgen tekorten kunnen zitten. Dit is het geval voor de kosten die zijn gemaakt voor de voorbereiding van de PKB. In een interne notitie van de directie FEZ aan directeur-generaal Vervoer van 18 maart 1997 wordt gesteld: «Het projectbureau heeft melding gemaakt van een knelpunt van circa f 100 miljoen. Dit betreft voorbereidingskosten tot juni 1996. Deze kosten zijn reeds gemaakt en zijn tot nu toe ten laste gebracht van de post onvoorzien in latere jaren. Uitgaand van een juiste raming zullen de totale projectkosten uiteindelijk circa f 100 miljoen hoger worden». In feite is dus ruim f 100 miljoen uit het verleden nog niet adequaat gedekt. In het eerste voortgangsrapport aan de Tweede Kamer wordt dit als volgt verwoord: «Vanaf 1991 tot de PKB deel 3 (mei 1996) is een bedrag van gesaldeerd f 108,8 miljoen exclusief BTW uitgegeven. Deze kosten vormen geen onderdeel van PKB deel 3.»

Feitelijk is deze informatie juist, maar het is de vraag of Kamerleden hieruit kunnen opmaken dat er bij aanvang van het project al een «vuiltje» van (op dat moment) f 108 miljoen aanwezig is, dat wel op het HSL-budget drukt maar waarvoor nog geen oplossing bestaat. Dat dit bedrag (vooralsnog) ten laste van de post onvoorzien van het project-budget is gebracht wordt niet vermeld. Pas in 2000 zal aan de Tweede Kamer gemeld worden hoe deze kosten in de HSL-begroting gedekt zijn.

De budgettaire ontwikkelingen tot de uitvoeringsfase

Vanaf de budgettaire startsituatie tot het in uitvoering komen van het project (in 2000), vinden er geen grote bijstellingen van het HSL-budget plaats. Tabel 5.3 illustreert dat. In deze tabel is de ontwikkeling van het budget per voortgangsrapport weergegeven. Om de aansluiting met de voorgaande hoofdstukken te maken, start de tabel in 1991 bij de eerste HSL-nota.

¹⁹⁰ Begroting Infrastructuurfonds voor het jaar 1998, TK, 1997±1998, 25 600 A, nr. 2; p. 9.

Tabel 5.3: Budgetontwikkeling project HSL-Zuid 1991–2000

Documenten	Datum	Stand budget (mln. gulden)	Stand budget (mln. euro)	Mutaties t.o.v. vorige mijlpaal in guldens
1e HSL-nota (PKB-1)	maart 1991	3 135	1 423	±
2e HSL-nota (PKB-1)	mei 1994	5 860	2 659	Budgettoename: f 2 725 mln. ± raming kunstwerken: f 950 mln. ± inpassing/milieu: f 1 500 mln. ± overig: f 275 mln.
PKB deel 3	mei 1996	7 522	3 413	Budgettoename: f 1 662 mln. ± tunnel Groene Hart: f 900 mln. ± inpassingseisen: f 535 mln. ± prijspeil f 227 mln.
Projectbeschrijving HSL-Zuid	16-7-1997	7 522	3 413	Budgettoename: f 0 mln.
Voortgangsrapport 1	16-7-1997	8 454	3 836	Budgettoename: f 934 mln. ± bijdrage aan België: f 823 mln. ± prijspeil: f 109 mln.
Voortgangsrapport 2	18-12-1997	8 661	3 930	Budgettoename: f 207 mln. ± prijspeil: f 207 mln.
Voortgangsrapport 3	23-6-1998	8 675	3 937	Budgettoename: f 14 mln. ± rente bijdrage aan België: f 14 mln.
Voortgangsrapport 4	6-1-1999	8 884	4 031	Budgettoename: f 209 mln. ± prijspeil f 209 mln.
Voortgangsrapport 5	28-6-1999	8 884	4 031	Budgettoename: f 0 mln.
Voortgangsrapport 6	7-1-2000	8 978	4 074	Budgettoename: f 94 mln. ± BTW: f 8 mln. ± prijspeil: f 107 mln. ± overig: ± f 21 mln.

Geen tegenvallers, wel spanningen

Uit tabel 5.3 blijkt dat in de eerste vier voortgangsrapporten de budgetverhogingen steeds het gevolg zijn van prijspeilstijgingen. In het vijfde voortgangsrapport (juni 1999) wordt de Tweede Kamer voor het eerst gemeld dat er naar de laatste inzichten een spanning tussen raming en budget bestaat. Over aard en omvang wordt niets gezegd. Naar aanleiding van het vijfde voortgangsrapport stelt de Tweede Kamer in het najaar van 1999 een groot aantal, vaak kritische vragen over onder andere de budgettaire situatie die is ontstaan door de tegenvallende aanbesteding van de HSL-onderbouw. Het antwoord van de minister op één van deze vragen geeft een goed inzicht in de budgettaire en organisatorische ontwikkelingen tot dan toe.

Vraag aan de minister van Verkeer en Waterstaat over het budget¹⁹¹

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering uitleg kan geven over de gesignaleerde opwaartse kostendruk binnen het budget van de HSL-Zuid! »Waar zitten de overschrijdingen c.q. waar worden ze verwacht? Wat gaat de regering doen om de kosten in de hand te houden,» zo vragen genoemde leden.

Het antwoord van minister Netelenbos:

«De in de vijfde voortgangsrapportage genoemde opwaartse kostendruk kwam op een moment dat het HSL-Zuid project eind 1998, begin 1999 in een transformatiefase verkeerde. De voorbereidingsfase werd centraal aangestuurd en beheerst. Om voor de uitvoering gesteld te staan, is de lijn opgeknipt in vijf geografische «clusters» (aangeduid als projectbureaus) voor de onderbouw en een «cluster» voor de bovenbouw. Deze projectbureaus zijn medio 1998 gevormd. Dit betekende een decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en budgetten. Deze overgang betekende ook dat tot dan toe centraal opgestelde (kosten)rapportages afgestemd dienden te worden op de nieuwe decentrale situatie. De projectbureau-managers is verzocht een plan van aanpak aan te leveren voor het realiseren van hun deel van de uitvoering van het traject. De geaggregeerde plannen van aanpak gaven in eerste instantie een overschrijding aan ten opzichte van het beschikbare budget. Dit effect wordt verklaard door een «natuurlijke» neiging om bij het overnemen van taken, verantwoordelijkheden en budgetten alle onzekerheden nog eens nadrukkelijk naar voren te brengen. Naar aanleiding hiervan heeft begin 1999 de in voortgangsrapportage 5 aangekondigde integrale review op de kosten plaatsgevonden. In een intensief interactief proces hebben projectleiding en de managers van de projectbureaus alle plannen van aanpak ten aanzien van bouwkosten en VAT kosten (= voorbereiding, administratie en toezicht) kritisch doorgenomen)». (...)

Budgettaire dreigingen?

De antwoorden die minister Netelenbos geeft op vragen over voortgangsrapport 5 corresponderen bijna letterlijk met de tekst uit het zesde voortgangsrapport dat de Tweede Kamer op 7 januari 2000 ontvangt. Ook in het zesde voortgangsrapport is de teneur van het verhaal dat de overschrijding die zich leek te manifesteren niet op een reële kostenstijging is gebaseerd maar te wijten is aan de «natuurlijke neiging» van projectbureau-managers om ramingen op te blazen. Niettemin is er sprake van een spanning van f 200 miljoen, zo blijkt uit voortgangsrapport 6, respectievelijk het vervolg van het antwoord op bovenvermelde vraag 1:

Tekst 6^{de} voortgangsrapport (tevens vervolg op de vraag uit het bovenstaande kader)

(...) «Dit proces is in juni afgesloten met het vaststellen van taakstellende budgetten per projectbureau. Hierbij hoort volgens de laatste inzichten nog een overschrijdingstendens van zo'n f 200 miljoen. In deze fase van het project en in relatie tot het totale projectbudget is dit evenwel nog geen reden tot budgetaanpassing. Desalniettemin blijft er natuurlijk wel een zekere druk op het budget bestaan. Een voorbeeld hiervan vormt onder andere ook een eventueel tegenvallende (hogere) prijsontwikkeling in een vrij levendige bouwmarkt. Manieren om deze budgettaire druk te weerstaan zijn met name gelegen in het qua onderhandelingen zo scherp mogelijk doorlopen van het aanbestedingstraject voor de grote bouwcontracten, met een duidelijk oog voor de mogelijkheden die de expliciet nagestreefde design en build filosofie biedt. In dit verband staat het taakstellende karakter van de budgetten hoog in het vaandel van de HSL-Zuid organisatie.»

De boodschap is dat er een overschrijding dreigt, maar dat in de onderhandelingen in het aanbestedingstraject deze budgettaire druk weerstaan kan worden. In hoeverre dat zal lukken blijkt in hoofdstuk 6.

¹⁹¹ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 106.

5.4.4 Ontwikkelingen in de planning (1997±2000)

Wat betreft de planning van het project staat in de door de Tweede Kamer goedgekeurde PKB deel 3a: «De huidige planning van het project geeft aan dat de HSL-Zuid in 2004 in gebruik kan worden genomen»¹⁹².

Op 16 juli 1997 ontvangt de Tweede Kamer van minister Jorritsma in één document de projectbeschrijving van de HSL-Zuid, alsmede het eerste voortgangsrapport.¹⁹³ In dit stuk worden tegenstrijdige signalen afgegeven over de planning. Op pagina 11 (van de projectbeschrijving) staat: «De indienststelling van de HSL-Zuid vindt plaats in 2004». In de planningstabel op pagina 17 (van het eerste voortgangsrapport) blijkt dat indienststelling voor het traject Rotterdam-Antwerpen halverwege 2005 wordt voorzien en voor het traject Amsterdam-Rotterdam zelfs eind 2005.

Tijdens een algemeen overleg in januari 1998 vraagt mevrouw Versnel-Schmitz (D66): «Eerst zou de eerste trein halverwege 2005 rijden over de HSL, maar nu is er sprake van dat het december 2005 of januari 2006 wordt. Waardoor wordt dit halve jaar vertraging veroorzaakt?»¹⁹⁴ Minister Jorritsma gaat hier in haar beantwoording niet op in. Tot april 2002 zal de in de voortgangsrapporten opgenomen planningstabel ongewijzigd blijven wat betreft de indiensttredingdatum.

5.5 De HSL-Zuid naar de markt

Vanaf 1998 worden voorbereidingen getroffen voor de aanbesteding van de HSL-Zuid, die later dat jaar in gang wordt gezet. De periode van 1998 tot 2000 kenmerkt zich door een tomeloze ambitie om de HSL-Zuid gezamenlijk met het bedrijfsleven te realiseren. De HSL-Zuid moet als geïntegreerd vervoersconcept in de markt worden gezet. Daarvoor wordt een innovatieve contracteringsstrategie ontwikkeld, die onder meer neerslaat in de zogeheten «privatiseringsnotitie» uit januari 1999.

Illustratief voor deze periode is een opmerking in de themabijlage bij het derde voortgangsrapport: «Nee, de HSL is geen sprookje. Maar het is wel mogelijk om heel dicht bij verwezenlijking van het sprookjesideaal te komen. Daar is durf voor nodig, niet alleen van de projectorganisatie, maar ook van de markt en de politiek.» De contracteringsstrategie getuigt van die durf. De aanpak is erop gericht de private financiering te maximaliseren, en biedt volgens het ministerie door innovatieve contractvormen veel ruimte voor overdracht van risico's en verantwoordelijkheden naar de aannemers. Dit laatste zal een groot knelpunt blijken bij de aanbesteding en gunning van de contracten. Deze paragraaf gaat uitgebreid in op de wijze waarop Verkeer en Waterstaat de HSL-Zuid in de markt wilde zetten. Daarbij staan achtereenvolgens drie vragen centraal:

1. Hoe heeft de projectorganisatie de private financiering onderbouwd?
2. Welke benadering heeft zij gekozen om marktpartijen daadwerkelijk te committeren aan private participatie (en hoe pakte die benadering uit?)
3. Hoe kwam als resultaat van deze marktbenadering de contracteringsstrategie tot stand?

5.5.1 Uitgangspunten private financiering

Het voornemen tot private (mede-)financiering van de HSL-Zuid vloeide rechtstreeks voort uit de in Europees verband gemaakte afspraken eind jaren tachtig. In die periode bestond weinig uitzicht op daadwerkelijke private financiering. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, had de regering

¹⁹² TK, 1996±1997, 22 026, nr. 70, p. 17.

¹⁹³ Projectbeschrijving en Voortgangsrapport nr. 1 HSL-Zuid, p. 14; bijlage bij kamerstuk 22 026, nr. 74.

¹⁹⁴ TK 1997±1998, 22 026, nr. 80; p. 8.

geen zicht op een bijdrage in aanleg, beheer en exploitatie, noch op de omvang van de bijdragen en de financieel-juridische structuur. Het streven naar private financiering bleef niettemin overeind in SVV 2 (1989) en de HSL-nota's van 1991 en 1994. Daarom wordt in het PKB-besluit voor de HSL-Zuid de doelstelling geformuleerd om een vorm van publiek-private samenwerking bij aanleg en/of exploitatie te realiseren. Deze «privatiseringdoelstelling» is gebaseerd op de volgende aannamen:

1. «De exploitatie van de hogesnelheidslijn levert voldoende op om de exploitatiekosten te dekken en om een gedeelte van de investeringskosten terug te verdienen.»
2. «De HSL-Zuid betreft langeafstandsvervoer tussen grote steden en de verwachting is (...) dat de exploitatie van de hogesnelheidslijn dan ook meer dan gemiddeld rendabel is.»
3. «De hogesnelheidslijn bedient een andere markt dan de gewone trein: er zullen veel meer zakelijke incidentele reizen worden gemaakt (tussen de Europese hoofdsteden) in de duurere tariefklassen dan op het nationale net. Dit leidt tot een meer dan gemiddelde opbrengst per kilometer».

Deze gunstige exploitatieverwachtingen worden onderbouwd door een positieve raming van het exploitatiesaldo, die gebaseerd is op een businessplan van McKinsey en HST-VEM (de beoogde exploitant) en op onderzoek van OC&C Strategy Consultants en Coopers&Lybrand. Volgens het kabinet resulteren de berekeningen van OC&C in een exploitatieresultaat van f 2,2 miljard (contante waarde) bij de aanleg van een geheel nieuwe hogesnelheidslijn. Dit valt op te maken uit deelrapport 2 (exploitatieplan) van de *Nieuwe HSL-Nota* uit 1994.

5.5.2 Raming private bijdrage

Hoewel het kabinet met PKB 3 nog geen besluit neemt over de vormgeving en de precieze hoogte van de private financiering, gaat het kabinet in 1996 uit van een aanzienlijke private bijdrage ter hoogte van f 1,42 miljard (€ 635 miljoen). Dit bedrag wordt genoemd in de projectbeschrijving die de Tweede Kamer in juli 1997 ontvangt.¹⁹⁵ Een directe onderbouwing van het bedrag ontbreekt. De hoogte van de private bijdrage lijkt voornamelijk samen te hangen met de ± wel in de PKB 3 genoemde ± publieke dekkingsbronnen. Dit neemt niet weg dat het bedrag realistisch, zelfs tamelijk conservatief, geraamd is in het licht van de eerder gemaakte exploitatieberekeningen.¹⁹⁶

In feite ligt de door het kabinet veronderstelde private bijdrage al sinds 1994 op circa f 1,8 miljard, omdat rekening gehouden wordt met gedeeltelijk private financiering van de bijdrage aan België. In paragraaf 3.2.2 is uiteengezet dat het kabinet al in maart 1994 het besluit neemt om f 350 miljoen van de meerkosten van het E19-tracé privaat te financieren. In mei 1996 wordt dit in het kabinet herbevestigd. Op basis van de in 1994 afgesproken verdeelsleutel van vijftig procent uit de rijksbegroting is in 1996 het privaat te financieren deel van de bijdrage aan België gestegen tot f 363 miljoen. Dit wordt de Tweede Kamer voor het eerst duidelijk in het accountantsrapport over de PKB 3 dat de Tweede Kamer op 17 september 1996 ontvangt.¹⁹⁷ In antwoord op schriftelijke vragen over de PKB 3 in oktober 1996 wordt duidelijk dat de minister inmiddels rekening houdt met een private bijdrage van f 1,8 miljard.¹⁹⁸ Een toelichting hierop ontbreekt. De Tweede Kamer wordt hiermee op zeer impliciete wijze geïnformeerd over de uitkomsten van een tweeënhalve jaar eerder genomen kabinetsbesluit. Een inhoudelijke argumentatie waarom

¹⁹⁵ Projectbeschrijving en Voortgangsrapport 1.HSL-Zuid, bijlage bij kamerstuk 22 026, nr. 74.

¹⁹⁶ De kwalificatie «conservatief» staat ook in een ambtelijke notitie aan de minister van Financiën van 11 december 2000: «In de communicatie aan de Kamer destijds is gekozen voor de presentatie van een conservatieve schatting van f 1,8 miljard».

¹⁹⁷ Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 17-09-1996, kenmerk AD/96/5665.

¹⁹⁸ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 21; p. 15 (antwoord op vraag 32 c).

een de keuze voor het E19-tracé zou leiden tot een hogere private bijdrage ontvangt de Tweede Kamer niet.

De private financiering en de PKB

In 1999 schrijft de minister, naar aanleiding van de onderhandelingen met de NS over het vervoerscontract, in voortgangsrapport 5: «Daarbij geldt nog steeds de in de PKB vastgelegde randvoorwaarde dat ten minste f 1,881 miljard van de vervoersopbrengsten over de HSL terug moet vloeien in de staatskas (...)»¹⁹⁹ Door verwijzing naar een «in de PKB vastgelegde randvoorwaarde» geeft de minister hier een onjuiste voorstelling van zaken aan de Tweede Kamer. In de PKB 3 is geen concreet bedrag voor private financiering genoemd. Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat de private bijdrage bij aanvang van het project (zoals blijkt uit het eerste voortgangsrapport) nog f 1,79 miljard bedroeg en daarna steeds stapsgewijs is opgehoogd in verband met prijspeilstijgingen. Pas ten tijde van voortgangsrapport vijf in 1999 was de bijdrage gegroeid tot f 1,88 miljard. Tot slot geldt hier ook nog een formeel argument: in de PKB wordt geen bindend besluit genomen over de financiering. Enkel de planologische uitgangspunten en voorwaarden worden vastgelegd (in de zogenaamde «gele teksten») en de rest is toelichting.

5.5.3 De mogelijkheden voor PPS onderzocht

Na vaststelling van het projectbesluit (PKB deel 3) in 1997 geeft minister Jorritsma de projectorganisatie HSL-Zuid de opdracht «vrijmoedig» alle alternatieven in het kader van private financiering te onderzoeken.²⁰⁰ In vervolg daarop wordt een aantal oriënterende gesprekken gevoerd met een brede vertegenwoordiging van het Nederlandse bedrijfsleven. Concrete toezeggingen tot private participatie levert dit nog niet op. Verder wordt een stappenplan voor de uitvoering van de privatisering ontwikkeld.²⁰¹ Hierin wordt geanticipeerd op de geleidelijke liberalisering van de spoorsector; de inmiddels verzelfstandigde NS wordt als markt-partij beschouwd. De verkennende fase wordt in januari 1998 afgerond met twee brieven aan de Tweede Kamer van de ministers Jorritsma en Zalm, mede namens hun collega De Boer van VROM. In de eerste brief melden de ministers dat de beleidsdirecteuren-generaal verantwoordelijk worden voor de totstandkoming van de private betrokkenheid bij de HSL-Zuid. Dit is niet langer een taak van de SPRI (Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur) die zich tot dan toe met dit vraagstuk had beziggehouden.²⁰² De totale privatiseringskosten voor de HSL-Zuid (extern en intern) worden op maximaal f 70 miljoen geraamd. «De Minister van Verkeer en Waterstaat zal hiervoor de benodigde middelen in de begroting gaan vrijmaken,» zo vermeldt de brief.

De tweede brief gaat over de vormgeving van de private betrokkenheid bij de HSL-Zuid.²⁰³ Hierin staat: «Onder private deelname verstaat het kabinet: het betrekken van private partijen in een gecommiteerde, participerende rol als ondernemer in het integrale vervoerssysteem HSL-Zuid.» Over de beoogde private bijdrage van f 1,8 miljard uit de vervoerexploitatie melden de ministers dat «geen uitspraak kan worden gedaan ten aanzien van de «hardheid» van dit bedrag.»

¹⁹⁹ Voortgangsrapport nr. 5 HSL-Zuid, p. 12; bijlage bij kamerstuk 22 026, nr. 90.

²⁰⁰ Dit schrijft de Algemene Rekenkamer in 2002 in een rapport over de totstandkoming van PPS bij de HSL-Zuid, (TK, 2001±2002, 28 472, nr. 2). De paragrafen 9.1.1 en 10.1 uit het rapport vormen een heldere weergave van de fase waarin de private financiering voor de HSL-Zuid wordt voorbereid. Voor het schrijven van dit hoofdstuk zijn enkele alinea's uit het rapport van de Rekenkamer in bewerkte vorm overgenomen.

²⁰¹ HSL-Zuid, deelproject Privatisering, Stapplan tot 1/10/1997.

²⁰² TK, 1997±1998, 22 026, nr. 78. De minister schrijft ook dat de SPRI wordt omgedoopt in SPI (Stuurgroep Privatisering Infrastructuur). De SPI zal voortaan slechts een advies- en audit-functie gaan vervullen ten aanzien van concrete privatiseringsvoorstellen voor infrastructuur.

²⁰³ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 77.

Hardheid private financiering

Het bedrag van f 1,8 miljard was uit budgettair oogpunt wel degelijk «hard»; de private financiering vormde een belangrijke dekkingsbron. De minister bedoelt dat het onzeker is of een private bijdrage van deze omvang ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Als dit niet mogelijk zal blijken, zal een aanzienlijk dekkingsprobleem voor de HSL-Zuid ontstaan. Ambtelijk Financiën heeft zijn twijfels over de ingerekende private financiering. In een memo aan de projectorganisatie HSL-Zuid wordt verklaard dat de «taakstelling» van f 1,8 miljard mogelijk avechts zal kunnen werken. Wanneer private partijen niet meer dan bijvoorbeeld f 1 miljard risicodragend zullen willen participeren, willen zij voor «*elke cent meer dusdanige garanties van de staat die neer zullen komen op debudgettering (ongewenst) en het project duurder maken dan noodzakelijk*».²⁰⁴

In tegenstelling tot de Betuweroute, waarbij het kabinet uitsluitend in de exploitatiefase nog mogelijkheden ziet voor private betrokkenheid, kan bij de HSL-Zuid de private betrokkenheid maximaal zijn. In de brief van 19 januari 1998 schrijven de ministers: «*Wij hebben met dit project de ambitie om vorm en impuls te geven aan alle aspecten van ontwerpen, bouwen, ontwikkelen, onderhouden en exploiteren van de spoorbaan, de treinen, de stations, de grond rondom de spoorbaan en de stations, de signaleringssystemen, de distributiesystemen, de telecomsystemen en andere diensten en producten die de HSL aantrekkelijker maken.*»

Om deze ambitie te realiseren moet voor de verschillende onderdelen van het project publiek-private samenwerking (PPS) worden gerealiseerd. Hoe die PPS eruit komt te zien, is in 1998 nog onduidelijk. De ministers merken in de brief op dat «*het bedrijfsleven in verregaande mate zelf in staat zal worden gesteld het samenspel van bedrijfsactiviteiten te bepalen waarop de publiekprivate samenwerking zal worden gebaseerd.*» In de brief wordt tot slot het traject geschetst dat moet leiden tot een besluit over een privatiseringsmodel, gevolgd door een aanbestedingsprocedure. Het kabinet belooft de Tweede Kamer aan het einde van het jaar te informeren over het privatiseringsmodel en in december 1999 over het te sluiten PPS-contract en/of deelcontracten.

Biedt PPS meerwaarde?

Nu PPS een centrale doelstelling is geworden in het HSL-Zuid project, laat het ministerie van Verkeer en Waterstaat eerst de potentiële meerwaarde van PPS ten opzichte van traditionele uitvoering onderzoeken. Hiertoe laat de projectorganisatie HSL-Zuid in 1998 een zogeheten Publiek Private Comparator (PPC) opstellen door onderzoeksbureau NEI/Kolpron Finance. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de gekozen aanpak voor private deelname in de infrastructuur en een best practice-variant voor publieke uitvoering van het project volgens een design & construct aanpak. De vergelijking wijst volgens het ministerie uit dat een PPS-aanpak de voorkeur verdient. De onzekerheid over de gunstige effecten is niettemin groot. Dit zal blijken in januari 1999, wanneer de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Netelenbos, het volgende over de uitkomsten van de PPC aan de Tweede Kamer rapporteert: «De conclusies zijn zeer gevoelig voor de bij de berekening gehanteerde schattingen van de efficiency-effecten van private deelname (...)». Minister Netelenbos zal de Tweede Kamer echter verzekeren dat ook bij aanzienlijk lagere efficiencywinsten van private deelname dan verondersteld PPS bij HSL-Zuid aantrekkelijk is voor overheid en maatschappij.²⁰⁵

²⁰⁴ Memo van de Directie Financieringen van het ministerie van Financiën aan het projectteam-HSL, d.d. 30 juli 1997.

²⁰⁵ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 84.

Publiek private comparator

De PPC is een methode waarbij de gebruikelijke wijze van uitvoering vergeleken wordt met publiekprivate uitvoering om te komen tot een raming van de financiële en economische meerwaarde van PPS. Hierbij wordt een raming van de werkelijke publieke kosten en opbrengsten vergeleken met een raming van de kosten en opbrengsten bij publiek-private uitvoering, uitgedrukt in netto contante waarde (NCW). De uitkomst van een PPC biedt echter geen garanties voor daadwerkelijke meerwaarde of een succesvolle PPS, omdat de uitkomst zeer gevoelig is voor veranderingen in de aannamen.

5.5.4 Tweede Kamer kritisch over privatiseringskosten

Eind januari 1998 overleggen de ministers Jorritsma en Zalm met de Tweede Kamer over de HSL-Zuid. De Tweede Kamer spreekt zich kritisch uit over de advieskosten die gemoed zijn met het privatiseringsproces van de HSL, naar schatting f 70 miljoen.

De heer Leers (CDA) kwalificeert dit bedrag als *«absurd hoog»* en vraagt minister Netelenbos waar zij dit geld vandaan haalt. De minister antwoordt: *«Die kosten worden betaald uit de budgetten die op het ministerie beschikbaar zijn en dus niet uit het budget voor de HSL.»*²⁰⁶ In het derde voortgangsrapport over de HSL-Zuid, dat de Tweede Kamer op 23 juni 1998 ontvangt staat echter: *«De kosten van de voorbereiding tot en met mei 1996 (f 108,8 miljoen) en de kosten ten behoeve van het privatiseringsproces (f 70 miljoen) worden ingepast door een taakstelling ten laste van het HSL-budget, waarbij in de loop van het project ruimte zal worden gevonden.»* Bij de behandeling van het vijfde voortgangsrapport ± het is inmiddels 1 december 1999 ± wordt minister Netelenbos gevraagd naar deze tegenstrijdigheid.²⁰⁷ De minister bevestigt min of meer hetgeen in het derde (en vijfde) voortgangsrapport is gesteld: *«Afgesproken is te bezien of deze kosten (de voorbereidingskosten) in de loop van het project kunnen worden ingepast. Nadat de aanbesteding van de civiele contracten is afgerond, kan hierover een definitieve uitspraak worden gedaan. Voor de f 70 miljoen privatiseringsuitgaven wordt dekking gezocht binnen de toekomstige privatiseringsopbrengsten.»* Dat minister Netelenbos de «afspraken» die door haar voorganger is gemaakt niet kan nakomen, blijkt medio 2000, wanneer duidelijk wordt dat de privatiseringskosten niet opgevangen kunnen worden in de projectbegroting en dat een budgetverhoging noodzakelijk is.

In haar antwoorden op de Kamervragen doet de minister geen uitspraak of de hoogte van privatiseringskosten acceptabel is. Daarover verschillen op ambtelijk niveau de inzichten. Het ministerie van Financiën acht de tarieven *fors, maar niet exorbitant*, zo blijkt uit een ambtelijke notitie aan minister Zalm uit december 1997.²⁰⁸ Hierin staat ook: *«Omdat geen goede schatting valt te maken over de hoogte van het binnen te halen bedrag was een percentage van de opbrengst (zoals bij privatisering wel gebruikelijk) niet mogelijk. Omdat er weinig ervaring is, is er evenmin gekozen voor een lump sum benadering (...).»* Verder blijkt dat van het bedrag van f 70 miljoen circa f 33 miljoen bestemd is voor buitenlandse consultants en f 37 miljoen voor organisatie van het proces, waaronder de aanbestedingen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wenst deze bedragen strikt vertrouwelijk te houden uit het oogpunt van zijn onderhandelingspositie.

²⁰⁶ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 80.

²⁰⁷ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 106.

²⁰⁸ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 18 december 1997, kenmerk FIN97/549.

Als de heer Leers in 1998 de advieskosten voor PPS als «*absurd hoog*» kwalificeert, kan hij niet vermoeden dat deze kosten binnen enkele jaren meer dan zullen verdubbelen. Dit wordt duidelijk als minister Peijs in juni 2003 door de Tweede Kamer wordt gevraagd inzicht te geven in de kosten voor externe adviseurs die zijn aangetrokken om de PPS-contracten voor de infraprovider en het vervoer tot stand te brengen. Uit het antwoord van de minister kan worden afgeleid dat hiermee een bedrag van € 79 miljoen gemoeid is, oftewel f 174 miljoen.²⁰⁹

Kamervragen externe adviseurs (TK, 2002–2003, 22 026 nr. 181)

Kan een overzicht gegeven worden van de kosten van externe (nationale en internationale) adviseurs, die door de jaren heen zijn ingehuurd om te adviseren over de exploitatie van de HSL-Zuid en voor het opstellen en afsluiten van het PPS-contract met de infraprovider? Kan hierbij een specificatie worden gegeven van het type adviseurs en de contractbasis waarop zij hebben gewerkt (uurbasis, vast bedrag)? Zijn deze adviseurs betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat of door het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën?

Het antwoord van de minister

De aanbesteding van de Infraprovider en het Vervoer heeft € 68 miljoen aan personeelskosten gekost. Hiervan had ongeveer € 4 miljoen betrekking op eigen ambtelijk personeel. Bovendien is € 15 miljoen uitgegeven voor het opstellen van het privatiseringsmodel. Ook hierbij is veel gebruik gemaakt van externe advisering, omdat dergelijke kennis niet beschikbaar was binnen de Rijksoverheid (...)

De adviseurs zijn betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (...)

Gecontracteerde bureaus zijn de Britse bureaus Booz Allen Hamilton, LEK, Cameron McKenna en Natwest (de latere Royal Bank of Scotland). Naast Britse adviseurs zijn ook diverse Nederlandse adviseurs betrokken geweest, zoals de Landsadvocaat, Twijnstra Gudde, NEI-Kolpron/Ecorys, Lloyd's, PWC, Berenschot en een tenderboard.

5.5.5 HSL-Zuid in dialoog met de markt

In de loop van 1998 wordt het model voor private participatie door Verkeer en Waterstaat verder uitgewerkt. Dit begint met het scherp definiëren van het te contracteren vervoerssysteem en de eisen waaraan dit moet voldoen. In het derde voortgangsrapport uit juni 1998 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over een integraal programma van eisen (IPvE) voor het vervoerssysteem. Het vervoerssysteem bestaat uit de nieuw aan te leggen infrastructuur, het geheel van baan- en vervoersexploitatie, ontwikkeling van knooppunten en het materieel. De minister licht in het voortgangsrapport ook een tip van de sluier op over de voorgenomen contractering van de infrastructuur. Gemeld wordt dat er zes clusters van werken worden onderscheiden, waarvoor de contracteringsplannen in concept gereed zijn. De contracten voor de boortunnel, de brug over het Hollandsch Diep en de werken in West-Brabant (HSL en A16) worden het eerst op de markt gezet.

Marktconsultatie

De minister van Verkeer en Waterstaat streeft er aanvankelijk naar het hele vervoersconcept (infrastructuur, vervoer en stations) geïntegreerd in de markt te zetten, en zo de beoogde private financiering aan te trekken. Uit verkennende gesprekken met Nederlandse marktpartijen is gebleken dat het bedrijfsleven geïnteresseerd is in private deelname, en zich *positief kritisch* opstelt, zo meldt de minister in het derde voortgangsrapport. De verkenning van de markt wordt in 1998 voortgezet met behulp van een consultatiedocument, waarop 130 bedrijven reageren. In het consultatie-

²⁰⁹ De externe personeelskosten bedroegen 68 miljoen minus 4 miljoen = 64 miljoen. Voor het «privatiseringsmodel» werd nog eens 15 miljoen uitgetrokken, wat resulteert in een bedrag van 79 miljoen.

document wordt het bedrijfsleven drie modellen voor private deelname in de HSL-Zuid voorgelegd:

1. Het eerste alternatief gaat uit van een geïntegreerd HSL-bedrijf waarmee de staat een contract afsluit voor aanleg, beheer en onderhoud van de infrastructuur en de vervoerexploitatie.
2. Het tweede alternatief betreft een volledig «geprivatiseerde» HSL-Zuid, waarbij de vervoerexploitant en een infrastructuurmanager onderling contractuele afspraken zullen maken over de beschikbaarheid van de infrastructuur en de vergoeding daarvoor, dus zonder tussenkomst van de overheid. In dit model zal de overheid in de bouwfase een belangrijke rol als opdrachtgever vervullen en in de exploitatiefase «slechts» een regulerende rol vervullen.
3. Het derde alternatief betreft een model waarbij de overheid afzonderlijke contracten afsluit met de infrastructuurbedrijven en de vervoersexploitant. Er bestaat in dit model dus geen directe financiële relatie tussen de beheerder en de gebruiker van de infrastructuur. In plaats daarvan fungeert de overheid als intermediair of draaischijf tussen beide marktpartijen.

De belangrijkste uitkomst van deze informele consultatie is dat het bedrijfsleven alleen interesse toont voor risicodragende participatie in de afzonderlijke hoofdonderdelen (infrastructuur, vervoer, stations) van het project. Deelname in het integrale vervoerssysteem blijkt voor marktpartijen te complex. *«Vrijwel unaniem wordt aangedrongen op een scheiding van de hoofdonderdelen van het project in plaats van een groot geïntegreerd bedrijf tot stand te brengen,»* zo meldt minister Netelenbos begin januari 1999 aan de Tweede Kamer in het vierde voortgangsrapport. Alternatief 1 valt daarmee af. Ook blijkt dat de marktpartijen de overheid in de exploitatiefase een grote verantwoordelijkheid als opdrachtgever toekennen. Daardoor wordt alternatief 2 minder aannemelijk en alternatief 3 het meest kansrijk geacht. Het gevolg is wel dat bij afzonderlijke contractuele relaties tussen de overheid en de opdrachtnemers in de exploitatiefase, de coördinatieverantwoordelijkheid en zekere financiële risico's bij de overheid blijven liggen.

Het consultatiedocument onder de loep

Een kritische blik op het consultatiedocument levert het beeld op dat de contouren voor het uiteindelijke contracteringsmodel in 1998 al in belangrijke mate vaststonden. Zo geeft de overheid in het document de voorkeur aan voor een scheiding tussen onder- en bovenbouw, het idee van de infraprovider en de toepassing van DBFM en D&C contracten. De marktpartijen wordt vervolgens gevraagd wat zij van deze voorstellen vinden en of zij mogelijkheden zien voor participatie, dan wel alternatieve modellen voor ogen hebben. Het consultatiedocument dient ter bevestiging van het model dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf voor ogen had.

Het consultatiedocument is er vooral op gericht de belangstelling voor private deelname in de exploitatiefase van het project te peilen. De binnengekomen reacties zijn vooral afkomstig van financiële instellingen en van partijen die ervaring hebben met vervoersconcessies. De reacties van diverse bouwmaatschappijen zijn vrij algemeen van aard en benadrukken veelal dat zij ruime ervaring hebben op het gebied van projectmatig ontwerpen, bouwen en onderhouden van infrastructuurprojecten en dat zij uit dien hoofde belangstelling hebben voor het project. Verder dan dat gaat het in beginsel niet. Waarom dat zo is, wordt in een reactie op het consultatiedocument aan de orde gesteld. Het betreft een reactie van Brantsma & Partners, een bureau dat zich onder meer richt op het concipiëren en begeleiden van (her)ontwikkelingsprojecten. Het volgende citaat geeft inzicht in de bezwaren die kleven aan de beproefde wijze van marktconsultatie:

«Gezien het gebrek aan bescherming van eigendom op ingebrachte voorstellen, kan het CD [consultatiedocument] ook worden gezien als ideeënbuis voor de partijen die reeds bij het project zijn betrokken, zoals (lagere) overheden, de NV Nederlandse Spoorwegen, Holland Railconsult en DHV. Zowel dankzij bovengenoemd aspect, als op grond van zijn kennis en ervaring met de EG richtlijnen, behoeft op enige inventiviteit van een professionele private partij niet te worden gerekend. Zij zullen hun kruit droog willen houden tot het moment waarop deze ± al dan niet als alternatief ± bij aanbesteding te gelde is te maken. De verstrekte informatie stelt partijen, welke hierin nog niet verkeren, eerder in staat zich alsnog te verzekeren van een strategische positie dan in te gaan op het verzoek het tot 2000 bij vrijblijvende suggesties te laten.»

Illustratief is ook de volgende opmerking in de reactie van de Nederlandse Spoorwegen: *«Om redenen van concurrentie kunnen wij u in deze fase nog geen uitwerking van de visie aanbieden. Wij nemen aan dat daartoe op enige termijn gelegenheid zal zijn, waarbij ook de vertrouwelijkheid van onze plannen zal zijn gewaarborgd.»*

5.6 Privatiseringsmodel en contracteringsfilosofie

5.6.1 Privatiseringsmodel

In lijn met de uitkomsten van de marktconsultatie besluit het kabinet op 15 januari 1999 tot een opsplitsing van het vervoersconcept HSL-Zuid in drie, door middel van publiek-private samenwerking te realiseren projectonderdelen: 1) infrastructuur, bestaande uit een onderbouw (civiele infrastructuur) en bovenbouw (spoortechnische werken); 2) vervoersexploitatie en 3) stations. In de «privatiseringsnotitie» zet het kabinet uiteen volgens welk PPS-model deze projectonderdelen in de markt zullen worden gezet.²¹⁰

De heer Korf: het contracteringsmodel van het totale HSL-systeem, beginnend bij het vervoer, was het model waarbij wij het vervoer zouden uitgeven, uit de hand of tenderend, aan een partij die het vervoer zou verzorgen en daar ook rechten voor zou moeten betalen. Tegenover de inkomstenkant hebben wij het exploitatiemodel van de baan gezet. Daarbij voorziet de baan ± en dan hebben wij het over scheiding onderbouw en boven-

²¹⁰ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 84.

bouw ± in een exploitatie door een private onderneming die de totale infrastructuur zou beheren, onderhouden en exploiteren, inclusief beveiliging, elektrificatie en tractie. Daarvan zou de onderbouw door zes D&C-contracten worden gerealiseerd en zou de bovenbouw onderdeel zijn van die exploitant die daarvoor zou worden betaald na de bouw, dus waarbij de bouw gefinancierd moest worden uit private middelen.

De privatiseringsnotitie wordt nog dezelfde dag met een brief aan de Tweede Kamer gezonden. Daarmee geeft het kabinet gevolg aan de toezegging van januari 1988 om de Tweede Kamer te betrekken bij de besluitvorming over de private deelname.

Uit de privatiseringsnotitie blijkt dat het kabinet om een drietal praktische redenen besluit om niet de gehele infrastructuur (onderbouw en bovenbouw) in één groot contract met private financiering aan te besteden:

1. Een enkel contract was niet meer haalbaar binnen de planning van de opleveringsdatum van de infrastructuur.
2. Dit zou leiden tot uitvoeringsproblemen bij de vanwege de HSL noodzakelijke reconstructies van de A4 en A16.
3. Een opdracht van dergelijke omvang zou in Nederlandse verhoudingen te omvangrijk en te vernieuwend zijn, vooral ten aanzien van de gewenste risico-overdracht.

De timing van deze privatiseringsnotitie is opmerkelijk. Juist daarvoor, op 6 januari 1999, heeft de Tweede Kamer het vierde voortgangsrapport ontvangen. In dit rapport wordt veel aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de voorgenomen contractering. Er is zelfs een themabijlage gewijd aan de contracteringsfilosofie. Uit het voortgangsrapport blijkt dat de aanbesteding van enkele contracten voor de civiele infrastructuur inmiddels in gang is gezet. Hierdoor ontstaat de indruk dat privatiseringsnotitie slechts ter kennisneming aan de Tweede Kamer én kabinet is gezonden. Niettemin bevat de privatiseringsnotitie een heldere uiteenzetting over de contractering van de HSL-Zuid.

5.6.2 Onderbouw

De *onderbouw* betreft de «civiele infrastructuur», zijnde het grondwerk, de betonnen bak waarop het spoorstelsel zal worden aangelegd en de «kunstwerken» op het HSL-tracé zoals bruggen, tunnels en viaducten.

Voor de contractering van de onderbouw wordt uitgegaan van aanbesteding van zeven grote contracten: vijf regionale contracten voor verschillende (geografische) delen van het traject, het contract voor de Groene Harttunnel en een afzonderlijk contract voor de aansluiting van de HSL op het bestaande spoor.²¹¹ De contracten zullen Europees worden aanbesteed en hebben elk een omvang van ongeveer f 600 miljoen tot f 1 miljard. Gekozen wordt voor moderne design & construct contracten (D&C), een contractvorm waarin de verantwoordelijkheid voor ontwerp en bouw én de bijbehorende risico's zoveel mogelijk aan de opdrachtnemer worden overgedragen. Deze contractvorm prikkelt in het algemeen aannemers om, met slimme oplossingen in het ontwerp of bouwmethoden, het bouwproces te optimaliseren. Daardoor kunnen substantiële besparingen op de bouwkosten of verkorting van de bouwtijd worden bereikt. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de toepassing van design & construct bij de onderbouwcontracten.

²¹¹ Het contract voor de *railaansluitingen* wordt aangeduid als RAS-contract.

5.6.3 Bovenbouw en infraprovider

Het zwaartepunt van de notitie ligt bij de contractering van de zogeheten *infraprovider* die de bovenbouw van de HSL-Zuid gaat aanleggen. Met de bovenbouw wordt de «spoortechnische infrastructuur» aangeduid: het spoor, de bovenleiding, geluidsschermen en de telecommunicatie- en veiligheidssystemen. De bovenbouw vormt het onderhoudsgevoelige ± en dus «beschikbaarheidsgevoelige» ± gedeelte van de HSL-infrastructuur.

De infraprovider is een onafhankelijk infrastructuurbedrijf dat voor eigen rekening de bovenbouw gaat ontwerpen, bouwen en financieren. Hiermee is een initiële investering gemoeid van naar schatting f 1 à 1,5 miljard. Het bedrijf is daarnaast verantwoordelijk voor het onderhoud van de bovenbouw en de periodiek noodzakelijke vervangingsinvesteringen, tot 25 jaar na oplevering. De infraprovider dient de continue beschikbaarheid van de lijn te garanderen. In ruil hiervoor betaalt de overheid een periodieke vergoeding, die varieert met de feitelijk geleverde beschikbaarheid en die ingaat na oplevering van de lijn.

Het werk zal in een Design, Build, Finance & Maintain (DBFM)-contract worden gegund aan het aannemersconsortium dat de hoogste beschikbaarheid kan leveren voor de laagste vergoeding. Met deze contractvorm wordt ± evenals met design & construct ± beoogd meerwaarde in het project te realiseren in de vorm van kwaliteitsverbetering of kostenbesparing ten opzichte van een traditionele aanbesteding.

5.6.4 Vervoerscontract

Het (trein)vervoer van passagiers over de HSL-Zuid is niet gekoppeld aan het beheer van de infrastructuur. De exploitatierechten worden in een afzonderlijke overeenkomst aan een vervoersbedrijf gegund. Het kabinet kiest voor een opzet waarbij de jaarlijkse opbrengsten van de vervoersconcessie gebruikt worden voor de betalingen aan de infraprovider.

De oorspronkelijke redenering achter de dekking uit private financiering ± namelijk dat het vervoer zo rendabel is, dat daarmee een deel van de investering in de infrastructuur kan worden terugverdiend ± is onverminderd geldig. Het kabinet spreekt opnieuw de verwachting uit dat veel geld verdiend kan worden met binnenlands en internationaal vervoer over de HSL-Zuid. Bij de contractering van de vervoerexploitatie moet een deel van deze waarde aan de overheid beschikbaar komen. «*Daarom zullen de vervoersondernemingen fors moeten betalen voor het contractuele recht de HSL-Zuid te gebruiken*», zo wordt in de privatiseringsnotitie vastgelegd. De overheid zal bij de contractering uiteraard ook toetsen of het aanbod van de toekomstige vervoerexploitant bijdraagt aan de substitutiedoelstelling. «*Alleen het beste aanbod voor reiziger en overheid zal de eindstreep halen.*» Bij het verschijnen van de privatiseringsnotitie wordt nog geen besluit genomen over de verlening van een vervoersconcessie. Hierover zal het kabinet voor mei 1999 een besluit nemen.

5.6.5 Stations

De hogesnelheidstrein zal op drie stations in Nederland stoppen: Rotterdam CS, Schiphol en Amsterdam Zuid/WTC. De stations Breda en Den Haag Centraal krijgen een aantakking op de HSL-Zuid. De HSL-stations moeten zich ontwikkelen tot hoogwaardige vervoersknooppunten, gekoppeld aan kantorenlocaties van (inter)nationale allure.

De ontwikkeling van de stations voor de HSL-Zuid en de omgeving van die stations (nieuwe sleutelprojecten) zullen tot stand komen in per stationslocatie toegesneden publiekprivate samenwerkingen. De stationsontwikkeling wordt dus niet gekoppeld aan aanbesteding van de infrastructuur of de rechten op het vervoer. In het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten faciliteert en subsidieert het ministerie van VROM de ontwikkeling van de HSL-stations en hun omgeving. Het kabinet spreekt zich in de privatiseringsnotitie echter in vage bewoordingen uit over de vormgeving van de publiek-private samenwerking en het gewenste eindresultaat: *«Voor optimale benutting en spin-off van de HSL-Zuid zullen de stations in 2005 (openstelling HSL-Zuid) in ieder geval een voldoende kwaliteitsniveau bereikt moeten hebben. Daarbij zal de rijksoverheid een actieve rol innemen. Het kabinet gaat ervan uit dat het particuliere bedrijfsleven op deze locaties ook investeringen in infrastructuur en in inrichting van de openbare ruimte medefinanciert.»*

5.6.6 Informatie naar de Tweede Kamer

Algemeen overleg over PPS

Op 10 februari 1999 voert de Tweede Kamer overleg met de minister over (onder meer) de private participatie bij de HSL-Zuid.²¹² Dit overleg is al vier keer eerder geagendeerd, maar telkens door de Tweede Kamer geannuleerd.²¹³ Wat betreft de PPS-voorstellen voor de HSL-Zuid zijn de meeste fracties gematigd positief, maar ook kritisch. Er leven nog veel vragen bij de Tweede Kamer. Verschillende vragen zijn gericht op de meerwaarde van de infraprovider-constructie en de gevolgen voor de schatkist en begroting. Leers (CDA) stelt bijvoorbeeld: *«Elk publiek transport in Nederland, misschien zelfs in de wereld, is tot op heden verliesgevend. Hij verwachtte dat dit voor de HSL niet anders zal zijn, zeker niet daar niet de winst voor de exploitant vooropstaat, maar de substitutiedoelstelling.»* De heer Bos (PvdA) waarschuwt voor de coördinatieproblemen bij de onderbouwcontracten: *«Het in zes stukken knippen van de aanbesteding van de onderbouw kan aanzienlijke meerkosten opleveren voor de coördinatie die daarna nodig zal zijn. Hij ging ervan uit dat één consortium op meer blokken van de onderbouw en/of de bovenbouw biedt.»* Ook wordt ingegaan op de vraag op welk moment PPS in het besluitvormingsproces moeten worden ingebracht. De heer Leers (CDA): *«De PPS is verkeerd benaderd, door vooraf een bedrag vanuit de particuliere sector in te schatten en diezelfde particuliere sector pas na besluitvorming en tracévaststelling bij het geheel te betrekken (...) De grondslag voor de PPS had gelegd kunnen worden op het moment dat de Kamer met de behandeling van de HSL-voorstellen begon, nog voor het tracé definitief werd vastgesteld.»* De minister komt niet toe aan beantwoording van alle gestelde vragen en zegt toe onbeantwoorde vragen nog schriftelijk af te doen. Op 6 april 1999 ontvangt de Tweede Kamer onder meer de antwoorden op enkele vragen die betrekking hebben op de rol van de Tweede Kamer in de contracteringsfase.²¹⁴

Vraag: Hoe zijn het primaat van de politiek en de publieke zeggenschap over de infrastructuur in dit geval gegarandeerd?

Antwoord: Ten eerste door duidelijke eisen en voorwaarden in een afdwingbaar contract vast te leggen. Ten tweede door wet- en regelgeving, en inspectie, waaraan moet worden voldaan. Ten derde, doordat de verantwoordelijke bewindslieden persoonlijk actief betrokken zijn in de verschillende fasen van het aanbestedingsproces, doordat een gunningsvoorstel/conceptcontract (uitkomst van aanbestedingsproces en onder-

²¹² TK, 1998±1999, 22 026 nr. 87.

²¹³ Dit blijkt uit een nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 04-02-1999, kenmerk DGP/HSL/U1999003.

²¹⁴ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 88.

handelingen) aan de ministerraad wordt voorgelegd en daarover ook de Tweede Kamer tijdig geïnformeerd zal worden.

Vraag: Hoe wordt de Kamer betrokken? Wordt die niet voor voldongen feiten gesteld?

Antwoord: De afgelopen twee jaar is de Kamer via vier voortgangsrapporten, drie brieven en ± op haar verzoek te beleggen ± overleggen en technische briefings continu op de hoogte gehouden. Uiteraard zal dit ook in de komende periode blijven gebeuren, waarbij hij dus continu bij voorbaat zijn controlerende rol kan vervullen en ook de uiteindelijke conceptuitkomst zal kunnen beoordelen (...).

Het zal nog moeten blijken of de Tweede Kamer daadwerkelijk voldoende geïnformeerd zal worden om haar controlerende taak bij de HSL-contracten te kunnen waarmaken. Er bestaat namelijk een zeker spanning tussen het betrekken van de Tweede Kamer bij de contractering en het doorgaans zeer vertrouwelijke karakter van een contracteringsproces.

5.6.7 Start van de aanbestedingen

In februari 1999 zet de projectorganisatie gelijktijdig de aanbestedingstrajecten in gang voor de infraprovider, het vervoerscontract en de overige civiele contracten. Nooit eerder werden in zo'n kort tijdsbestek in Nederland zulke grote contracten op de markt gezet. De ambities zijn onveranderd groot en het vraagt een grote inspanning van het ministerie om deze waar te maken. Er is een grote behoefte aan menskracht en specifieke deskundigheid, waarover de projectorganisatie niet altijd beschikt. Op grote schaal worden ingenieursbureaus en financiële en juridische adviseurs ingeschakeld om de aanbestedingstrajecten te begeleiden.

Vanwege de grote verschillen tussen de contractvormen kennen die aanbestedingstrajecten een verschillende dynamiek. In het volgende hoofdstuk wordt de dynamiek van de aanbesteding van civiele contracten uitgebreid belicht. In hoofdstuk 7 volgt een beschouwing van de aanbesteding van de infraprovider en het vervoerscontract.

5.7 Bevindingen

De periode tussen 1997 en 2000 kenmerkt zich door een ambitieuze voorbereiding van de uitvoering het project HSL-Zuid. Deze ambities betreffen onder meer het opzetten van een slagvaardige uitvoeringsorganisatie, de vormgeving van de publiek-private samenwerking en de uitwerking van een contracteringsstrategie. Deze kenschets van de voorbereidingsfase resulteert in vier kernthema's voor de slotbeschouwing van dit hoofdstuk. Dit betreft:

1. Organisatie en projectbeheersing en in het verlengde daarvan;
2. Budgetbeheersing door het hanteren van een «taakstellend budget».
3. Informatie aan de Tweede Kamer.
4. De rol van de departementale accountantsdienst.
5. Publiek-private samenwerking en het contracteringsmodel.

Ad 1. Organisatie en projectbeheersing

De minister van Verkeer en Waterstaat tracht in 1997 de uitvoering van de HSL-Zuid op contractbasis onder te brengen bij NS-Railinfrabeheer (NS-RIB). In het kader van de verzelfstandiging van de NS staat zij een zakelijker aansturingrelatie met NS-RIB voor ogen, waarin de uitvoering van grote spoorprojecten niet langer op een subsidierelatie gebaseerd zou

zijn. Omdat NS-RIB grote aarzelingen heeft bij de beoogde aansturing en het project HSL-Zuid als te complex en risicovol beschouwt, bedankt hij voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid. Voor een organisatie die ruime ervaring heeft met de uitvoering van complexe spoorprojecten is dit een belangrijk signaal. De minister besluit de uitvoering van het project in eigen hand te nemen. Opvallend genoeg wordt na het afhaken van NS-RIB niet gekozen voor het inschakelen van het ervaren Rijkswaterstaat, maar voor een nieuwe, relatief kleine projectorganisatie die onder verantwoordelijkheid van de directeur-generaal Personenvervoer wordt geplaatst. Deze projectorganisatie functioneert echter relatief autonoom en leunt op een zeker moment voor 95 procent op ingehuurd expertise.

De uitvoering van het megaproject HSL-Zuid vereist een enorme inspanning van de projectorganisatie die echter nog in de kinderschoenen staat en daardoor onvoldoende toegerust is voor deze taak. De administratieve organisatie en de financiële functie van het HSL-project blijven lange tijd onderontwikkeld. Ten gevolge daarvan komt de financiële beheersing van het project ernstig in het gedrang. De ambtelijke top, de minister van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer krijgen hierdoor geen adequaat beeld van de financiële stand van zaken van het project, noch van de aard en omvang van mogelijke risico's.

Een buitengewoon kritische audit van AT Kearney leidt in 1999 tot een herbezinning op de aansturing van de grote projecten Betuweroute en HSL-Zuid. Dit resulteert in een besluit tot splitsing van het HSL-project in een beleidsdeel en uitvoeringsdeel, dat (in 2001) alsnog bij Rijkswaterstaat wordt ondergebracht. Deze splitsing zal overigens geen oplossing bieden voor de aanwezige knelpunten. Zij zorgt voor een «versnippering» van het project en legt de kiem voor nieuwe problemen in de projectbeheersing vanaf 2001.

Ad 2. Budgetbeheersing door taakstellend budget

Met het aantreden van mevrouw Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat komt er een trendbreuk in de financiële beheersing van grote projecten. De minister houdt vanaf 1998 strikt vast aan de filosofie van «sturen op taakstellend budget». Dit betekent dat per project een vast budgetplafond wordt vastgesteld waarbinnen het project uitgevoerd dient te worden. Daarbij moet elke financiële tegenvaller in eerste instantie binnen het toegekende projectbudget worden opgelost en in tweede instantie binnen het totale Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). In deze filosofie zijn budgetoverschrijdingen pas «hard» wanneer alle (bezuinigings)mogelijkheden zijn uitgeput. Pas dan kan budgetverhoging worden overwogen. De houdbaarheid van deze sturingsfilosofie wordt vanaf medio 1999 beproefd, wanneer door oplopende kosten een budgetoverschrijding van f 200 miljoen dreigt. Er vindt echter geen budgetverhoging plaats, in de veronderstelling dat deze «spanning» kan worden opgelost door het behalen van een scherp onderhandelingsresultaat bij de aanbesteding van de onderbouwcontracten.

Ad 3. Informatie aan de Tweede Kamer

Vanaf het begin van de uitvoeringsfase verloopt de informatievoorziening aan de Tweede Kamer gestructureerd door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapporten. Deze informatieplicht voor de minister vloeit voort uit de status van «groot project» die de HSL-Zuid door de Tweede Kamer is toegekend op grond van de Procedureregeling Grote Projecten. Het feit dat de Tweede Kamer in de voorbereidingsfase betrekkelijk weinig

aandacht heeft voor de HSL-Zuid, neemt niet weg dat de minister in de voorbereidingsfase van het project in gebreke is gebleven bij het informeren van de Tweede Kamer over knelpunten die expliciet benoemd zijn in de Procedureregeling Grote Projecten. Dit betreft dreigende kostenoverschrijdingen, risico's, de toereikendheid van de projectorganisatie en de administratieve organisatie. Reële kostenoverschrijdingen, zoals de voorbereidingskosten van de PKB worden niet als zodanig geëxpliciteerd doordat deze ten laste van de post onvoorzien waren gebracht, een post waar de Tweede Kamer geen zicht op had.

Ad 4. Rol van de departementale accountantsdienst

De departementale accountantsdienst (DAD) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Tweede Kamer tot 2000 geen rapporten gestuurd. Daarmee is de Tweede Kamer ook langs deze weg niet geïnformeerd over de problemen met de projectbeheersing. De Tweede Kamer heeft op dit punt evenwel een expliciete signaleringsrol aan de DAD toebedacht in de Procedureregeling Grote Projecten. In de redenering van de accountantsdienst is in deze fase al een rapport in 1996 verschenen en is het ongevraagd informeren van de Tweede Kamer niet de taak van de DAD.

Op grond van de aard van de feiten en de strekking van de Procedure-regeling Grote Projecten, is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van mening dat er voor de DAD alle aanleiding was om het rapport uit 1996 te actualiseren, dan wel op de reguliere wijze periodiek te rapporteren aan de Tweede Kamer. Het feit dat er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de accountantsrapporten, ontslaat de DAD niet van de plicht om te rapporteren over gesignaleerde problemen bij zaken die de Tweede Kamer expliciet benoemd heeft in de regeling (zoals dreigende kostenoverschrijdingen, risico's, de toereikendheid van de projectorganisatie en de administratieve organisatie), dan wel intern krachtig te bewerkstelligen dat deze zaken in de reguliere halfjaarlijkse voortgangsrapporten expliciet worden gemeld. Beide is niet gebeurd. waargemaakt.

Ad 5. Publiek-private samenwerking en contracteringsmodel

Publiek-private samenwerking (PPS) wordt in de voorbereidingsfase één van de centrale doelstellingen van het project HSL-Zuid. Het model voor de contractering van de HSL-Zuid is in belangrijke mate beïnvloed door het denken over de markt en de rol van PPS dat eind jaren negentig opgeld deed. De PPS-benadering voor de HSL-Zuid blijkt veel meer gebaseerd te zijn op de departementale ambities, dan op de behoefte van marktpartijen aan deelname in het project. Die ambities vertalen zich in een complex contracteringsmodel die dat uitgaat van design & construct-contracten voor de onderbouw, een langjarig PPS-contract voor de bovenbouw en een vervoersconcessie die f 1,8 miljard moet opbrengen. De keerzijde daarvan is dat deze strategie voor de overheid een groot aantal afhankelijkheden en financiële risico's met zich meebrengt. Zo gaat het voorgenomen contract met de infraprovider uit van substantiële betalingen door de overheid, ongeacht het gebruik van de lijn en de opbrengsten uit het vervoer. Daarnaast ontstaan door de keuze voor afzonderlijke aanbesteding van vijf onderbouwcontracten, en de contracten voor de boortunnel, railaansluitingen en de infraprovider, vele lastig te beheersen raakvlakken tussen de contracten en deelprojecten. Het ministerie is verbaasd en teleurgesteld dat marktpartijen zich in reactie op marktconsultaties op het punt van deze raakvlakken sterk risicomijdend opstellen.

De raming van de private bijdrage van in totaal f 1,8 miljard blijkt nadien tamelijk «zacht». De raming is primair het resultaat van het saldo van de investeringskosten en de beschikbare publieke dekkingsbronnen. Dit bedrag is niet gebaseerd op financiële toezeggingen of voorstellen vanuit de markt. Op grond van gemaakte exploitatieberekeningen is een private bijdrage van deze omvang wel aannemelijk te maken, maar door het taakstellende karakter (het bedrag moet uit de markt worden gehaald om de dekking rond te krijgen én aan de PKB-doelstelling te voldoen) neemt het ministerie van Verkeer en Waterstaat budgettair gezien een fors risico.

6 AANBESTEDING EN CONTRACTERING VAN DE ONDERBOUW

6.1 Inleiding

Met de aanbesteding van de onderbouwcontracten wordt de uitvoering van het HSL-project daadwerkelijk ter hand genomen. Hierdoor zal de projectorganisatie stevig op de proef worden gesteld. Nooit eerder werden immers in zo'n kort tijdsbestek zulke grote werken volgens een betrekkelijk nieuwe contractvorm aanbesteed. Hoewel er grote verwachtingen leven over de voordelen van design & construct (D&C) is de aanbesteding met grote onzekerheden omgeven. Aan onzekerheden hangt een prijs en dat komt nadrukkelijk tot uitdrukking in de hoogte van de aanbiedingen van de aannemers, opvallend genoeg echter niet in de raming van de opdrachtgever. Daarnaast blijkt er bij de aanbesteding sprake te zijn van kartelvorming en prijsafspraken aan aannemerszijde. In juli 2000 worden na zeer moeizame onderhandelingen de contracten voor de onderbouw gegund. Op het eerste oog lijkt een aanzienlijk onderhandelingsresultaat te zijn behaald. Budgettaire problemen en risico's met onduidelijke financiële gevolgen voor de overheid vormen echter de keerzijde van dit resultaat.

In dit hoofdstuk wordt het feitelijke verloop van de aanbestedingen beschreven, het optreden van de projectorganisatie en de aannemersconsortia tijdens de onderhandelingen, de kwaliteit van het onderhandelingsresultaat, de budgettaire dekking alsmede de gebrekkige informatievoorziening in de richting van de Tweede Kamer in deze fase van het project.

6.2 De contracten voor de onderbouw

6.2.1 Van eenentwintig naar vijf contracten

Het totaalontwerp voor de onderbouw was samengesteld uit 21 deelprojecten. Dit betrof afzonderlijke ontwerpen voor de kunstwerken (tunnels en bruggen, verdiepte bakken), zandlichamen, en de gefundeerde zettingsvrije plaat. Tot medio 1998 gaat de projectorganisatie ervan uit deze projecten afzonderlijk aan te besteden. Daaraan kleefde het bezwaar dat de opdrachtgever en opdrachtnemer de vele raakvlakken tussen de 21 contracten moeten coördineren. Hierdoor ontstaat er binnen de projectorganisatie discussie over de schaalgrootte van de contracten. Aanbesteding van de 21 projecten in één megacontract stuit op weerstand; het lijkt de projectorganisatie ondenkbaar dat een consortium in staat is het geheel te managen, als zo'n consortium al geselecteerd zou kunnen worden. De weerstand tegen een megacontract is ook gebaseerd op overwegingen van marktwerking. De contracten mogen enerzijds niet zo groot zijn dat alleen de allergrootste Nederlandse aannemers in aanmerking komen, zij moeten anderzijds groot genoeg zijn om ook buitenlandse aannemers te interesseren.²¹⁵

De bezwaren tegen één megacontract voor de gehele onderbouw worden niet door iedereen gedeeld. Tijdens een aantal brainstormsessies over de vormgeving van de contracten tonen sommige vertegenwoordigers uit de aannemerij zich juist minder gelukkig met de keuze voor verschillende contracten. Bijvoorbeeld de heer Van Oorschot, een voormalig directeur van Van Hattum & Blankevoort.

²¹⁵ Zie hiervoor onder andere *memo over contracteringsbeleid HSL-Zuid aan leden UMT/Stuurgroep contractering*, projectorganisatie HSL-Zuid, d.d. 10-10-1998.

De voorzitter: Er werd nagedacht over een opdeling in ongeveer 21 delen, dan wel in vijf hapklare brokken, dan wel in één contract. Wat was uw eigen advies?

De heer Van Oorschot: Ik heb toen gepleit voor één groot contract. Ik vond en ik vind nog steeds dat de interactie van de verschillende delen zo groot is, dat het heel lastig is om ze op te knippen. Die trein moet van België naar Schiphol rijden en kan geen sprongetje maken. Het is één, doorlopend project. Dat kun je om praktische redenen wel opknippen, maar het blijft één groot project. Je krijgt dus geweldig veel afstemmingsproblemen als je het gaat opknippen, zeker als de delen te klein worden.

Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004

Niettemin besluit de HSL-directie in de loop van 1998 op basis van de eerdergenoemde argumenten ± beheersing van het aantal raakvlakken en marktwerking ± tot een clustering van vijf grote regionale contracten voor de volgende tracédelen van de HSL-Zuid:

1. Het contract *Noordelijk Holland* voor het tracé tussen Hoofddorp en de Boortunnel.
2. Het contract *Zuid-Holland Midden* voor het tracé tussen de boortunnel en de noordrand van Rotterdam.
3. Het contract *Zuid-Holland Zuid* voor het tracé van Rotterdam tot en met de brug over het Hollandsch Diep.
4. Het contract *Brabant Noord* voor het tracé tussen het Hollandsch Diep en Breda.
5. Het contract *Brabant Zuid* voor het tracé tussen Breda en de Belgische grens.

De boortunnel, railaansluitingen en de infraprovider worden door middel van afzonderlijke contracten aanbesteed. De door de projectorganisatie geschatte financiële omvang van de civiele contracten loopt uiteen van ongeveer f 600 miljoen voor het contract Brabant Noord tot ongeveer f 1 miljard voor het contract Zuid-Holland Zuid. De clustering gaat gepaard met een andere opzet voor de uitvoering van het project. Er vindt decentralisatie plaats door de oprichting van vijf regionale projectbureaus die (mede)verantwoordelijk worden voor de aanbesteding en uitvoering van de contracten.

De voorgenomen contractering verantwoord

Het besluit om de HSL-onderbouw in vijf contracten aan te besteden wordt in voortgangsrapport vier door minister Netelenbos naar de Tweede Kamer verantwoord: «De keuze voor grote contracten zorgt er ook voor dat het project internationaal aantrekkelijk wordt.» En: «De Nederlandse markt is de komende jaren vrijwel vol wat betreft het aantal infrastructurele werken. Dat kan prijsopdrijvend werken. Door meer internationale concurrentie kan een gunstige kostprijs worden bereikt.»

De keuze voor zes deelcontracten (vijf onderbouwcontracten en het contract voor de boortunnel) ± in plaats van één contract voor de gehele onderbouw ± wordt door minister Netelenbos schriftelijk beargumenteerd: «De omvang van deze contracten is circa f 1 miljard per contract. Dit is voor de Nederlandse markt al zeer groot en biedt aannemersconsortia alle ruimte tot investeren in slimme constructiemethoden. Door bundeling tot één enkel contract zou de marktwerking of de concurrentie dusdanig worden beperkt, dat er een negatief effect zou optreden op de prijsvorming. Bovendien is het risico van overheidswege met deze ene contractant groter.»²¹⁶ Een duidelijk overzicht van de verschillende contracten (inclusief de contracten voor de boortunnel, de railaansluitingen en de

²¹⁶ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 88.

infraprovider) is opgenomen in het vijfde voortgangsrapport aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999. Dit overzicht is hieronder afgedrukt.

figuur 6.1 De contracten voor de HSL-Zuid

HSL-Zuid: De contracten							
Regio	Contractinhoud	Contractvorm	Mogelijke bouworganisatie	Sluiting aanmelding	Kandidaten na selectie	Start aanbesteding	Gunning
Noordelijk Holland	± 15 km zettingsvrije plaat, 1 aquaduct, enkele viaducten en een pergola-constructie	Design & Construct ¹⁾ en deels in ontwerp-competitie	Lump sum ^{2)/} Alliantie ³⁾	12-02-1999	4	10-05-1999	01-02-2000
Boortunnel Groene Hart	7,2 km geboorde tunnel op 15 tot 20 meter diepte, incl. toeritten, schachten en vluchtkokers	Design & Construct, ontwerp-competitie	Lump sum en incentive ⁴⁾ gestuurd	16-10-1998	5	16-11-1998	11-12-1999
Zuid-Holland Midden	± 12 km zettingsvrije plaat, 3,5 km verdiepte bak en 4 km tunnel	Design & Construct	Lump sum en incentive gestuurd	01-02-1999	4	06-04-1999	01-02-2000
Zuid-Holland Zuid	± 10 km zettingsvrije plaat, 2 zinktunnels (Oude Maas en Dordtsche Kil) en brug Hollandsch Diep	Design & Construct	Lump sum en incentive gestuurd	08-01-1999	5	22-03-1999	01-02-2000
Brabant Noord (HSL-A16)	± 11 km zettingsvrije plaat, aanleg A16 en verlegging IC-spoor	Design & Construct	Lump sum/ Alliantie	15-03-1999	5	19-04-1999	15-12-1999
Brabant Zuid (HSL-A16)	± 13,5 km zettingsvrije plaat, aanleg A16 en verlegging IC-spoor	Design & Construct	Alliantie	15-03-1999	5	19-04-1999	15-12-1999
Spoor-aanpassingen*	Intakkingen en aanpassingen bestaand spoor Hoofddorp – Rotterdam – Breda	Design & Construct	Lump sum/ Alliantie	17-05-1999	nog niet bekend	15-06-1999	01-02-2000
Infraprovider	Volledige bovenbouw HSL-Zuid	Design, Construct, Finance & Maintain ⁵⁾		02-04-1999	4	01-05-1999	01-07-2000

Het midden- en kleinbedrijf gemarginaliseerd?

De keerzijde van de gekozen omvang van de contracten is dat het midden- en kleinbedrijf wellicht buiten de boot komt te vallen. Dit is reden voor heer Leers (CDA) om hierover op 10 maart 1999 enige schriftelijke vragen aan de minister te stellen.²¹⁷

«Is het waar dat, gezien de zwaarte van de selectiecriteria bij deze design- en build aanbesteding naar verwachting slechts een beperkt aantal, overwegend grote bouwbedrijven voor deze prekwificatie in aanmerking zullen komen? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er voor het middelgrote en kleine bedrijf om in dit project te participeren anders dan als onderaannemer?»

«Deelt u de zorg dat bij deze «mega»-aanbesteding midden- en kleine bedrijven niet mee kunnen dingen en dat de projecten waarvoor zij zich normaliter als hoofdaannemer zouden kunnen kwalificeren nu wegvallen? Moeten die bedrijven niet behalve de dreiging van groot omzetverlies,

²¹⁷ TK, 1998±1999, Aanslag Handelingen, nr. 1435.

vrezen voor verlies van gekwalificeerd personeel en kennis waardoor men zich ook niet voor toekomstige werken kan kwalificeren?»

«Bent u bereid de in de HSL-aanbesteding begrepen kleinschalige «rand»-projecten uit de thans lopende prekwificatie te halen en deze projecten voor het midden- en kleinbedrijf anderszins aan te besteden?»

Met een volmondig «ja» in antwoord op de eerste vraag, erkent minister Netelenbos dat in hoofdzaak grote bouwbedrijven in aanmerking komen voor de HSL-contracten. Bij een dergelijke omvang is het immers onvermijdelijk dat zware financiële, economische en technische eisen worden gesteld. Uiteraard bestaat volgens de minister de mogelijkheid voor middelgrote en kleine partijen om zich in combinatie aan te melden, mits deze bedrijven voldoen aan de daarvoor geldende criteria. De minister zegt geen invloed te hebben op de combinatievorming. Wel is zij ervan overtuigd dat kleinere bedrijven, al dan niet als onderaannemer, op grond van hun toegevoegde waarde een substantiële rol in een combinatie kunnen spelen. De minister deelt daarom niet de zorg dat het midden- en kleinbedrijf in deze aanbesteding buiten de boot zou vallen en dat dit met een groot verlies aan omzet of deskundigheid gepaard zou kunnen gaan. Een wijziging van de procedure waarbij kleine deelprojecten afzonderlijk zouden worden aanbesteed is voor de minister dan ook niet aan de orde, temeer daar dit in strijd is met de richtlijnen en tot ernstige vertraging zou kunnen leiden.

6.2.2 Design & Construct, een nieuw avontuur

Wanneer eind 1998 de contracteringsstrategie voor de HSL-Zuid wordt vastgesteld, heeft de projectorganisatie hoge verwachtingen van de toepassing van design & construct (D&C) bij de HSL-Zuid. In de voorafgaande jaren was regelmatig met de grote aannemersbedrijven gesproken over de kansrijkheid van deze contractvorm. De projectorganisatie kreeg naar eigen zeggen concrete signalen van deze bedrijven, dat ook bij de HSL met D&C aanzienlijke voordelen behaald zouden kunnen worden. De heer Konter, voormalig directeur Uitvoering van de HSL-Zuid, beschrijft hoe die signalen de projectorganisatie bereikten.

De voorzitter: Wat is dan de invloed van die grote bouwbedrijven in zo'n overleg?

De heer Konter: Zij geven de voordelen voor de opdrachtgever aan, zij wijzen met name op het interface-risico en zij leggen er de nadruk op dat zij bouw, logistiek en uitvoering in één hand hebben en dat zij daardoor een veel betere aanbidding kunnen doen. Zij hebben in dit geval het resultaat van zo'n sessie in een voorstel verwerkt, een voorstel van 18 november 1996, dus nog voor het vaststellen van de contracteringsstrategie. Als de projectorganisatie het aanpakke zoals zij voorstelden, zou er een paradijs voor de opdrachtgever opengaan.

Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004.

Vervolgens citeert de heer Konter uit het betreffende voorstel uit 1996 waarna dit document wordt overhandigd aan de commissie.²¹⁸ Het voorstel bevat een reeks beloften van drie grote Nederlandse bouwondernemers die de HSL-directie wellicht als muziek in de oren moet hebben geklonken:

²¹⁸ Document zonder kenmerk. Bij de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geregistreerd onder nr. TCI-BU-04.127.

«Bouwondernemers willen graag een meer prominente rol spelen bij het totstandkomen van de grote en ingewikkelde infrastructuur opgaven

waarvoor Nederland aan het begin van een nieuw millennium gesteld staat (zoals de Betuwelijn en de HSL)»

En:

«Van de bouwondernemers mag worden verlangd dat:

- de gezamenlijke voorbereiding- en uitvoeringstijd aanzienlijk wordt verkort;
- de opdrachtgever niet alleen een prijsgarantie wordt gegeven, maar tegelijkertijd een uiterst concurrentiële prijs wat betreft voorbereidings- en uitvoeringskosten, maximaal marktconform en extern getoetst;
- er langdurige onderhoudsgaranties op het eindproduct worden gegeven.

Een aantal grote bouwondernemers is bereid deze prestaties contractueel vast te leggen: snellere oplevering, prijsgarantie, een uiterst scherpe prijs en een langdurige onderhoudsgarantie. Daarnaast zijn deze bouwondernemers bereid en in staat, tijdens de werkzaamheden te investeren in communicatieve activiteiten die erop gericht zijn, met gebruikers en omwonenden tot een succesvolle uitvoering te komen.»

In aanvulling hierop wordt vastgelegd dat de drie bouwondernemers een uitgesproken voorkeur hebben voor contractvormen die op de D&C filosofie zijn gebaseerd. Tot slot wordt vastgelegd: «De bedrijven treden graag in overleg met NS Railinfrabeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat om nader te onderzoeken welke werken zich lenen om zodanig te worden aanbesteed dat deze contractvormen mogelijk zijn.»

Het vertrouwen in D&C was mede gebaseerd op de resultaten bij andere projecten. Zo was volgens de projectorganisatie bij de stormvloedkering in de Waterweg veel succes behaald met een D&C-benadering. In het buitenland werd de kunst afgekeken bij succesvolle D&C-projecten: de projectorganisatie heeft zich bijvoorbeeld op de hoogte gesteld van de bouw van de Oresund-link in Denemarken.

Wat is design & construct?

De contractvorm design & construct beoogt door een sterkere integratie van ontwerp-kennis en uitvoeringsexpertise tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding van een project te komen. De integratie van ontwerp, uitvoering en eventueel onderhoud leidt tot een andere risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, omdat grotere verantwoordelijkheid op de opdrachtnemer rust: de opdrachtgever concentreert zich op het bepalen van functionele vereisten, terwijl de aannemer de ruimte wordt geboden om binnen die eisen ontwerp en uitvoering te optimaliseren en daarmee te concurreren. De ontwerpvrjheid voor de aannemer moet leiden tot een besparing op de bouwkosten en/of een verkorting van de bouwtijd.

6.3 De selectiefase: ongunstige condities voor succesvolle aanbesteding

6.3.1 Prekwalificatie en inschrijving

De aanbestedingsprocedure

Voor de aanbesteding van de onderbouwcontracten wordt gekozen voor een openbare procedure in overeenstemming met de Europese richtlijnen, de zogeheten onderhandelingsprocedure met vooraankondiging.²¹⁹ Dit betekent dat aan de hand van bepaalde criteria een beperkt aantal gegadigden wordt uitgenodigd tot het indienen van een ontwerp en een

²¹⁹ Conform de Richtlijn Werken 93/37/EEG van 14 juni 1993.

aanbieding. Aannemersbedrijven of combinaties die zich aanmelden voor deelname aan de aanbesteding ontvangen een selectieleidraad. Deze bevat de voorwaarden voor inschrijving op de contracten en een beschrijving van de selectieprocedure. Onderdeel van die beschrijving vormen de selectiecriteria op basis waarvan gegadigden worden uitgenodigd tot het doen van een aanbieding.

Relevante selectiecriteria zijn onder meer:

- procedurele eisen zoals compleetheid van de aanmelding;
- uitsluitingscriteria, zoals faillissement of surséance van betaling;
- voldoende financiële en economische draagkracht, blijkend uit balansen en winst- en verliesrekeningen (solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit);
- omzeteisen;
- technische en organisatorische eisen zoals uitvoerings- en ontwerpervaring met grote projecten en kennis en ervaring met risico- en raakvlakmanagement;
- kwaliteitseisen, zoals een gecertificeerd kwaliteitssysteem.

De HSL-organisatie wordt in het aanbestedingsproces bijgestaan door de zogeheten *Tenderboard*. Deze wordt in januari 1999 ingesteld. Voorzitter is de heer Van der Meer, een oud-topambtenaar van Rijkswaterstaat. De rol van de Tenderboard is om de HSL-directie (on)gevraagd te adviseren over zaken die betrekking hebben op de aanbesteding van de onderbouw van de HSL: van de inschrijving en de onderhandelingen tot en met de gunning van de contracten. In de Tenderboard was brede deskundigheid vertegenwoordigd, zo maakte haar voorzitter duidelijk:

De heer Van der Meer: Er zaten vijf leden van diverse pluimage in de Tenderboard: een ex-vice-president van Shell die gewend was met grote contracten om te gaan; een voormalig directeur, lid van de Raad van Bestuur van de NS, die bij de NS allerlei grote projecten had voorbereid en begeleid; een advocaat van het bureau Stibbe die gepokt en gemazeld was in het bouwrecht; een voormalig directeur van Rijkswaterstaat, die gewend was met grote projecten om te gaan en ikzelf als hoofdzakelijk overheidsdienaar die gewend was met grote projecten en met andersoortige dan normale contracten om te gaan, met name Design&Construct.

Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004.

Samenstelling consortia

Na sluiting van de verschillende inschrijvingstermijnen blijkt dat op elk contract drie tot vijf aannemersconsortia hebben ingeschreven die telkens min of meer dezelfde samenstelling hebben. De consortia vertegenwoordigen alle grote Nederlandse aannemersbedrijven die actief zijn in de weg- en waterbouw en de civiele betonbouw, te weten:

- Ballast Nedam
- BAM
- Heijmans
- Van Hattum en Blankevoort, onderdeel van Volker Stevin
- NBM-Amstelland
- HBG
- Dura Vermeer
- Strukton

Daarnaast hebben ook de baggerbedrijven Boskalis en Van Oord een aandeel in de combinaties. De heer Van Oorschoot verklaart waarom de vorming van consortia bij dergelijke grote projecten noodzakelijk is.

*De heer **Van Oorschot**: (...) Het is al heel snel duidelijk dat je als enkelvoudig bedrijf zelfstandig zo'n aanbidding nooit kunt doen. Je hebt absoluut behoefte aan de expertise en capaciteit van anderen. Het maken van de aanbidding alleen al neemt zo'n capaciteitsbeslag, dat je dat als enkelvoudig bedrijf nooit kunt opbrengen. Je hebt dus de behoefte aan partners.*

Beperkte buitenlandse interesse

De buitenlandse inbreng blijkt gering: enkele Franse en Belgische bedrijven hebben zich aangesloten bij de consortia Thalys 1, 3, 4 en 5 (met onder andere bouwbedrijf Koop Tjuchem en TBI) en de Bouwcombinatie BBDHMN die getrokken wordt door BAM. In tegenstelling tot het contract voor de boortunnel (die later gegund wordt aan het Franse concern Bouygues in combinatie met Koop Tjuchem), heeft niet één consortium ingeschreven waarin een buitenlandse aannemer de trekker was, laat staan dat een volledig buitenlandse combinatie zich heeft aangemeld voor één of meer contracten. De heer Van Oorschot verklaarde waarom de buitenlandse deelname zich heeft beperkt tot de boortunnel:

*De heer **Van Oorschot**: (...) Ik betwijfel of er vanuit het buitenland zoveel belangstelling zou zijn voor een HSL-project in Nederland. Ik denk dat men daar in het algemeen veel te optimistisch over is. De Groene Harttunnel vormt daarop een uitzondering, want dat project staat volstrekt los van de omgeving. Je kunt bij wijze van spreken een boormachine bouwen, starten in de startschacht en bekijken hoe de machine acht kilometer verder weer boven de grond komt. De praktijk heeft ook geleerd dat daarop buitenlandse concurrentie kwam. De andere projecten zijn zo verweven met Nederlandse omstandigheden, met de Nederlandse maatschappij, met alle problemen van aan- en afvoer en afstemming, dat grote buitenlandse bedrijven zich wel twee keer bedenken voordat ze in zo'n project stappen. Ze kunnen het natuurlijk wel doen met Nederlandse partners.*

De onbekendheid met de Nederlandse situatie zou voor buitenlandse aannemers teveel risico met zich meebrengen, zo meent Van Oorschot:

*De **voorzitter**: Waar hebben wij het dan over?*

*De heer **Van Oorschot**: Risico's bij het verkrijgen van lokale vergunningen voor de aan- en afvoer van materiaal en materieel, geluidshinderproblemen, typisch Nederlandse wetgevingsproblematiek, bouwstoffenbesluit, enz. Je moet redelijk in detail in dat soort zaken zijn ingevoerd om zo'n groot project met zoveel risico's aan te kunnen.*

Marktwerking onder druk door beperkt aantal gegadigden?

Binnen de projectorganisatie en de Tenderboard is men teleurgesteld over het beperkte aantal gegadigden. Het geeft bovendien aanleiding tot zorgen of er wel voldoende concurrentie in het aanbestedingsproces kan worden bereikt, zo verklaarde de heer Konter.

*De heer **Aptroot**: Was erop gerekend dat er maar zo weinig consortia geïnteresseerd zouden zijn?*

*De heer **Konter**: Nee. Bij de boortunnel waren er zeven en moesten wij er zelfs twee laten afvallen, maar er was geen rekening mee gehouden dat er voor de overige contracten maar zo weinig gegadigden zouden zijn.*

*De heer **Aptroot**: Was u er niet teleurgesteld over dat er geen enkel consortium bij was waarin een buitenlandse onderneming een rol speelde?*

*De heer **Konter**: Daar waren wij teleurgesteld over en dit baarde ons ook zorgen. Wij hebben toen dus bekeken wat wij nog zouden kunnen doen om de concurrentie te vergroten (...).*

Vervolgens licht de heer Konter toe welke maatregelen er getroffen zijn om de concurrentie te stimuleren:

*De heer **Konter**: Zo hebben wij de aanbiedingsdata gelijkgetrokken en hebben wij gesteld dat de men niet alleen een aanbidding kon doen voor het totale bedrag voor de vijf projecten, maar ook een prijs moest aangeven voor elk onderdeel daarvan. De prijs-opbouw was dus heel belangrijk. Verder hebben wij de kwaliteitscriteria opgetrokken van 15 naar 25 procent. Dit betekende dat er niet alleen op basis van de laagste prijs gegund zou worden, maar dat er ook een fictief bedrag zou worden meegerekend als een bedrijf bijvoorbeeld een goed kwaliteitssysteem had, als het voor minder belemmeringen voor het verkeer zorgde enzovoorts.*

6.3.2 Invulling van het design&construct concept

Vanwege het beperkte aantal aanmeldingen worden alle consortia uitgenodigd voor de overlegfase, waarna zij in de gelegenheid worden gesteld een aanbidding te doen. De combinatie *Thalys* trekt zich terug bij drie van de vijf contracten. De overige partijen krijgen in mei 1999 de omvangrijke aanbestedingsdocumentatie toegestuurd. Deze bestaat uit een aanbestedingsleidraad, rekenschema, programma van eisen, projectgegevens, concept contract en een zogeheten «referentie-ontwerp». Dit referentieontwerp dient als basis voor het indienen van een aanbiddingsontwerp volgens de D&C-filosofie; de technische en functionele eisen voor het aanbiddingsontwerp zijn erin vastgelegd.

D&C aan banden gelegd?

De aannemers worden uitgenodigd om met de opdrachtgever na te denken over de invulling van D&C bij de vijf contracten. Het blijkt dat het programma van eisen niet in goede aarde valt bij de aannemers. Zij betreuren het dat het referentieontwerp al zo gedetailleerd is, zodat het in hun ogen nauwelijks ruimte biedt voor ontwerpinnovatie. Het zwaartepunt ligt bij de technische eisen in plaats van de functionele eisen. Dit betekent dat de ontwerp-vrijheid wordt beperkt tot het optimaliseren van uitvoeringswijzen en de techniek. Volgens de heer Van Oorschot was er dan ook eerder sprake van «engineering & construct» dan van design & construct:

*De **voorzitter**: U wordt geconfronteerd met de feitelijke aanbesteding. In dit geval gaat het om een «design & construct»-contract. Hoe komt dat tot u?*

*De heer **Van Oorschot**: Na de prekwalificatieronde word je uitgenodigd om een aanbidding te doen op basis van de documenten die ter beschikking worden gesteld. Dat zijn documenten waarin verpakt zit een programma van eisen. In dit geval zat er ook een referentieontwerp in verpakt. Ik vind dat in feite oneigenlijk bij de vraagstelling voor een «design & construct». Wij hebben ook niet echt te maken met zo'n project. «design & construct» wil zeggen dat de opdrachtgever volstaat met een functioneel programma van eisen. Bij de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg is dat zo gegaan. De vraagstelling bestond uit twee A4'tjes met functionele specificaties. Bij de HSL is dat absoluut niet het geval geweest. Er was al een uitgewerkt referentieontwerp. «design & construct» wil zeggen dat er nog ontwerp-vrijheid is. Die ontwerp-vrijheid was er absoluut niet. Er waren al veel details in de voorgeschiedenis met lokale bestuurders vastgelegd om uiteindelijk tot een Tracéwet te komen. De beperkingen waren dermate groot, dat je hooguit kunt spreken van «engineering & construct».*

(...)

*De **voorzitter**: Gaat het dan ook om de vraag of ergens een brug of een tunnel moet komen?*

*De heer **Van Oorschot**: Dat was volstrekt vastgelegd, maar het ging veel verder, tot in het ridicule. Er was sprake van boompjes in Breda die een doorsnede moesten hebben van 21 centimeter. Dan praten wij niet meer over een functioneel programma van eisen. Dan praten wij helemaal niet meer over «design & construct». Dan ligt het al volstrekt vast.*

Het voorbeeld van de diameter van de bomen mag weliswaar gechargeerd zijn, maar raakt wel de kern van de kritiek op het referentieontwerp. Van Oorschot noemt ook enkele fundamentele ontwerpeisen die al in hoge mate waren vastgelegd, zoals de inpassingsmaatregelen en constructie-eisen.

*De heer **Van Oorschot**: Alle lokale inpassingmaatregelen waren in feite al tot in detail uitgewerkt in het proces van overeenstemming met lokale bestuurders. Het enige wat overbleef, was de constructieve uitwerking van de zaken die al waren toegezegd.*

De voorzitter: De verschijningsvorm lag vast. Wat is een voorbeeld van constructief?

*De heer **Van Oorschot**: De detailuitwerking van de constructie, de grootte, de zwaarte, de plaats van kolommen. Zelfs overspanningen lagen soms al vast. Eén element zonder ik uit: de dwarsdoorsnede van de baan. Die was in het referentieontwerp wel gegeven, maar feitelijk was daar nog sprake van «design & construct». De dwarsdoorsnede is aanzienlijk versimpeld ten opzichte van het referentieontwerp (...) Het referentieontwerp was aanvankelijk een soort dubbele U, die vanaf de bovengrondse ligging, dus de viaducten, doorliep over het maaiveld. Eigenlijk was het een doorgaand viaduct over heel Nederland, al of niet hoger gelegen. Dat is veranderd in een heel simpele betonplaat, die in feite maar één functie dient, namelijk het ondersteunen van de spoorstaven. Daar gaat het per slot van rekening om.*

Vooraf de toezeggingen aan lokale bestuurders hebben volgens Van Oorschot grote beperkingen opgelegd aan de ontwerpvrjheid:

*De heer **Van Oorschot**: (...) Men heeft ervoor gekozen om met heel veel lokale overheden tot overeenstemming te komen om maar een tracé te kunnen vaststellen. Bij de onderhandelingen met lokale overheden zijn zoveel toezeggingen gedaan, dat de ontwerper in het vervolg nog maar heel weinig mogelijkheden had om met creatieve en innovatieve oplossingen te komen. Het was een desillusie voor de HSL-directie dat er zo weinig creativiteit uit de markt kwam, maar dat is volstrekt begrijpelijk. De belemmeringen, de inkaderingen waren zodanig, dat je niet meer kon verwachten dat er nog spectaculaire ontwerpvindingen zouden komen (...)*

De heer Sperling, voormalig directeur van HBG civiel, hekelt de korte voorbereidingstijd die het indienen van innovatieve ontwerpen onmogelijk maakt:

*De heer **Sperling**: (...) volgens mij is het dan ook een utopie om te denken dat de opdrachtnemende partij met zo'n referentieontwerp in de daarvoor beschikbare tijd ± de projectorganisatie is vier à vijf jaar bezig met planvorming, maar in de contractfase krijg je als opdrachtnemer drie à vier maanden de tijd ± met iets heel nieuws te komen (...)
Bron: gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 17 augustus 2004*

De heer Korf, voormalig projectdirecteur van de HSL-Zuid, bestrijdt deze kritiek. De gekozen procedures verschaften de aannemers alle ruimte om af te wijken van het referentieontwerp:

*De heer Korf: Dat is gewoon niet waar. Daarvoor heb ik twee redenen. Ten eerste was het tracébesluit anders dan bij andere grote projecten. Er was een contourentracébesluit. Een van de voortbrengselen van het project is dat de Raad van State met deze interpretatie van de Tracéwet akkoord is gegaan. Er lag een brief waarin bijna letterlijk stond dat het ontwerp dat voor het tracébesluit was gemaakt, niet zou worden gebouwd. Er waren dus nieuwe ontwerpmogelijkheden. Met die interpretatie hadden aannemers alle ruimte om af te wijken van het ontwerp dat in het Tracébesluit was opgenomen. Ten tweede hebben wij in de inlichtingen aangegeven dat als het contract de aannemers zou beperken in hun creativiteit, zij dat aan ons moesten melden. Dat is niet onbelangrijk. Wij zouden dan bereid zijn de contractspecificaties aan te passen. Zij hebben van die gelegenheid geen gebruik gemaakt of niet willen maken, dat weet ik niet.
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

Vooraf aan dit laatste punt tilt de heer Korf zwaar.

De heer Korf: Zij mochten hun wensen bij ons aangeven in die periode. Zij konden zeggen welke eisen zij wilden verbreden, versmallen of weghalen, zodat zij bijvoorbeeld een bepaalde bouwwijze konden introduceren. Dat proces hadden zij kunnen gebruiken. Er waren natuurlijk harde en zachte eisen. Er zat een gradatie in zo'n programma van eisen. Die kenden zij ook. Het tracébesluit is de reden waarom zij beweerden geen ruimte te hebben. Daarvan heb ik gezegd dat het niet relevant is.

(...) Mijn perceptie is dat de aannemers in de genoemde periode absoluut niet de vrijheid hebben genomen om de specificaties ter discussie te stellen. Ik kan mij nog herinneren dat iemand uit een consortium zei dat hij de geluidsschermen alleen nog van karton kon maken, omdat ze verder gedefinieerd waren. Naar eigen zeggen zou hij ze dan na iedere regenbui moeten vervangen. Ik heb gezegd dat mij dat een uitstekend idee leek. Het probleem is gewoon dat men van de ontwerprijheid geen gebruik heeft gemaakt.

De kritiek van de aannemers op de ± vermeende ± korte voorbereidingstijd voor het opstellen van een ontwerp en de aanbidding, wijst Korf eveneens resoluut af:

De voorzitter: Het verhaal dat tot ons komt, namelijk dat zij het allemaal in de vakantieperiode zouden hebben moeten doen, is dus onzin?

De heer Korf: Het is echt flauwekul.

De voorzitter: Over welke tijd hebben wij het als wij spreken over de prekwificatie?

De heer Korf: In mijn beeld hebben de aannemers vanaf februari en zelfs daarvoor de tijd gehad om zich te kwalificeren; om zich in te werken, te bezien welke ontwerprijheden er waren en het tracébesluit te bestuderen. Zij hebben driekwart jaar de mogelijkheid gehad om er echt in te duiken.

De voorzitter: Dan blijft de fascinerende vraag waarom zij dat niet hebben gedaan.

De heer Korf: Ik weet het vrij goed. Zij zijn namelijk zo verschrikkelijk bezig geweest met het vormen van consortia en interne sores, dat zij helemaal niet zijn toegekomen aan het ontwerp. Zij zijn er veel te laat aan begonnen.

De boortunnel als voorbeeld?

De projectdirectie is teleurgesteld dat de aannemers weinig creativiteit tonen in het gezamenlijk zoeken naar kostenbesparende oplossingen, zoals bij D&C mag worden verwacht. Bij de aanbesteding van de boortunnel waren zij daar namelijk wel in geslaagd. Dit wordt duidelijk

gemaakt door de heer Leendertse, voormalig manager van de HSL-projectbureaus voor de boortunnel en Noordelijk-Holland.

*De heer **Leendertse**: (...) Die is voor mij nog steeds een heel goed voorbeeld van de manier waarop het design- en constructspel gespeeld kan worden. Je zag daar een karakteristiek verschil tussen de aannemers die een echt design & construct in zich hadden, conceptueel bezig waren en met ideeën kwamen die zij in het ontwerp en in de gesprekken met ons op tafel legden. Dat zag je uiteindelijk terug in een forse reductie van de prijs ten opzichte van onze raming(...)*

Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004.

Tot slot velt de voorzitter van de Tenderboard zijn oordeel over het karakter van de voorgestelde contracten. Hij meent stellig dat deze niet als D&C kunnen worden aangemerkt en onderschrijft daarmee de kritiek van de aannemers.

*De heer **Van der Meer**: Het is geen puur design & construct, voorzitter. Er waren veel beperkingen. Een voorbeeld van het echte design & construct is de Westerscheldetunnel. Daar was het tracé vastgelegd, maar voor de rest niets. Er moest van A naar B gekomen worden. Dat mocht met een brug, met twee bruggen, met een tunnel, al naar gelang men dat verzon. Dat was echt design & construct. Dat is de HSL niet. Hier was het tracé vastgelegd, maar binnen het tracé lagen een groot aantal beperkingen vast in de inpassing van het geheel. Daar lagen allerlei beperkingen die men niet meer kon wijzigen.*

(...) Er is naderhand gezegd dat het meer engineering & construct was. Als je kijkt naar de contracten die de overheid nu uitgeeft, dan lijkt het inderdaad meer op engineering & construct dan op design & construct. De vrijheden voor het ontwerp waren redelijk beperkt (...)

De bovenstaande verklaringen contrasteren met de positieve verwachtingen van D&C die de minister in het zesde voortgangsrapport aan de Tweede Kamer van januari 2000 uitspreekt: «*De intensieve overleggrondes hebben tal van ideeën gegenereerd op het gebied van van risicoverdeling en gewenste bouworganisatie en nadere optimalisatie van het ontwerp van de lijn. Naar verwachting worden deze ideeën in de aanbestedingen opgenomen.*»

D&C als cultuurkwestie

De scherpe meningsverschillen over de invulling van D&C staan niet op zichzelf. Uit gesprekken en de beschikbare documentatie is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten gebleken dat de juiste professionele cultuur voor D&C aan opdrachtgeverszijde in de aanbestedingsfase ontbrak.

Dit wordt onder meer verklaard door het feit dat de projectorganisatie zeer afhankelijk was van ingehuurde krachten. In dit verband zijn percentages van 90 procent genoemd. Ook het feit dat de ontwerpen begin 1999 al zodanig gedetailleerd waren uitgewerkt, dat deze zonder meer geschikt waren om op traditionele wijze middels een klassiek bestek te worden aanbesteed, onderstreept deze stelling. De ingehuurde of van Rijkswaterstaat afkomstige ingenieurs hadden jarenlang aan de ontwerpen kunnen werken en waren niet geneigd om deze ontwerpen «uit te kleden» om D&C mogelijk te maken. De hoge mate van detaillering staat op gespannen voet met de D&C-filosofie waarin de opdrachtnemer een grote mate van ontwerp vrijheid moet genieten.

Veelzeggend is ook dat projectdirecteur Korf zijn organisatie pas in juni 2000, dus een jaar ná de aanbesteding, in zogeheten «zeepkistsessies» oproept tot een grote cultuurverandering. De traditionele werkwijze bij de HSL-organisatie moet op zeer korte termijn worden ingeruild voor een D&C georiënteerde werkwijze. Die cultuurverandering zal niet zonder gevolgen blijven voor de projectorganisatie, zo maakt de projectdirecteur duidelijk: *«Een gevolg hiervan is dat er voor een groot deel van de huidige organisatie (met name in de ontwerpcapaciteit) geen werk meer zal zijn, en dat er andere disciplines en vaardigheden nodig zijn om het beoogde design & construct-gedrag tot een succes te laten worden. De verwachting is dat het personeelsbestand met 170 personen zal dalen (...)*²²⁰

De oproep van de projectdirecteur completeert het beeld dat de HSL-organisatie eerst enorme ontwerpcapaciteit inhuurt om volgens een traditionele aanpak een (te) gedetailleerd referentieontwerp op te stellen, vervolgens de keuze maakt voor D&C waarvan de uitwerking zeer moeizaam verloopt, en waarbij het merendeel van de ontwerpers opeens overbodig wordt. Dit lijkt een weinig efficiënte inzet van productiemiddelen.

6.3.3 Prijsvorming

De moeizame invulling van design & construct geeft reden tot zorg over de kwaliteit van de aanbiedingen maar levert ook signalen op dat de prijzen wellicht hoger zullen uitvallen dan gedacht.

De heer Leendertse: Een van die dingen was dat wij wel hadden gemerkt dat er in de overlegfase die voorafgaat aan het uitbrengen van de aanbiedingen, weinig inventiviteit bij de marktpartijen was te bespeuren. Zij hielden heel sterk vast aan ons referentieontwerp en benadrukten vooral de risico's die naar hun mening naar de markt werden toegeschoven. Daar kon je al uit op maken dat er wellicht sprake zou zijn van een toch wel hogere aanbidding.

Ook de interne kostenmanagers geven signalen af. Op 28 mei 1999 geven zij in een intern kostenrapport een waarschuwing af: *«Een steeds groter wordende druk op de hoogte van de bouwkostenramingen wordt veroorzaakt door recente (externe) aanbestedingen van civiele werken.»*²²¹ Ten slotte geeft ook de beperkte marktwerking reden te veronderstellen dat er een opwaartse druk op de prijsvorming plaatsvindt. Concrete aanwijzingen van vooroverleg zijn er op dat moment evenwel niet.

Kostenrapporten

De kostenrapporten zijn interne financiële rapportages, opgesteld door de kostenmanagers van de HSL-Zuid. De rapporten bevatten standopnames van de geraamde projectkosten. Van 1994 tot en met 1999 verschijnen deze rapporten met een tussenperiode van een kwartaal tot een half jaar.

Al met al nemen in de aanbestedingsfase de zorgen over de prijsvorming flink toe. Daarom wordt verscheidene keren overwogen om het budget per contract of een indicatie daarvan, kenbaar te maken aan de aannemers. Dit om hen te bewegen tot een acceptabele prijsstelling. In het verslag van de zesde bijeenkomst van de Tenderboard van 26 mei 1999 noemt de projectorganisatie hiervoor de volgende overwegingen:

- *«het stimuleert partijen om na te denken over goede prijsvorming (m.n. door het zoeken naar creatieve oplossingen);*
- *het biedt de projectorganisatie de mogelijkheid om vroegtijdig te hoge*

²²⁰ Tweede kwartaalrapportage HSL-Zuid, 2000, kenmerk HSL-zuid/U943365.

²²¹ Kostenrapport 15, VO Baseline/april 1999, d.d. 28 mei 1999, kenmerk UBA0027a.

- prijsvorming te signaleren en hierop actie te nemen om verhoging te voorkomen;*
- het prikkelt de creativiteit van de aannemers;*
- het biedt procedureel voordeel bij ontvangst na inschrijvingen».*

De Tenderboard is tegen het noemen van het budget en adviseert de projectorganisatie daarom geen stappen te zetten in die richting. *«Het noemen van een budgetprijs is zinloos, omdat aannemers zelf het werk zullen prijzen zonder hiermee rekening te houden.»* Verder blijkt uit het verslag van de Tenderboard dat zij de zorgen over de prijsvorming niet volledig deelt: *«Creativiteit in de markt wordt voldoende geprikkeld door de openbare aanbesteding. Daarnaast zijn de geselecteerde consortia voldoende breed samengesteld en verspreid over de diverse contracten om de competitie te garanderen.»* Desondanks houdt de projectorganisatie de optie in overweging. Het hoofd contractzaken van de HSL-directie merkt in dezelfde vergadering ter aanvulling op *«dat de budgetprijzen wellicht informeel genoemd worden. Dit zou een functie kunnen hebben richting aanbieders.»* Het verslag geeft niet aan hoe er in de Tenderboard op deze suggestie werd gereageerd.

6.3.4 De «A16 indicatie»

Eind augustus 1999 geeft de heer Konter, directeur uitvoering van de HSL-Zuid, de aannemers toch een indicatie van het budget. Hij noemt vertegenwoordigers van de aannemers een bedrag van f 3,8 miljard. Daarop reageren de aannemers met de vraag of bij dit bedrag ook de aanpassing van de A16 inbegrepen is. Dit is inderdaad het geval, maar de vraag wekt de indruk dat de aannemers het tegendeel veronderstellen. Zo ontstaat bij de projectorganisatie het angstige vermoeden dat de aanbiedingen wel eens flink boven het budget zouden kunnen liggen. De heer Konter zegt hierover het volgende:

De heer Konter: Vlak voor 1 september kreeg ik het verzoek om de datum van inschrijving uit te stellen, omdat men wat meer tijd nodig had. Ik heb aangegeven dat wij daar wel toe bereid waren, maar dat ik dan wel enige indicatie wilde hebben dat de aanbiedingen binnen ons budget zouden blijven. Uiteraard heb ik toen ons budget voor het totaal van alle contracten genoemd. Men vroeg zich af of de aanpassing van de A16, waarmee een miljard gulden gemoeid zou zijn, er wel bij inbegrepen was. De reactie van de bouwbedrijven vormde een indicatie dat het bedrag veel hoger zou uitvallen dan wij geraamd hadden. En onze ramingen waren aan alle kanten getoetst, dus die waren goed.

De heer Aptroot: (...) Aan wie heeft u dat medegedeeld?

De heer Konter: Aan de aannemerscombinaties, met name aan de heer Van Oorschot.

De heer Aptroot: Waarom heeft u dat gedaan?

De heer Konter: Het verzoek om uitstel had ook de achtergrond kunnen hebben, meer tijd te hebben om de aanbiedingen voor ons minder doorzichtig te maken en zo het werk beter te kunnen verdelen. Ik wilde de aannemers dus geen extra tijd geven als ik geen indicatie kon krijgen dat zij binnen het budget zouden kunnen blijven.

De heer Aptroot: Wie hadden er besloten om die indicatie te geven?

Konter: Het managementteam van mijn projectonderdeel, de projectdirectie van het deel onderbouwcontract, bestaande uit de managers van de verschillende deelcontracten en mij zelf (...)

Verder verklaart de heer Konter waarom hij afweek van het advies van de Tenderboard om het budget niet bekend te maken.

*De heer **Konter**: Eén van de maatregelen naar aanleiding van het tegenvallende aantal aanbiedingen was het opnemen van een taakstellend budget in de contracten, per contractonderdeel. Daar hebben wij een discussie over gehad in de Tenderboard, die toen stelde dat er geen taakstellend budget zou moeten worden opgenomen. Er is toen ook gesproken over het afgeven van een indicatief signaal, waar men genuanceerd over dacht. In ieder geval adviseerde de Tenderboard op dat moment om geen taakstellend budget te noemen. Een taakstellend budget betekent dat er geen aanbiedingen ingediend mogen worden die boven dat budget uitgaan.*

(...)

*De heer **Aptroot**: De Tenderboard adviseerde om het niet te doen, maar het is toch gemeld aan de aannemers, begrijp ik.*

*De heer **Konter**: Er is verschil tussen een taakstellend budget en een indicatief budget dat bij wijze van signaal wordt genoemd. Bij een taakstellend budget mag de aannemer geen aanbidding doen die boven dat budget uitkomt. Doet hij dat toch, dan is de aanbidding ongeldig. Met het afgeven van een signaal zeg je alleen welk bedrag je ervoor over hebt.*

De minister op de hoogte?

Hoewel de projectdirecteur duidelijk maakt dat het een weloverwogen beslissing van het managementteam was geweest om het budget te openbaren, wordt de minister daarvan niet op de hoogte gesteld.

*De heer **Aptroot**: Bij de projectdirectie bestond het vermoeden dat de aanbesteding wel eens veel hoger kon uitpakken dan het budget. De heer Konter heeft daarom kort voor 1 september de aannemers een indicatie gegeven. Is u dat gemeld?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee, dat is mij niet gemeld.*

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

Vervolgens spreekt de oud-minister haar verbazing uit over het voorval.

*Mevrouw **Netelenbos**: (...) Dat men over de raming heeft gecommuniceerd vind ik overigens wel gek. Wij hebben heel vaak, ook met de Kamer, en zelfs vertrouwelijk, gesproken over het MIT-projectenboek en het grote risico van te veel transparantie. Dat betreft dus ook ramingen. De aannemer kijkt mee. Dat is dan niet het plafond, maar dat wordt de bodem als je niet oppast. Het is dus heel lastig om een balans te zoeken tussen informatieverstrekking en het zuinig omgaan met je budget. Ik heb ook horen noemen tijdens uw bevraging dat men toch over die raming had gecommuniceerd. Dat vind ik in het licht van hetgeen met mij is gewisseld, heel gek.*

*De heer **Aptroot**: Dat was u totdat dit in dit onderzoek naar voren kwam, niet bekend?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat was mij niet bekend. Wat je verder doet met marktpartijen om te achterhalen wat er precies aan de hand is, is van een andere orde.*

De Tenderboard maant de projectorganisatie het hoofd koel te houden: in het verslag van de achtste bijeenkomst op 24 augustus 1999 wordt het volgende vastgelegd:

«In deze fase van de aanbesteding zullen de aanbieders proberen om de opdrachtgever zenuwachtig te maken en onder druk te zetten. Hier moet niet op gereageerd worden; dit is onderdeel van het spel.»

Kanttekeningen

Door het verzoek om uitstel gingen bij de projectorganisatie de alarmbellen rinkelen. Het is opmerkelijk dat de projectorganisatie er voor koos om het budget te openbaren ± bij wijze van richtpunt voor de aanbiedingsprijzen ± juist op het moment dat men te hoge prijzen door gebrek aan competitie verwacht. De projectorganisatie kreeg hierdoor enerzijds het signaal dat de aanbiedingsprijzen waarschijnlijk fors boven het budget zouden liggen, maar anderzijds kregen de aannemers op dat moment wel uiterst strategische informatie in handen. Als daar al geen sprake van was, zouden de aannemers met die gevoelige informatie ± hoewel de beschikbare tijd voor aanpassingen gering was ± op het laatste moment alsnog tot eventuele prijsafstemming kunnen komen. Het budget werd bovendien slechts aan twee vertegenwoordigers ± van HBG en Van Hattum & Blankevoort gemeld. Mag hieruit worden afgeleid dat bij de projectorganisatie blijkbaar de impliciete veronderstelling aanwezig was dat de budgetindicatie wel zijn weg zou vinden onder de aannemers?

Dit is niet zo'n vreemde gedachte. Het noemen van het indicatieve budget voor het totaal van alle contracten veronderstelt dat de aannemerscombinaties met elkaar overleggen. Immers, alleen indien de aannemers hun berekeningen voor de vijf contracten bij elkaar optellen en vergelijken met het indicatieve budget kan er inzicht ontstaan of dit budget daadwerkelijk gehaald kan worden. In dit licht wekt het noemen van het indicatieve budget de indruk dat de HSL-directie bekend was met eventueel ongeoorloofd vooroverleg en dit impliciet accepteerde.

Tot slot het oordeel van de directeur-generaal van de NMa over het gebeurde:

De heer Koopmans: (...) Hoe kijkt u vanuit mededingingsrechtelijk perspectief aan tegen het feit dat de staat, de opdrachtgever, bij monde van de heer Konter, een aantal dagen voor 1 september aan de biedende partijen mededeling heeft gedaan over het budget?

De heer Kalbfleisch: Wij hebben in zijn algemeenheid bij aanbestedingen wat vreemde dingen aangetroffen, althans, dingen waarvan je kunt zeggen dat ze niet slim gedaan zijn door de overheid. Dit is een van die punten.

De heer Koopmans: Niet slim, maar vanuit mededingingsrechtelijk perspectief?

De heer Kalbfleisch: Dat hangt ervan af. Ik kan hierop niet onmiddellijk antwoord geven.

De heer Koopmans: Neemt u de tijd.

De heer Kalbfleisch: Ik denk dat ik het bij «niet slim» laat.

6.3.5 De kluisbedragen

Op 31 augustus 1999 stelt het managementteam het budget voor de vijf civiele contracten vast op f 3,93 miljard. Dit bedrag wordt als «contract-budget» aangemerkt en bij de notaris in de kluis gelegd. Het contract-budget is gebaseerd op een «kale» begroting, waarin géén is rekening gehouden met marktinvloeden, bijzondere risico's en de invloed van de gekozen contractvorm, zo valt op te maken uit kostenrapport 15.²²² Daarom wordt ook een «verwachte contractwaarde» van f 4,17 miljard bij de notaris gedeponneerd. Dit bedrag is de uitkomst van een externe toetsing van de raming vanuit het perspectief van de markt.

²²² *Kostenrapport 15, VO Baseline/april 1999, d.d. 28 mei 1999, kenmerk UBA0027a.*

De heer Leendertse: (...) Net voor de aanbidding hebben wij die marktpartij, het bureau van de heer Roelofs, gevraagd om nog eens een keer met een marktbril op naar dezelfde scope te kijken en die nog eens te ramen. Daar kwam een iets hoger bedrag uit vanwege de marktwerking en een andere beoordeling van een aantal risico's. Dat bedrag hebben wij bij de notaris neergelegd.

In de verwachte contractwaarde wordt rekening gehouden met de mogelijke herverdeling van bijzondere risico's, aanvullende voorwaarden en opties die het resultaat zijn van de onderhandelingsfase.²²³ Het is in feite een plafondbedrag waarvoor de contracten naar de mening van de projectorganisatie kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast dient het bedrag ter nadere onderbouwing van de eigen begroting om bij tegenvallende aanbiedingen de procedure te kunnen afbreken. Als zodanig kan de verwachte contractwaarde als basis voor de argumentatie bij een eventuele arbitrage dienen.

Onderbouwing van de verwachte contractwaarde

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht om de onderbouwing van de verwachte contractwaarde door de heer Roelofs beschikbaar te stellen. Naar aanleiding van dit verzoek is door het ministerie telefonisch contact opgenomen met met de heer Roelofs. In een schrijven aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten meldt de minister dat de heer Roelofs in vertrouwen gesprekken heeft gevoerd met aannemers en een aantal begrotingen heeft ingezien. Vervolgens schrijft de minister : *«De heer Roelofs nooit een rapport heeft opgesteld, aangezien hij vroegtijdig is gestopt met zijn werkzaamheden. Wel heeft hij persoonlijke aantekeningen. De heer Roelofs is van mening dat hij gezien zijn formele positie als mediator geen aantekeningen kan overhandigen zonder toestemming van de betrokken partijen, in dit geval de aannemers.»*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft derhalve niet kunnen vaststellen of de verwachte contractwaarde deugdelijk is onderbouwd.

6.4 De marktwerking onderzocht

Het feit dat bij de preselectie van de aanbesteding twijfels ontstaan over de marktwerking, roept de vraag op of de projectorganisatie niet eerder indicaties heeft gekregen die duiden op een vermoedelijk beperkte concurrentie bij de aanbesteding van de HSL-contracten. In het verlengde daarvan ligt de vraag of de projectorganisatie zich voor het starten van de aanbestedingsprocedure heeft vergewist van de marktverhoudingen en de verwachte concurrentie bij de aanbesteding. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat dit onvoldoende is gebeurd.

6.4.1 Marktverkenning Twijnstra Gudde

Ter onderbouwing van de contracteringsstrategie heeft de projectorganisatie een analyse van de bouwsector in een aantal Europese landen laten uitvoeren. Daartoe is eind 1998 in kort tijdsbestek een marktverkenning verricht door adviesbureau Twijnstra Gudde.

De belangrijkste conclusie van de marktverkenning volgens de *management summary* van 3 december 1998 is: *«Naar verwachting zullen de marktpartijen in de periode dat de HSL-Zuid wordt aanbesteed niet wezenlijk anders zijn dan de huidige marktverhoudingen. Op basis hiervan*

²²³ Memo aan UMT, d.d. 25-08-1999, kenmerk HSL/ontvaanb2508.

wordt een gezonde competitie verwacht, die een gunstige prijsvorming niet mag belemmeren.»

Ter onderbouwing is een vijftal onderliggende conclusies geformuleerd:

1. De macro-economische ontwikkelingen in de wereld leiden tot een overcapaciteit in de engineering en bouwcapaciteit, die onder andere via internationaal actieve aannemingsbedrijven mogelijk in Nederland beschikbaar komen.
2. In Europa en met name in Nederland en haar omliggende landen is, na een periode van herstel, sprake van een afvlakkende groei in zowel het BNP, het bouwvolume en het GWW-volume. In deze situatie is er geen aanleiding voor een krapte in de aanbodzijde/aannemerscapaciteit. Integendeel, een gretig aannemerscontingent is mogelijk.
3. Gezien de relatief slechte vooruitzichten in de economie en ook de mogelijke terugloop in de investeringen in de GWW-sector in Groot-Brittannië, mag zeker belangstelling van Britse aannemers voor de aanbesteding van de HSL-Zuid verwacht worden.
4. De HSL-Zuid is op Europese schaal een relatief klein project en wordt gerealiseerd in een periode, dat de bouwactiviteiten in het kader van het Trans Europese Netwerk (TEN) teruglopen.
5. Er zijn voldoende grote aannemers (rond de 40) in Nederland en omliggende landen, die de beoogde HSL-Zuid contracten met een omvang van circa 1 miljard gulden kunnen realiseren.

Het gunstige beeld uit de marktverkenning van Twijnstra Gudde vormt een «groen licht» voor de door de projectorganisatie voorgestane aanbesteding. De conclusies vormen een bevestiging van de eigen waarneming, zo maakt de voormalig projectdirecteur duidelijk.

*De heer **Korf**: Het was een herkenbare conclusie, omdat er in de landen om ons heen inderdaad werkhonger was en die markt niet zo groot, niet zo intensief was. Dus wij hadden verwacht dat er internationale concurrentie zou kunnen zijn op ons project. Dus in die zin was het voor ons een check op een beeld dat wij hadden. Die check bevestigde het beeld.*

Dit «beeld» van voldoende internationale concurrentie was onder meer gebaseerd op de ervaringen bij de aanbesteding van de boortunnel:

*De heer **Konter** (...) Op het moment dat het rapport van Twijnstra Gudde uitkwam, hadden wij de zeven aanbiedingen voor de boortunnel binnen. Die bleef er weliswaar buiten, maar voor ons was dat wel een «check». Voor dat ene project hadden zich zeven consortia gemeld en was er belangstelling uit heel Europa. Daar moesten wij juist moeilijke gesprekken voeren met de twee die afvielen, en op dat moment gingen de advertenties voor de andere contracten de deur uit. De verwachting die wij hadden, werd dus bevestigd door de gang van zaken bij de boortunnel. Misschien moet ik zeggen dat het misvormd werd door de boortunnel.*

De marktverkenning nader beschouwd

De verwachtingen zoals die in de marktverkenning zijn verwoord, blijken in de praktijk niet of nauwelijks te zijn geëffectueerd:

- de veronderstelde mondiale overcapaciteit in engineering en bouwcapaciteit is niet via internationaal actieve aannemingsbedrijven in Nederland beschikbaar gekomen;
- gegeven het feit dat voornamelijk Nederlandse aannemingsbedrijven ± die inderdaad gretig waren ± belangstelling toonden ontstond wel degelijk krapte aan aanbodzijde c.q. aannemerscapaciteit;

- er is nauwelijks serieuze belangstelling van Britse aannemers geweest;
- de HSL wordt op Europese schaal als een relatief klein project gekwalificeerd. Hoewel dat op zich wellicht juist is, dient achteraf vastgesteld te worden dat het project binnen de Nederlandse verhoudingen gekwalificeerd had dienen te worden. Binnen die verhoudingen gaat het om een relatief grootschalig project;
- er wordt gesproken over 40 aannemers in Nederland en omliggende landen die deelprojecten zouden kunnen realiseren. Achteraf dient te worden vastgesteld dat het contingent serieuze belangstellenden aanzienlijk lager heeft gelegen.

In het licht van deze uitkomsten plaatst de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten vraagtekens bij de deugdelijkheid van de marktverkenning. Gelet op het belang van de marktverkenning voor de onderbouwing van de contracteringsstrategie, is dit voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aanleiding geweest om de conclusies van Twijnstra Gudde aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

De onderbouwing van de conclusies is gebaseerd op een macro-economische verkenning, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van groeicijfers van het Bruto Nationaal Product en ontwikkelingen van de groei van het bouwvolume. Wat in de marktverkenning echter nadrukkelijk wordt gemist dan wel zwak wordt onderbouwd, is de vertaling naar (niet limitatief):

- het specifieke project;
- de daarbij behorende functionele eisen;
- de benodigde deskundigheid; en in het verlengde daarvan
- de analyse of die deskundigheid ook in Nederland (en haar omgeving) beschikbaar was;
- de mate waarin de tijdsplanning van het project voor de bouwsector relevant is;
- de mate waarin andere (grote) infrastructurele projecten zoals de Betuweroute van invloed zijn op de beschikbare capaciteit voor het HSL-Zuid project; en in het verlengde daarvan;
- in welke mate de capaciteitsbenutting voor andere projecten schaarste op de markt ± en daarmee druk op de prijsstelling ± tot gevolg heeft;
- in welke mate er capaciteits- en prijsdruk bestond in de markt voor grondstoffen en dergelijke; en in het verlengde daarvan;
- in welke mate die druk (te) hoog zou worden door het in 1999 verder in de markt zetten van het HSL-Zuid project.

Relativering

Wanneer de voormalig projectdirecteur in de openbare hoorzitting wordt geconfronteerd met bovengenoemde zwaktes relativeert hij het belang van de marktverkenning:

De heer Korf: (...) Zoals ik al zei was het toen een bevestiging van een marktbeeld dat wij in eigen waarneming hadden van onze omgeving. Ik kan mij voorstellen dat je in een situatie als deze een wetenschappelijk beter onderbouwde marktanalyse kunt doen. In algemene zin is het helemaal niet zo gebruikelijk bij projecten om een marktanalyse te doen. Meestal is er marktspanning genoeg. Wij hadden het beeld dat er in onze omgeving ± in Duitsland, België en Frankrijk ± op dat moment weinig werk was. Dit is meer een check geweest op onze eigen waarneming dan dat wij een diepgaand onderzoek hebben willen doen naar de marktwerking.

Die relativering blijkt ook uit het rapport zelf. Twijnstra Gudde plaatst de volgende voorbeholden bij haar onderzoek:

- «marktonderzoek in zeer kort tijdsbestek uitgevoerd»;
- «cijfers en data mogen niet te absoluut worden genomen»;
- «rapport tracht inzicht te bieden en een gevoel te geven voor de markt»;
- «rapport is geen »detailopname« maar een houtskoolschets».

Achteraf ontstaat ook bij de heer Korf een ander beeld:

De heer Slob: Dus u vond deze marktverkenning van Twijnstra Gudde voldoende kwaliteit hebben?

De heer Korf: Op dat moment voldoende. Achteraf ...

De heer Slob: Wat bedoelt u daarmee?

De heer Korf: Ja, achteraf zie je dat er geen buitenlandse concurrentie gekomen is. Dan is dat een ander beeld, maar op dat moment was dat voldoende.

Bij een uniek en grootschalig project zoals de HSL ligt het in de lijn der verwachting dat er een deugdelijke marktverkenning wordt uitgevoerd. Uit het voorgaande blijkt dat daar in casu geen sprake van is geweest.

6.4.2 Contra-indicaties

De projectorganisatie HSL-Zuid heeft haar vertrouwen in de marktwerking ten onrechte gebaseerd op de marktverkenning. In dit verband is het van belang te noemen dat er wel degelijk minder positieve signalen zijn geweest met betrekking tot de verwachte concurrentie. Bijvoorbeeld:

- DHV (juli 1996): «in de markt is sprake van redelijke en gezonde concurrentie», maar ook: «Bij de keuze voor de marktstrategie, dient ernstig rekening te worden gehouden met schaarste in aanbodemogelijkheden. Met name geldt dit voor de engineeringscapaciteit»,²²⁴ en: «paralliteit met andere megaprojecten speelt daarbij een rol»;
- Railinfrabeheer (januari 1997): «hun marktverkenning laat zien dat er in Nederland slechts een beperkt aantal droge waterbouwers zijn die grote contracten aankunnen. Buitenlandse aannemers zullen een relatief hoog prijspeil nauwelijks aandrukken»²²⁵;
- Railinfrabeheer (januari 1997): «In de periode 1998±2004 zal in de grond-, weg- en waterbouw sprake zijn van een overvraagde markt. Aan de hand van historische gegevens kan worden afgeleid dat dat zal leiden tot een stijging van het prijsniveau tot mogelijk tien procent boven het gemiddelde van de laatste jaren».

De inzichten van DHV en Railinfrabeheer stammen uit de periode voordat de marktverkenning is uitgevoerd. Zij bevatten concrete verwachtingen ten aanzien van marktontwikkelingen die noch door de marktverkenning van Twijnstra Gudde zijn weerlegd, noch door de projectorganisatie nadrukkelijk zijn meegenomen bij de vormgeving van de contracteringsstrategie.

Conclusies Tenderboard

Het onderwerp marktwerking heeft in de aanbestedingsfase regelmatig ter discussie gestaan in de bijeenkomsten van de Tenderboard. Hoewel de Tenderboard ook zelf vaststelt dat de buitenlandse belangstelling beperkt is, terwijl alle grote nationale bouwbedrijven wel in het project zitten,

²²⁴ DHV/HRC, «De marktwerking rondom infrastructurele megaprojecten», juli 1996.

²²⁵ Concept Aanbestedings- en contracteringsbeleid HSL-Zuid.

verbindt zij medio 1999 daaraan nog geen conclusies met betrekking tot de aanbestedingsprocedure. Een jaar later ligt dat echter wezenlijk anders, zo blijkt uit een conceptevaluatie van het aanbestedingsproces opgesteld door de Tenderboard.²²⁶ Daarin wordt de volgende conclusie verwoord: «Mogelijk als gevolg van een beperkte capaciteit, de complexe vraag en de korte doorlooptijd heeft de Nederlandse aannemerij zich georganiseerd. Al ruim voor 1 september werd duidelijk dat de toetredingsdrempel voor buitenlandse aannemers groot was (...) Hiermee verviel één van de pijlers onder de aanbestedingsstrategie, marktwerking.

De Tenderboard stelt hier in duidelijke bewoordingen dat de organisatie van de aanbesteding zelf mede de oorzaak was van gebrekkige concurrentie. Er worden drie factoren genoemd:

1. De beperkte capaciteit: de omvang van het aan te besteden werk heeft kennelijk een groot beslag gelegd op de productiecapaciteit van de Nederlandse aannemers. De vraag naar arbeid, materieel en grondstoffen was waarschijnlijk groter dan het aanbod.
2. De complexe vraag: nooit eerder waren in Nederland zulke grote werken, met zoveel raakvlakken volgens een design & construct formule in de markt gezet.
3. De korte doorlooptijd: de aannemers die uitgenodigd werden tot het indienen van een ontwerp en een prijsaanbieding, hebben daar ongeveer vijf maanden de tijd voor gekregen.

Opvallend is dat de conclusie ten aanzien van marktwerking in een latere versie van de evaluatie onvermeld blijft. Weliswaar wordt vastgesteld dat een zeer beperkt aantal buitenlandse aannemers zich had gemeld, maar ook dat de consortia breed van samenstelling waren, waardoor aangenomen kon worden dat er voldoende concurrentie was om tot goede prijsvorming en innovatieve ideeën te komen. Waarom bleef deze conclusie in de definitieve, vastgestelde evaluatie onvermeld? De voorzitter van de Tenderboard, de heer Van der Meer, kan hiervoor geen verklaring vinden:

*De heer **Van der Meer**: Ik heb geen idee waarom we dat eruit gefietst hebben. Laten we ons maar bij het concept houden. Dat staat me nog wel voor ogen.*

De conclusies van de Tenderboard kunnen worden geïnterpreteerd als kanttekeningen bij de juistheid van de gekozen contracteringsstrategie en de timing van de aanbesteding. De heer Sperling verwijt de projectorganisatie op dit punt een gebrek aan regie, zo blijkt:

*De heer **Sperling**: Het is natuurlijk niet niks om een project ter grootte van vijf miljard aan te besteden. (...) Vervolgens werd een en ander ook nog in vijf deelprojecten geknipt die op een- en dezelfde datum aanbesteed moesten worden, met per deelproject nagenoeg dezelfde deelnemende partijen. Ik heb op dat moment wel getwijfeld aan de deskundigheid van de opdrachtgever. Ik vind dat daarbij ook hoort de regie van hoe je iets in de markt zet. In 1999 was er wel sprake van een hausse aan grote projecten, niet alleen de Betuweroute, maar ook bijvoorbeeld de Utrechtboog, de Hemboog en de Gooiboog. Er werd in dat ene jaar meer op de markt gezet dan in de vijftien jaar daarvoor bij elkaar.*

6.5 De aanbiedingen: van vermoedens tot verbijstering

6.5.1 Het contract Noordelijk-Holland als «testcase»

De aanbiedingen voor de onderbouwcontracten van de HSL-Zuid worden

²²⁶ Conceptevaluatie Tenderboard, d.d. 13 mei 2000.

op 1 september 1999 ingediend. De prijsenveloppen van de aanbiedingen worden niet direct geopend, omdat eerst een technische en inhoudelijke beoordeling van de aanbiedingen plaatsvindt. Dit levert een teleurstellend beeld op. De eerste indruk wordt vastgelegd in een intern memo: «*weinig creativiteit, D&C met de handrem, opties met weinig besparingspotentieel*» en: «*risico's zijn hoog ingeschat en bij OG [opdrachtgever] gelegd.*»²²⁷ De zorgen over het prijsniveau nemen hierdoor alleen maar toe. De heer Korf licht de minister en de secretaris-generaal in dat de aanbiedingen wel eens hoog kunnen uitpakken. De projectorganisatie bezint zich op het scenario van een doorstart of heraanbesteding bij tegenvallende aanbesteding.

Scenario's bij tegenvallende aanbiedingen: heraanbesteding of doorstart ?

In de laatste dagen van augustus stelt het managementteam van de HSL-directie het scenario vast voor de ontvangst van de aanbiedingen per 1 september. Er wordt een bandbreedte van 15 procent ten opzichte van het HSL-budget vastgesteld waarbinnen het totaal van de (laagste) aanbiedingen moet vallen. Indien alle ± afzonderlijke ± aanbiedingen deze bandbreedte overschrijden, zal stopzetting van de procedure plaatsvinden en vervolgens heraanbesteding worden overwogen.

Indien het totaal van de aanbiedingen de bandbreedte overschrijdt, maar bij één of meer contracten zijn er aanbiedingen gedaan die binnen de bandbreedte vallen, zal getracht worden een doorstart te maken. Door middel van onderhandelingen en het uitwerken van opties zal getracht worden het totaal van de aanbiedingen alsnog binnen de bandbreedte te krijgen. Daarbij bestaat de mogelijkheid om derden uit te nodigen tot de onderhandelingstafel.

Op advies van de Tenderboard besluit de projectorganisatie vooralsnog alleen de aanbiedingsenveloppen voor het contract Noordelijk Holland te openen. Hierdoor verschaft de projectorganisatie zich de tijd en ruimte om bij tegenvallende aanbiedingen passende maatregelen te nemen. Er wordt bewust voor het contract Noordelijk Holland gekozen:

- het contract kent een goede terugvaloptie bij het afblazen van onderhandelingen. Dit betreft het gunnen van dit contract aan de boortunnelcontractanten;
- het project ligt minder kritisch in de tijd, waardoor er ruimte bestaat voor eventuele heraanbesteding;
- bij dit contract wordt het grootste verschil tussen aanbiedingen en budget verwacht.

Een externe adviseur geeft op 8 september 1999 het advies de eigen begroting op marktconformiteit te toetsen. Indien de aanbiedingen boven het budget blijken te liggen kan staande worden gehouden dat de overschrijding niet te verklaren is door een gebrekkige raming.

Op 9 september 1999 worden de aanbiedingsenveloppen voor het contract Noordelijk Holland in het bijzijn van de notaris geopend. De laagste aanbieding, van de combinatie Hollandse Meren, ligt 57 procent boven het budget.²²⁸ De enveloppen voor de andere contracten blijven op dat moment nog ongeopend. De projectorganisatie is verbijsterd over de omvang van de overschrijding en er ontstaat lichte paniek. Zullen de overige aanbiedingen dezelfde overschrijdingen vertonen? Moet er wel of juist geen publiciteit worden gezocht? Moet de procedure worden beëindigd of moeten de onderhandelingen toch maar starten? Kan de NMa worden ingeschakeld?

²²⁷ Memo aan «Klein UMT», d.d. 21 september 1999, zonder kenmerk.

²²⁸ Overzicht aanbiedingen per 28 oktober 1999, 4-11-1999, projectorganisatie HSL-Zuid.

*De heer **Konter**: Mijn reactie was er een van zeer grote teleurstelling. Ik vroeg mij ook direct af: hoe komen wij hier in vredesnaam uit? In de Tenderboard en in de project-directie, inclusief Wim Korf, was de reactie meer in de trant van: ongelooflijk, maar dit is nu eenmaal een nieuw feit en welke strategie moeten wij nu gaan volgen om eruit te komen? Kortom: direct na de eerste schok ging het om de vraag wat wij nu verder zouden moeten doen. Dat was: contact zoeken met de NMa, ervoor zorgen dat niet iedereen met de bedragen aan de haal ging door de overige enveloppen voorlopig maar dicht te houden en de projectbureaus alleen naar de technische ontwerpen te laten kijken, contact zoeken met de directeurs van de grote bouwondernemingen om ze de gelegenheid te geven nog eens goed te bedenken of dit echt de bedoeling was, en de ingediende prijsenvelop die wij nog niet gezien hadden, te vervangen door een andere. Verder hebben wij afgesproken om absoluut niet te gaan onderhandelen, omdat dit waarschijnlijk juist was wat de aannemers wilden. Wij gingen ervan uit dat ze hoog hadden ingezet om vervolgens in onderhandelingen het nodige terug te geven en ergens in het midden uit te komen. Dat soort strategieën ontvouwden zich en er is toen een actieplan voor opgesteld. Noordelijk-Holland hebben wij op 1 september bewust als eerste geopend omdat er daar terugvalopties waren: heraanbesteding, het opknippen van het project of delen bij de boortunnel voegen. Bij dat contract was het gemakkelijkste om een nieuwe aanbesteding te starten.*

Ook bij de aannemers is sprake van verbijstering.

*De **voorzitter**: Op 1 september zijn de aanbiedingen gedaan. Dan valt er een stilte. Hoe zou u die stilte willen beschrijven?*

*De heer **Van Oorschot**: Er valt geen stilte, er valt een bom.*

*De **voorzitter**: Ook bij u?*

*De heer **Van Oorschot**: Ook bij ons. Er was absolute verbijstering aan beide kanten. Bij de HSL-directie was er verbijstering over de hoogte van de gezamenlijke aanbiedingen. Bij de aannemerscombinaties was er verbijstering over het onwaarschijnlijk lage niveau van de raming.*

*De **voorzitter**: Wat bedoelt u als u spreekt van het onwaarschijnlijk lage niveau van de raming?*

*De heer **Van Oorschot**: Ik heb de overtuiging dat wij een heel gedegen kostprijsberekening hebben gemaakt. Ik vertelde u al over de 400 tot 450 man die daarmee bezig zijn. Er is een geweldige hoeveelheid werk verricht om tot een gedegen kostprijs te komen. En dan constateer je dat er aan opdrachtgeverkant een getal ligt dat zo'n 40 procent lager is. Enige verschillen zijn er altijd, maar dan praat je over marges van misschien vijf procent, hooguit tien procent. Een percentage van 40 is volstrekt ongeloofwaardig. Dat is geen markteffect. Een van de twee heeft het volstrekt verkeerd gedaan. Tot de dag van vandaag meen ik dat de raming kwalitatief gewoon niet deugde.*

Voor de aannemers wordt het duidelijk dat niet de prijs van de aanbiedingen te hoog is, maar de raming van de HSL te laag. Die boodschap zou de projectorganisatie echter niet hebben bereikt, zo blijkt uit het logboek van het aanbestedingsproces: «Korf heeft geen signalen ontvangen uit de markt dat HSL ramingen te laag zouden zijn.» Ogenschijnlijk bestaat er bij de projectorganisatie geen twijfel over de (kwaliteit van de) ramingen. In paragraaf 6 van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de projectorganisatie met de raming is omgegaan.

De projectdirectie stuurt op 10 september 1999 een brief aan de gegadigden voor Noordelijk Holland met de boodschap dat de aanbiedingen

vooral nog geen aanleiding geven tot het starten van onderhandelingen.²²⁹ Dezelfde dag worden de Landsadvocaat en de Tenderboard geraadpleegd voor juridisch advies over het vervolg van de procedure. De juridische adviseurs geven aan dat de projectorganisatie rekening moet houden met een arbitrageprocedure.²³⁰ Ook bevestigen zij het standpunt dat «het openen van onderhandelingen een stap zou zijn die achteraf uitgelegd kan worden als een signaal dat HSL verwacht dat partijen overeenstemming kunnen bereiken.»²³¹ Dat signaal wil de HSL-directie pertinent niet geven.

Niettemin roept de projectdirecteur Korf ± in een uiterste poging de aannemers te bewegen alsnog hun prijs te verlagen ± rond 13 september 1999 de voorzitters van de Raden van Bestuur van de ingeschreven aannemersbedrijven bij zich voor overleg.

De heer Korf: (...) Wij ontboden hen op een zekere plaats, op het projectbureau of op het ministerie. Zij zijn bijna allemaal gekomen. Wij hebben hen ons vermoeden voorgelegd dat de andere enveloppen te hoge aanbestedingsbedragen bevatten. Bovendien hebben wij gezegd dat wij vermoedden dat zij er invloed op hadden en dat een en ander door hen beïnvloed kon worden. Zij zaten bij de vijf of zes bedrijven die altijd bij de laagste zaten in de set. Wij vermoeden het; wij wisten het natuurlijk niet. Wij hebben hen de mogelijkheid geboden om andere enveloppen in te dienen dan de enveloppen die er op dat moment lagen. Wij hebben hen nogal boos toegesproken. Achteraf heb ik gehoord dat zij het als niet prettig hebben ervaren. Van de geboden gelegenheid hebben zij geen gebruik gemaakt.

De heer Slob: Bevestigden zij uw vermoedens...

De heer Korf: Natuurlijk niet!

6.5.2 De projectorganisatie neemt de regie in handen

Als de gemoederen enigszins zijn bedaard, maakt de projectorganisatie zich op voor een slepende en moeizame procedure, zo valt op te maken uit het verslag van de bijeenkomst van de Tenderboard van 14 september 1999:²³²

«Alle aanbiedingen voor Noord-Holland liggen meer dan vijftig procent boven het budget. Dit is geen toeval. Dit zijn weloverwogen aanbiedingen die door het hoogste niveau binnen de diverse aannemerscombinaties zijn goedgekeurd. Ga er maar van uit dat de aannemers rekenen op «strijd» en hierop zijn voorbereid.»

Strategie

De Tenderboard wijst er met klem op dat de projectorganisatie het initiatief moet blijven houden om in deze «strijd» overeind te kunnen blijven. In de eerste plaats moet daarvoor op korte termijn een strategie of actieplan worden opgesteld, waarin verschillende keuzes en hun consequenties worden uitgewerkt: doorgaan, afbreken, heraanbesteden? Een bij voorkeur klein team moet de regie voeren over de uitvoering van dit plan. Dit kernteam wordt gevormd door projectdirecteur Korf, de directeur uitvoering Konter en de managers van de projectbureaus.

Politieke rugdekking

In de tweede plaats moet de projectorganisatie zich verzekeren van rugdekking door de minister bij de vervolgstappen in het proces. Nog beter zou het zijn wanneer er volledige steun vanuit de politiek komt. Dit is

²²⁹ In de wandelgangen wordt deze brief het «lullige briefje» genoemd.

²³⁰ Verslag bijeenkomst Tenderboard 10, d.d. 22 september 1999.

²³¹ Logboek aanbestedingsproces, d.d. 18 december 2000.

²³² Besprekingsverslag bijeenkomst Tenderboard 9, 14 september 1999.

echter een uiterst onzekere factor. De projectorganisatie en Tenderboard zijn voldoende doordrongen van de ernst van de situatie dat zij direct besluiten de minister te betrekken bij de keuze voor mogelijke vervolgstappen. Afgesproken wordt dat projectdirecteur Korf de directe communicatie met de minister zal verzorgen. Deze vertrouwt gezien de kritische omstandigheden volledig op het oordeel van de experts.

*De heer **Aptroot**: Waartoe heeft u op 1 september of direct daarna daadwerkelijk besloten?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Wij stopten met het openen van de enveloppen. Dat was ook het advies van mijn experts. Die zijn heel belangrijk. Dat leek mij alleszins verstandig, gelet op de ervaring met de opening van de eerste envelop. U heeft natuurlijk ook gezien hoe groot de lijst van experts is die rondom dit soort processen functioneren. Dat is een geweldige lijst, van tenderboard tot de landsadvocaat tot allerlei andere expertgroepen die dit proces begeleiden. Als zij de minister adviseren, moet de minister wel van heel goede huize komen om te zeggen dat het hem geen goed idee lijkt. De minister moet natuurlijk wel verifiëren of het juridisch allemaal goed kan worden afgehandeld. Kom je bij dit soort kwesties in een juridisch mijnenveld terecht, dan kan dat de overheid veel geld kosten. Daarnaast moet je geen onverstandige dingen doen. Daarom vroegen zij om politieke rugdekking voor het zetten van stappen. Uiteraard heb ik die op de beslissende momenten gegeven.*

Publiciteit

Verder bepleit de Tenderboard de inzet van alle middelen en instrumenten die ter beschikking staan, zoals arbitrage, het inschakelen van de NMa en het genereren van publiciteit. Zo moet de minister wellicht worden ingeschakeld in een publiciteitsoffensief. Over dat laatste verklaarde mevrouw Netelenbos het volgende:

*Mevrouw **Netelenbos**: (...) Ik heb daar op een grote bijeenkomst van de hele bouwwereld in de RAI enige woorden aan gewijd. Ter plekke heb ik ook het buitenland opgeroepen om vooral in te schrijven. Wij waren immers van plan om opnieuw aan te besteden. Ik geloof niet dat ik daar de liefde van de bouwwereld heb gewonnen. Men was zeer verontwaardigd. Een Nederlandse minister die opriep om buitenlandse bouwers in dit land te krijgen.*

Heraanbesteding

Terwijl de minister in de openbaarheid zinspeelt op een heraanbesteding, besluit de HSL-directie zelf een radiostilte naar de markt in acht te nemen. De communicatie met de aannemers mag alleen nog via projectdirecteur Korf lopen en onder geen beding worden besprekingen gestart. De HSL-directie wil de indruk wekken dat zij niet aan tijd gebonden is, teneinde druk te zetten op de aannemers. In stilte wordt het scenario van stopzetten van de procedure en heraanbesteding uitgewerkt. Op advies van de Tenderboard worden de mogelijkheden van een traditionele aanbesteding verkend, of het uitnodigen van de (buitenlandse) aannemers die niet aan de procedure hebben meegedaan.

De factor tijd

De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft zich in 2002 gebogen over de rol van de overheid als opdrachtgever in de bouwnijverheid. Deelrapport vijf van deze commissie bevat een beschrijving van de casus HSL-Zuid Noordelijk Holland. In deze casusbeschrijving wordt het volgende opgemerkt over de factor «tijd» in de aanbesteding: *«De strategie van de projectorganisatie was gebaseerd op tijd: van sommige aannemers waren de bedrijfsresultaten voor zover behaald bekend. De projectorganisatie had bijvoorbeeld informatie over de slechte resultaten die door een van de gegadigden waren geboekt in de eerste helft van het jaar. Zij wisten dat meerdere aannemers de HSL-Zuid contracten al in de boeken hadden bijgeschreven. Op deze manier kon de projectorganisatie de aannemers onder druk zetten om deel te nemen aan informele onderhandelingen die tot substantieel lagere inschrijvingen moesten leiden.»*²³³

6.5.3 Inschakelen NMa vruchteloos

Op een extra ingelaste bijeenkomst op 8 september 1999 spreekt de Tenderboard over mogelijke onregelmatigheden aan aannemerszijde. Een jurist, lid van de Tenderboard, geeft een toelichting op de werkwijze van de NMa en waarschuwt dat inschakeling alleen zin kan hebben bij een verrassingseffect en dat het niet als dreigmiddel gebruikt kan worden. De Tenderboard adviseert aan eventueel hoge aanbiedingen gevolgen te verbinden door met de NMa in gesprek te treden.

Nu gebleken is dat de aanbiedingen voor Noordelijk Holland meer dan 50 procent boven het budget liggen, stapt de heer Korf op 15 september 1999 naar de NMa met de vraag of deze zich over de aanbesteding zou kunnen buigen. De heer Korf keert echter onverrichter zake terug: *«Overleg tussen HSL en NMa heeft opgeleverd dat NMa niet veel kan doen vanwege gebrek aan capaciteit en specifieke know-how»*, zo wordt op 22 september vastgelegd in het aanbestedingslogboek. Ook een later contact op 22 november tussen de heer Pans (secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat), en de NMa leidt niet tot de gewenste actie.

NMa niet toegerust voor HSL-perikelen

De NMa maakt in een memo van 30 september 1999 een uitgebreidere vastlegging van het gesprek.²³⁴ Hoewel de projectdirectie een afspraak heeft gemaakt met de heer Kist, de directeur-generaal van de NMa, wordt alleen gesproken met het hoofd en een medewerker van de sectie Onderzoek, Toezicht en Ontheffingen. Het gesprek wordt gekarakteriseerd als *«informerend richting V&W over Mededingingswet en NMa en inventariserend over de zaak»*. De NMa acht het vermeldenswaardig dat *«op V&W was geopperd om »eens langs de NMa« te gaan om te zien of de NMa geen signaal zou kunnen afgeven richting de aannemers (dreigen met onderzoek en/of boete). Achterliggende gedachte was dat V&W dan in ieder geval zou kunnen zeggen dat de NMa naar de aanbestedingsproblematiek had gekeken.»*

De projectdirectie HSL-Zuid heeft tijdens het gesprek aangegeven dat de aanbiedingen van de aannemers meer dan 50 procent boven de raming lagen: *«Voor V&W was dit reden om aan te nemen dat betrokken aannemers overleg hadden gehad over de bedragen waarvoor zij zouden inschrijven. Daarnaast zou dit volgens V&W kunnen wijzen op een verdeling van de verschillende (deel)trajecten door de aannemers daar het onmogelijk was dat (een combinatie van) aannemers het risico zouden nemen om als laagste bij meerdere trajecten uit de bus te komen. Voor de ondernemingen zou het niet mogelijk zijn (menschkracht, etc) om tegelijkertijd meer dan één traject te realiseren.»*

²³³ TK, 2002±2003, 28 244, nr. 12.

²³⁴ Nederlandse mededingingsautoriteit, *gespreksverslag inz. HSL*, memo d.d. 30-9-1999.

De NMa heeft vastgelegd dat de aard van het gesprek zodanig was dat er geen concrete afspraken zijn gemaakt of toezeggingen zijn gedaan over het al dan niet optreden van de NMa. Evenmin spreekt de NMa een oordeel uit over de gang van zaken. Met pen is door één van de gesprekspartners het volgende aan de notitie toegevoegd: *«Sterker nog, we hebben aangegeven dat we geen specifieke expertise in huis hebben. En op de vraag of we zouden willen meelopen in de aanbestedingsstrategie ± om te zien hoe dat gaat ± hebben we de boot afgehouden.»*

Op 26 november 1999 volgt op initiatief van Verkeer en Waterstaat een tweede gesprek met de NMa. Daarbij zijn aanwezig de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat (Pans), de projectdirecteur HSL-Zuid (Korf), de directeur-generaal NMa (Kist) en twee van zijn medewerkers. In dit gesprek worden door Verkeer en Waterstaat geen aanvullende gegevens ten aanzien van mogelijke onregelmatigheden gegeven. De heer Pans geeft het volgende aan, zo blijkt uit het door de NMa opgemaakte verslag:

- *thans en komende jaren moet er voor miljarden worden geïnvesteerd in HSL-Zuid en de Betuwelijn;*
- *logisch dat de politiek zeer nauw zal meekijken naar juiste aanbestedingen;*
- *er zijn aanwijzingen dat aannemerij tracht via onderlinge afspraken het onderste uit de kan te halen;*
- *kortom: V&W denkt dat er mogelijk overtredingen van de mededingingswet aan de orde kunnen komen;*
- *de grote buitenlandse bouwbedrijven die in staat zijn om delen van de railinfrastructuur aan te leggen, zijn inmiddels vrijwel allemaal door Nederlandse bedrijven «bewerkt».*
Ofwel: van die buitenlandse bedrijven valt waarschijnlijk geen individuele inschrijvingen meer te verwachten. Zij zullen vrijwel steeds in een combinatie met een Nederlandse hoofdaannemer gaan zitten;
- *een uitzondering hierop is thans de Franse tunnelboorder, die zeer scherp heeft ingeschreven en ook de opdracht heeft gekregen. Dat Franse bedrijf is op zo'n scherpe prijs gaan zitten omdat het potentiële concurrenten van de tunnelboormarkt wil afhouden en om zichzelf als een van de weinigen op de markt te kunnen profileren.*

De heer Kist geeft in algemene termen het belang van correct aanbesteden in de bouw aan. Hij verwijst naar het eerdere gesprek met de projectleider HSL (15 september 1999) en naar een eerder met Railinfrabeheer (mei 1999) gevoerd gesprek. Voorts geeft hij nadrukkelijk aan dat de NMa slechts kan optreden indien er sprake is van sluitend bewijs dat door de rechter wordt geaccepteerd. Op dat moment zit de NMa, aldus Kist, in de fase van omslag van afhandeling van de vele ontheffingsverzoeken naar de opstart van daadwerkelijke onderzoeksactiviteiten: »er zal dus nog veel ervaring moeten worden opgedaan. Daarom zal iedere bijdrage aan expertise die V&W heeft van de complexe bouwmarkt welkom zijn.»

Concreet worden de volgende afspraken gemaakt:

- V&W beziet binnen eigen organisatie wie als contactpersoon zal worden aangewezen en zal daarover de NMa inlichten;
- in januari 2000 zullen contactpersonen van V&W en die van NMa een eerste contact hebben, om dan de problemen op mededingingsvlak, indien die er zijn, door te spreken;
- daarbij zal ook worden gezien welke typen informatie de NMa op voorhand kan gebruiken om inzicht te krijgen in de gang van zaken rondom een of meer aanbestedingen.»

Desgevraagd heeft de NMa aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bericht dat er na 26 november 1999 geen contact meer is geweest met Verkeer en Waterstaat. In een notitie aan de commissie verklaart de NMa hierover in telegramstijl het volgende: *«bij de overweging onderzoek in te stellen [is een] belangrijk criterium: kansrijkheid. Daarvoor [zijn] voldoende (concrete) aanwijzingen nodig om onderzoeksrichting te kunnen bepalen. Aanwijzingen waren hier onvoldoende. Zeker in het licht van de tijd: nog zeer veel capaciteit kwijt met behandelen ontheffingsverzoeken, hetgeen absolute prioriteit had. Zonder goede richting onderzoek starten zou dan ook geen juiste besteding van capaciteit zijn.»*²³⁵

²³⁵ Bijlage 17 bij brief met kenmerk P000013/1.B101.

Het slot van dit hoofdstuk bevat een bijdrage over de mogelijke kartel-vorming en prijsafspraken bij de HSL-Zuid en onderzoek dat NMa hiernaar heeft uitgevoerd.

6.5.4 Patstelling, heraanbesteding en arbitrage

Aangezien de enveloppen voor de overige contracten nog niet geopend zijn, doen de aannemers in september en oktober 1999 een aantal pogingen om het prijsverschil te overbruggen.

Het eerste voorstel tot prijsverlaging wordt telefonisch gedaan op 30 september 1999. In het logboek van de aanbesteding wordt hierover vastgelegd: *«Een bij de aanbesteding betrokken bedrijf biedt aan informeel inzicht in de aanbiedingen te geven en de inschrijvingen met de helft van het verschil te verlagen alvorens verder te onderhandelen. Dit aanbod zou alleen gelden als Noordelijk Holland ook betrokken is bij de deal. Begonnen dient te worden op Zuid-Holland Zuid omdat hier de verschillen overbrugbaar zouden zijn. De andere bedrijven zouden hiertoe over te halen zijn. HSL reageert terughoudend.»*

De projectorganisatie reageert om twee redenen terughoudend. In de eerste plaats wil men onder geen beding onderhandelen over het contract Noordelijk Holland waarvan men voornemens is de procedure te stoppen. In de tweede plaats blijkt dat aan de voorgestelde prijsverlaging bezuinigingen gekoppeld zijn. De HSL-organisatie is dan nog niet bereid tot enige concessie en weet zich daarin gedekt door de minister.

*De heer **Konter**: Hun voorstel was om te komen tot bezuinigingen. Ons standpunt was dat ze eerst met een bedrag moesten komen dat in de buurt kwam van ons budget.*

(...)

*De **voorzitter**: Er moest dus een gigantisch verschil worden overbrugd. Welk bedrag moest dan volgens u en de heer Korf in mindering worden gebracht, alvorens in gesprek te gaan?*

*De heer **Konter**: Dat hebben wij op dat moment niet genoemd. Wij hebben in dat gesprek alleen maar gesproken over ons eigen budget, dat leading was. Wij straalden ook uit dat wij van de minister beslist geen cent erbij zouden krijgen. Dan zouden wij dus geen project hebben.*

Medio oktober ontvangt de projectorganisatie een besparingsvoorstel van f 150 miljoen van de combinatie Brabant Noord voor het gelijknamige contract. Daarop volgt opening van de enveloppen voor Brabant Noord. De minimale overschrijding is hier lager dan bij Noordelijk Holland maar bedraagt nog altijd dertig procent.

Arbitrage Hollandse Meren

Op 4 oktober 1999 verzoekt de combinatie Hollandse Meren een informele toelichting te mogen geven op de aanbidding voor Noordelijk Holland. De projectorganisatie staat dit toe, hoewel zij intern al besloten heeft de procedure stop te zetten en een heraanbesteding in gang te zetten. Dit is echter nog niet kenbaar gemaakt aan de marktpartijen. Het gesprek met Hollandse Meren vindt plaats op 6 oktober 1999, waarbij het consortium twee dagen krijgt om het financiële gat van f 300 à 400 miljoen op het contract Noordelijk-Holland te overbruggen. Hierop komt per fax een brief binnen met mogelijke bezuinigingen, maar zonder bedragen. De project-

directie stelt vast dat men in een impasse is geraakt en laat de deelnemende consortia én de pers op 9 oktober schriftelijk weten dat de procedure voor Noordelijk Holland wordt stopgezet. Op 18 oktober doet Hollandse Meren een laatste ± vergeefse ± poging om de heraanbesteding af te wenden. Het consortium ziet extra besparingspotentieel door het contract Noordelijk-Holland te combineren met het contract voor de Boortunnel. De projectdirectie laat echter weten dat dit onmogelijk is. Hierop kondigt Hollandse Meren op 20 oktober 1999 aan arbitrage aan te vragen bij de Raad van Arbitrage voor de Bouwnijverheid. Het consortium zal de Raad zal verzoeken «*de staat te veroordelen de heraanbesteding te staken en de onderhandelingen te openen.*» Dit verzoek wordt op 8 november 1999 ingediend.

Totale overschrijding

De omvang van de totale overschrijding komt pas op 28 oktober 1999 vast te staan wanneer de aanbiedingsenveloppen voor de overige contracten geopend worden. Het totaal van de laagste aanbiedingen komt neer op f 5,6 miljard. Dit betekent een overschrijding van ruim 43 procent ten opzichte van het kluisbudget. De slotsom is dat op alle fronten een patstelling is ontstaan.

6.5.5 Het prijsverschil (on)verklaard ?

De projectorganisatie wil ter voorbereiding op de arbitrage duidelijk inzicht krijgen in de oorzaak van de overschrijdingen. Dit inzicht is ook van belang om in de onderhandelingen over de andere contracten te kunnen beoordelen waar er ruimte voor prijsverlaging bestaat. Daartoe verricht de projectdirectie in oktober en november 1999 systematische analyses van de opbouw van de aanbiedingen, onder meer door vergelijking met de eigen ramingen. Ook wordt door middel van zogeheten «cross-checks» onderzocht of er in de aanbiedingsprijzen patronen zichtbaar worden die wijzen op ongeoorloofde prijsafspraken. Dit levert geen duidelijke aanwijzingen op. Tot slot wordt Lloyd's Register verzocht de prijzen van de onderdelen in de aanbiedingen te toetsen.

Conclusies Lloyd's Register²³⁶

Vanwege het gebrek aan meer gedetailleerde informatie beperkt Lloyd's Register zich tot een vergelijking op hoofdlijnen van de geraamde uitvoeringskosten met de aanbiedingen. Die vergelijking leidt tot de volgende conclusies:

- gegeven de laagste biedingen kan worden gesteld dat de raming van de uitvoeringskosten (directe kosten) van de projectorganisatie niet onredelijk is;
- er zijn met betrekking tot die kosten relatief grote verschillen tussen de aanbiedingen van de verschillende combinaties;
- een aantal combinaties heeft voor bepaalde projectonderdelen «onverklaarbaar hoge» biedingen afgegeven, waardoor ze zichzelf uitschakelen. «*Hierdoor is het competitieve karakter van de aanbesteding overwegend teniet gedaan*», zo concludeert Lloyd's Register;
- veel van de gehanteerde percentages voor de indirecte kosten, maar vooral die van de winst, zijn voor Lloyd's onverklaarbaar hoog.

Het rapport van Lloyd's Register vormt een bevestiging van de eigen inzichten (ergo: aan de raming mankeert weinig, terwijl de aanbiedingen op onderdelen onverklaarbaar hoog zijn). Veel wijzer wordt de projectdirectie er dus niet van. Ook de HSL-directie neemt waar dat de directe bouwkosten relatief weinig afwijken van de raming, maar dat er grote

²³⁶ Lloyd's Register, Kostenraming Civielwerk, HSL-Zuid (versie 24/11/1999).

verschillen bestaan tussen de indirecte kosten in de aanbiedingen en de ramingen. Die indirecte kosten bestaan uit algemene kosten, verzekering, winst en risico-opslagen. De manager van het projectbureau Noordelijk Holland spreekt over verschillen in «staartkosten».

*De heer **Leendertse**: (...) Direct na het openen van de enveloppen viel ons op dat er met name een heel groot verschil was in de staartkosten tussen de aanbiedingen en onze ramingen (...). Wij werden geconfronteerd met staartkosten van bijna 40 tot 45 procent, terwijl wij in onze raming 20 tot 25 procent hadden opgenomen.*

(...) Wij hebben toen aan de combinatie van Bouwdienst Rijkswaterstaat en RIB gevraagd om een analyse te maken van recente werken voor de Betuweroute en van grote werken van de Bouwdienst om te kunnen zien hoe de staart (bij die projecten) is opgebouwd (...) Daar kwam geen ander beeld uit dan wij in onze raming hadden staan.

Ook de vergelijking met recente werken van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat en RIB levert geen verklaring op voor de hoge staartkosten. Er is volgens Leendertse nog een andere interpretatie mogelijk:

*De heer **Leendertse**: (...) het grote verschil tussen de percentages opslagen die aan het eind op de directe kosten werden gezet, bevatten volgens mij een groot percentage lucht.*

De aannemers

De aannemers denken daar echter anders over. Zij menen wel degelijk te kunnen verklaren waarom bepaalde posten zoveel hoger zijn geprijsd dan in de HSL-raming. Zij wijzen op de onevenwichtige risicoverdeling, die hen ertoe dwong bepaalde risico's slechts tegen zeer hoge risicopremies te accepteren:

*De heer **Sperling**: Ik denk dat de projectorganisatie er, willens en wetens of misschien ook niet, onvoldoende rekening mee heeft gehouden dat het leggen van risico's bij aannemende partijen ertoe leidt dat er verzekeringspremies in de contractsommen worden opgenomen. Ik vind dat er door de vraagstelling volstrekt geen recht is gedaan aan het design & construct-proces en dat er bovendien sprake was van een volstrekt onevenwichtige toedeling van risico's tussen partijen.*

Sommige risico's zijn de aannemers in het geheel niet bereid te dragen.

*De **voorzitter**: Er is een aanbesteding gedaan. U neemt een aantal risico's over. Naar het oordeel van de HSL-directie en naar uw oordeel is dat een van de oorzaken van het grote prijsverschil. Waarom zou het onmogelijk zijn om die risico's te dragen?*

*De heer **Van Oorschot**: Er was bijvoorbeeld een risico voor aansprakelijkheid jegens derden, voor het niet op tijd gereed hebben van de lijn. Dat risico was bij de aannemers gelegd. Als wij niet klaar zouden zijn, zou de infraprovider een claim bij ons neerleggen. Wij waren volstrekt aansprakelijk voor de schade die de infraprovider zou ondervinden. De inschattingen van dat risico varieerden tussen de 4 miljoen en de 400 miljoen gulden, dus volstrekt niet te begroten. Vervolgens ga je naar een verzekeringsmaatschappij om te kijken of je zo'n risico kunt onderbrengen. Dat was absoluut niet aan de orde. Dat risico hebben wij dus niet willen accepteren. Zo waren er risico's in de grond. Rondom de Moerdijkbrug lagen nog de nodige niet-ontdekte explosieven. Ook dat is een risico.*

Een andere belangrijke verklaring voor het prijsverschil is het feit dat aannemers en het ministerie verschillende wijzen van begroten hanteren.

De projectorganisatie zou daarbij onvoldoende rekening houden met de dynamiek en omstandigheden van een groot project.

*De heer **Van Oorschot**: De systematiek van begroten bij een aannemer is volstrekt anders dan de systematiek van begroten bij een opdrachtgever. De HSL-organisatie moet met een paar specialisten het hele project begroten. Zij kan dan niet anders werken dan met statistische kengetallen, eenheidsgetallen, eenheidselementen voor de begroting, alsof het gaat om een project met een hek erom, een kantoorgebouw of een viaduct. Onze begrotingssystematiek is geheel anders. Wij gaan uit van de werkmethode, wij gaan uit van het logistieke proces. Als je ergens een kraan wilt inzetten of een ander stuk bouw-materieel, dan heb je de huur van het materieel, maar dat is maar de helft van het verhaal. Het moet er ook komen en daarvoor moet je werkwegen aanleggen en misschien weer afbreken, moet je misschien wel een vergunning organiseren om die werkweg te mogen aanleggen. Je moet kruisingen van kabels en leidingen gaan organiseren. Kortom, er zit een heel logistiek proces aan. Dat logistieke proces heeft bij de aannemersbegroting veel meer nadruk gehad dan bij de HSL-organisatie. Dat is dus één verschil van perceptie. Een ander element is dat de risico's naar onze overtuiging door de HSL-directie absoluut zijn onderschat.*

De heer Spering heeft zelfs openlijke twijfels over de kostendeskundigheid van de projectorganisatie.

*De heer **Spering**: Ze hebben heel goed ingeschat wat een strekkende meter beton kost of wat 30 meter paal onder de grond kost of wat een kilo bewapening kost. Dat kun je bij ieder calculatiebureau op de hoek vragen. Ik vind dat er onvoldoende deskundigheid was ten aanzien van de dynamiek van het proces dat doorlopen moest worden.*

*De **voorzitter**: Als ik u goed begrijp, zegt u dat de verschillen hem niet zitten in de berekening van de hoeveelheden.*

*De heer **Spering**: Niet in de strekkende meters, de hoeveelheden of wat dan ook, de verschillen zitten met name in de tijdsgebonden kosten, de personele kosten die voor een dergelijk majeur werk moet maken om het tot een goed einde te brengen met de eisen die tegenwoordig op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, ISO-certificering, enz. worden gesteld (...)*

6.6 De kwaliteit van raming en budget

6.6.1 De kwaliteit van de raming: een bloemlezing

De projectorganisatie zegt er altijd van overtuigd te zijn geweest dat de HSL-raming juist en betrouwbaar was. Ook in de openbare hoorzittingen wordt deze overtuiging door de betrokkenen naar voren gebracht. Hieronder volgt een bloemlezing:

*De heer **Aptroot**: Ik keer nog even terug naar het budget van 3,9 miljard dat in principe beschikbaar was en dat gebaseerd was op eigen ramingen van de kosten. Hoe waren die ramingen opgebouwd?*

*De heer **Konter**: De kosten zijn eerst geraamd volgens de systematiek die de Bouwdienst hanteert voor projecten. Je berekent hoeveelheden, onzekerheden, kostprijzen, enz. enz. Vervolgens zijn de ramingen geaudit door Lloyd's. Dat ging op een andere manier, want men werkte met mensen die vroeger bij aannemers of als aannemer hadden gewerkt en die dus naar de ramingen keken op de manier zoals aannemers dat doen. Op onderdelen waren de ramingen natuurlijk wel verschillend, maar de totaalbedragen lagen allemaal in dezelfde orde van grootte, met een marge van zo'n vijf procent. Gezien die audit door*

Lloyd's hebben wij vastgesteld dat het interessant was om er ook naar te laten kijken op de manier zoals aannemers dat doen. Wij hebben toen zelf een «aannemers-ramer» in de projectdirectie betrokken die alle contracten met een quick scan van onder tot boven heeft bekeken.

De raming zou keer op keer getoetst zijn:

De heer **Leendertse**: (...) Wij hebben er dan ook alles aan gedaan om de munitie voor een goede arbitrage te verkrijgen. Een van de pijlers daaronder was natuurlijk de zekerheid dat de raming goed was, om die te verifiëren en nog eens te verifiëren. Wij hebben dat een aantal keren gedaan.

De heer **Slob**: Dus nog voordat de aanbestedingen plaatsvonden, heeft u uw raming al goed tegen het licht laten houden? Kunt u aangeven op welke wijze dit is gebeurd?

De heer **Leendertse**: Begin van dat jaar (1999) is er een audit door Lloyd's Register en de Bouwdienst van Rijkswaterstaat uitgevoerd. Die heeft een aantal opmerkingen op de ramingsystematiek opgeleverd. Die opmerkingen zijn verwerkt. Vlak voordat de aanbestedingen werden verwacht, hebben wij in augustus de raming nog eens laten bekijken vanuit de invalshoek van de markt. Wij hebben het bureau van de heer Roelofs in Hoofddorp gevraagd om nog eens vanuit de specifieke insteek van de raming door een aannemer, te kijken naar wat wij in de markt hadden gezet.

De heer **Slob**: U bent steeds overtuigd geweest van de hardheid van de raming?

De heer **Leendertse**: Ja, volledig.

De minister zegt evenmin reden te hebben gehad om te twijfelen aan de kwaliteit van de raming, hoewel deze haar nooit is voorgelegd.

De heer **Aptroot**: Het was natuurlijk mogelijk dat de inschrijvingen bij de aanbestedingen daadwerkelijk te hoog waren. Het was ook mogelijk dat de raming, de eigen berekening, niet klopte. Wij hebben audits gezien van de ramingen ± er zijn altijd veel audits geweest ± waaruit bleek dat die niet geheel betrouwbaar waren. Er was toen sprake van dat de ramingen te optimistisch zouden zijn. De bedragen waren dus te laag. Wat heeft u daarmee gedaan?

Mevrouw **Netelenbos**: De ramingen worden door de bouwdienst en Lloyd's aan een audit onderworpen. De conclusie was dat de ramingen reëel waren. Uiteraard zit daarin altijd een onzekerheidsmarge. In 1994 is in het kader van de HSL een themanummer verschenen waarin stond hoe je met die onzekerheid moest omgaan. Later is over die onzekerheid een notitie naar de Kamer gestuurd. In die fase had ik op grond van alle stappen die waren gezet door de experts, niet de indruk dat er werd getwijfeld aan de hoogte van de raming.

En:

De heer **Slob**: Is met de minister gesproken over de hardheid van de raming en de audits die erop zijn uitgevoerd?

De heer **Korf**: Ik kan mij geen specifiek moment herinneren waarop minister Netelenbos de raming is voorgelegd met de mededeling dat de volgende dag de aanbiedingen zouden komen.

6.6.2 Raming en budget

Gezien de kritiek aan aannemerszijde en met het «A16 incident» in het achterhoofd, blijft de vraag: deugden het contractbudget van f 3,93 miljard en de raming die hieraan ten grondslag lag? Het beantwoorden van die vraag begint met het onderscheiden van de begrippen raming en budget. Dit wordt duidelijk gemaakt door de heer Leendertse:

*De heer **Leendertse**: Ik wil nog eens zeggen dat onze argumentatie om opnieuw aan te besteden en het proces te stoppen, vooral was gebaseerd op (...) het verschil tussen ons budget, dus niet onze raming, en de aanbiedingen. Wij hadden het gevoel dat wij aan tafel zouden kunnen gaan zitten en heel veel zouden kunnen praten, maar onderhandelen is een kwestie van geven en nemen. Gegeven het budget dat wij hadden, de maximale hoeveelheid geld, zouden wij daar nooit uitkomen. Met andere woorden: dat was verspilling van middelen en uren. Waarom zou je dan aan de onderhandelingstafel plaatsnemen? Even los van de raming. Dat was de argumentatie die wij bij de arbiters hebben neergelegd. Vervolgens kwam in de discussie voortdurend die raming op tafel, natuurlijk want die raming is de onderbouwing van het budget. In feite stond die echter los van onze argumentatie (...)*

De verklaring van Leendertse maakt duidelijk dat het vertrouwen in de hardheid van de raming volstrekt los staat van de toereikendheid van budget. Was, met andere woorden, het contractbudget van f 3,93 miljard wel in overeenstemming met de actuele kostenraming? Teneinde die vraag te beantwoorden moet worden teruggegrepen op de «kostenrapporten». Het blijkt dat in de zomer van 1999 twee verschillende kostenramingen beschikbaar waren. Deze ramingen vormden de basis voor respectievelijk kostenrapport 15 en 17.²³⁷ Vervolgens blijkt dat alleen kostenrapport 15 bepalend is voor de vaststelling van het budget, terwijl kostenrapport 17 dat kort daarna verschijnt een zowel actueler als meer betrouwbare raming van de investeringskosten bevat. Kostenrapport 17 wordt echter niet geautoriseerd en bijstelling van het budget blijft achterwege.

De verschillen tussen de kostenrapporten geven een antwoord op de vraag naar de deugdelijkheid van raming en budget. Hieronder volgt een analyse van de totstandkoming van beide kostenrapporten, de onderlinge verschillen en hun relatie tot het aanbestedingsbudget.

6.6.3 Kostenrapport 15

Kostenrapport 15 omvat de laatste geautoriseerde en daarmee officieel vastgestelde raming van de investeringskosten voor de HSL-onderbouw. Dit blijkt onder meer uit een toelichtende notitie in het dossier «Financiële referentie HSL-Zuid»: «Kostenrapport 15 is een formeel vastgesteld document en beschrijft de totale scope en raming die binnen het deelproject uitvoering (= civiele werken) geldt (...) Dit kostenrapport is de basis geweest om tot interne budgetverdeling te komen. Dit heeft geleid tot een interne budgetbrief die op 21 juni 1999 door de directeur Uitvoering is vastgesteld. Op dat moment is er overgegaan tot budgetsturing en is het sturen op BE (bedrijfseconomische) kostenramingen meer op de achtergrond gekomen, Budget werd «leading» (...) Kostenrapport 15 was het laatste formeel goedgekeurde kostenrapport binnen de projectorganisatie HSL.»²³⁸

²³⁷ Kostenrapport 15, VO Baseline, d.d. 28 mei 1999, kenmerk UBA0027A en Kostenrapport. 17 Referentie ontwerp-contractramingen september 1999, d.d. 8 oktober 1999, kenmerk UBG17B.

²³⁸ Opsteller H. Odijk, d.d. 20 juni 2000, zonder kenmerk.

In de toelichtende notitie wordt verder opgemerkt: *«Na kostenrapport 15 zijn er nog kostenrapportages 16 en 17 gemaakt die echter een informele status hebben gekregen en als werkdocumenten te beschouwen zijn.»* Waarom deze kostenrapporten slechts een informele status kregen, wordt later toegelicht.

Kostenrapport 15 wordt vastgesteld op 28 mei 1999. De raming van de investeringskosten voor de civiele contracten, inclusief de boortunnel en de railaansluitingen maar exclusief A4 en A16, komt uit op een bedrag van f 6,0 miljard. Als ook de indirecte kosten worden begroot, resulteert dit in een totaalraming van f 8,7 miljard.

De raming heeft betrekking op de zogeheten «Baseline Voorlopig Ontwerp» (Baseline VO) voor de HSL-onderbouw. Dit betreft de ontwerpgegevens voor de HSL-onderbouw die in juni 1998 die bij de overdracht van de centrale organisatie naar de decentrale projectbureaus zijn vastgelegd. Het prijspeil van de raming is derhalve 1998.

Taakstellend budget

Hoewel Kostenrapport 15 op gedateerde gegevens is gebaseerd, legt het rapport toch een knellend probleem bloot: de kostenraming overschrijdt namelijk het beschikbaar gestelde budget voor de HSL-onderbouw. Dit bedraagt f 5,7 miljard voor de bouwkosten en f 8,3 miljard voor het totaal. Budgetverhoging is echter niet aan de orde: *«De bij het parlement in te dienen begroting 2000±2004 zal niet worden aangepast aan de nieuwe inzichten rond de begroting van de HSL. De randvoorwaarden van het MIT(...) zijn dit jaar zoals bekend «in beton gegoten». En daarboven zijn de cijfers van de HSL (...) nog te instabiel op dit moment»,* aldus directeur-generaal Personenvervoer Diris in een schrijven aan de projectdirecteur HSL-Zuid.»²³⁹

De directeur-generaal en de projectdirecteur spreken af dat de spanning tussen totaalbudget en totaalraming van ruim f 400 miljoen door middel van taakstellingen moet worden opgelost. Daarbij moet sterk worden ingezet op een reductie van de VAT-kosten (Voorbereiding, Administratie en Toezicht) en op optimalisaties in het bouwproces. Deze taakstellende besparingen worden in kostenrapport 16 ingerekend. Dit kostenrapport wordt echter niet formeel vastgesteld.

De afspraken tussen de heer Diris en de heer Korf worden ook zichtbaar in «budgetbrief» van 21 juni 1999, van de heer Konter. In de bijlagen bij deze brief worden taakstellende budgetten aan de managers van de projectbureaus toegekend. De directeur Uitvoering waarschuwt dat er grote druk staat op de budgetten: *«De vastgestelde budgetten vormen ook de basis voor de medio mei bij de directeur-generaal ingediende begroting. Het belang van kostenbeheersing in relatie tot de ingediende begroting is evident. Het beschikbare budget wordt met circa f 430 miljoen overschreden (...) Tot aan de gunning van de grote contracten zullen de nu afgesproken budgetten voor mij maatgevend zijn. Het moge duidelijk zijn: ruimte voor extra uitgaven is er niet.»*

Hardheid van kostenrapport 15

Door het inboeken van taakstellingen ten opzichte van kostenrapport 15 wordt de kostenraming ogenschijnlijk in overeenstemming gebracht met het beschikbare budget. En dat terwijl het ondertussen steeds minder aannemelijk is dat kostenrapport 15 een betrouwbare schatting van de werkelijke investeringskosten vormt. Hiervoor is een drietal redenen:

²³⁹ Nota aan de directeur HSL-Zuid, d.d. 8 juni 1999, kenmerk FIA/99/001.

1. De interne kostendeskundigen stellen vast dat er een opwaartse druk op de bouwkosten plaatsvindt. Er bestaat twijfel of de gehanteerde kostprijzen wel overeenkomen met de marktprijzen.
2. Het blijkt dat de gebruikte ontwerpgegevens, vastgelegd in *de Baseline Voorontwerp*, ondertussen achterhaald zijn, omdat juist na het verschijnen van Kostenrapport 15 meer actuele ontwerpgegevens beschikbaar komen in het zogeheten «referentieontwerp» (RO). Het referentieontwerp kan worden beschouwd als het definitieve ontwerp voor de HSL-onderbouw en stelt beduidend hogere kwaliteitseisen dan het voorontwerp. Dit heeft eveneens een kostenverhogend effect.
3. De kostendeskundigen waarschuwen: «*Marktinvoeden en de invloed van de gekozen contractvorm zijn niet in de bedrijfseconomische kostenberekeningen verdisconteerd*». Met andere woorden: door een beperkte concurrentie en de onduidelijkheid over de uiteindelijke vormgeving van de D&C-contracten kunnen de investeringskosten hoger uitvallen.

Ad 1. Kostprijzen: audit kostenraming door Lloyd's Register

Naar aanleiding van de resultaten bij recente aanbestedingen stellen interne kostendeskundigen vast dat er een opwaartse druk op de bouwkosten plaatsvindt. Het blijkt dat bepaalde, in de raming gehanteerde kostprijzen voor materieel, grondstoffen en arbeid, niet meer actueel zijn. De prijzen voor beton en marktlonen blijken aanzienlijk hoger te liggen dan aangenomen. Dit geeft reden kritisch te kijken naar de juistheid van de zogeheten «objectramingen» en in het bijzonder naar de gehanteerde kostprijzen, die zijn vastgelegd in het zogeheten «referentiebestand». Lloyd's Register wordt gevraagd een audit te verrichten op de raming van het voorlopig ontwerp (VO).

Lloyd's Register brengt in juli 1999 rapport uit met volgende conclusie: «*In de door de auditor getoetste objectramingen zijn diverse kosten niet (...) dan wel in onvoldoende mate (bijvoorbeeld constructie beton en grondwerk) opgenomen. Aangezien deze kosten een «projectbrede uitstraling» hebben, kan dit aanzienlijke consequenties hebben voor het totaalbedrag.*» Verder wijst Lloyd's Register op inconsistenties ten aanzien van gehanteerde opslagpercentages, verschillen op diverse onderdelen van de directe kosten, rekenfouten en het ontbreken van een totaaloverzicht van de kosten. Tot slot heeft de auditor de indruk «*dat de ramingen eerder aan de lage dan aan de hoge kant liggen.*»

Kortom, er zitten inderdaad zwakke plekken in de raming van Kostenrapport 15. De opmerkingen van Lloyd's leiden tot aanpassing van het kostprijsbestand, maar geven geen reden de kostenraming te verhogen, zo blijkt uit de schriftelijke reactie van de heer Konter aan Lloyd's Register van 7 oktober 1999: «*Het effect van de doorgevoerde wijzigingen in het kostenbestand is op basis van een steekproef van circa 20 procent van de bouwkosten geanalyseerd. Hieruit mag worden geconcludeerd, dat op het niveau van de totale kostenraming het effect tot maximaal twee procent beperkt blijft (...) Het uiteindelijk geconstateerde verschil van twee procent valt binnen de ramingnauwkeurigheid van de VO-raming en geeft ons daarom geen aanleiding tot het herzien van de VO-raming (Kostenrapport 15).*»²⁴⁰

²⁴⁰ Brief van J. Konter aan Lloyd's Register, d.d. 7 oktober 1999, kenmerk 99B004/HvA/edb. De doorgevoerde wijzigingen in het kostenbestand waarover in deze passage wordt gesproken, worden vastgelegd in het document *Update HSL kostenreferentiebestand*.

Ad 2. Raming referentieontwerp

In het kader van de voorbereiding van de aanbesteding komt in augustus 1999 het referentieontwerp voor de HSL-Zuid beschikbaar. Het referentieontwerp is het uitgangspunt voor de aanbesteding van de civiele

contracten en als zodanig als definitief ontwerp aan te merken. Het referentieontwerp verschilt in veel opzichten van het voorlopige ontwerp waarop kostenrapport 15 is gebaseerd: het stelt hogere eisen aan de technische kwaliteit van de onderbouw. Daarnaast bevat het referentieontwerp strictere ontwerpvoorschriften die het gevolg zijn van (bestuurlijke) afspraken over de welstand en inpassing.

Ad 3. Marktinvoeden en contractvorm

Voor de raming van de investeringskosten zijn de richtlijnen van de zogeheten PRI-systematiek van Rijkswaterstaat gehanteerd. Simpel gezegd is een «statische» bedrijfseconomische raming gemaakt waarbij op relatief traditionele wijze gekeken is naar het aan te besteden project. De raming is gebaseerd op geschatte bestekshoeveelheden die worden vermenigvuldigd met referentieprijzen (ofwel p maal q). De raming houdt geen rekening met risico's ten gevolge van marktomstandigheden en de gekozen contractvorm. Deze factoren kunnen zowel een gunstig als ongunstig effect hebben op het kostenniveau. Enerzijds mag verwacht worden dat als resultaat van de D&C-contractvorm en daarmee gepaard gaande concurrentie kostenbesparende ontwerp oplossingen gevonden kunnen worden. Anderzijds is het bij deze contractvorm ook denkbaar dat aannemers de over te dragen risico's hoger beprijzen dan de overheid. Als daarbij bovendien de marktwerking ± door een te grote capaciteitsvraag of door vooroverleg ± onder druk staat, is juist een kostenopdrijvend effect ten opzichte van de raming te verwachten. Bij de onderbouw nam de HSL-directie reeds in de (pre)selectiefase van de aanbesteding risicomijdend gedrag bij de aannemers en een beperkte marktwerking waar. De HSL-directie hield daarom rekening met een ongunstig aanbestedingsresultaat. De ongunstige condities worden evenwel niet verdisconteerd in de raming van Kostenrapport 15, zo blijkt: *«Risico's die desondanks niet voorzien zijn betreffen ontwikkelingen in de markt welke als gevolg van de enorme hoeveelheid werk (grote gelijktijdigheid van HSL en andere projecten) de aanbestedingsprijzen kunnen beïnvloeden. De gekozen specifieke contractvormen, welke aan de aannemers zullen worden voorgelegd kunnen dit risico waarschijnlijk niet geheel elimineren. Ook scope wijzigingen, van welke aard en oorzaak ook, zijn door ons niet voorzien.»*

6.6.4 Kostenrapport 17

De hogere kwaliteitseisen van het referentieontwerp worden evenals de update van het kostprijsbestand niet meer verwerkt in kostenrapport 15. De projectbureaus zijn namelijk al bezig met het opstellen van nieuwe contractramingen ten behoeve van de aanbesteding per 1 september 1999. In deze contractramingen wordt voor het eerst rekening gehouden met de actuele inzichten, hetgeen blijkt uit kostenrapport 17, waarvan het eerste concept eind augustus en het tweede concept begin oktober 1999 wordt opgesteld.

«Deze rapportage bevat de referentieramingen bij de aanbestedingen van de diverse projectbureaus (...) De informatie die ten grondslag ligt aan de ramingen is zoveel mogelijk op Referentie Ontwerp niveau gebracht en derhalve bevat deze rapportage de meest actuele ramingen.»

En: «De ramingen van de referentieontwerpen zijn gemaakt in de periode dat ook de contractramingen voor de aanbestedingen van 1 september 1999 werden samengesteld. De rechtstreekse relatie tussen de bouwkosten van de contractramingen en kostenrapport 17 is te vinden in de investeringskosten die zijn opgesteld met behulp van het actuele

standaard HSL referentie bestand 1999. Het prijspeil van deze raming is derhalve 1999.»²⁴¹

Het is niet verrassend dat de raming op basis van het referentieontwerp aanzienlijk hoger uit komt dan het, van kostenrapport 15 afgeleide, taakstellend budget: «*De actuele raming van de [totale] bouwkosten gaat 525 miljoen boven het vastgestelde budget. Dit is mede het gevolg van de indexatie en de actualisatie van de ramingen.*»

Door het actualiseren van de raming is de scope van kostenrapport 17 «*overeenkomstig de op de markt gezette contracten of de nog op de markt te zetten contracten.*» Desondanks wordt nadrukkelijk gesteld dat het kostenrapport «*niet als aanbestedingsreferentie geldt*».

Kostenrapport 17 legt een zenuw bloot in de projectorganisatie: het laat zien dat de opwaartse druk op de kosten onverminderd voortzet waardoor de al aanwezige spanning tussen raming en budget verder aanzwelt. Voor het HSL-management is dit gezien de taakstellingen uiteraard onacceptabel; de projectdirecteur had zich immers verplicht om binnen het afgesproken budget te blijven. Kostenrapport 17 wordt daarom niet geautoriseerd.

6.6.5 Contractbudget en all-in raming

De HSL-directie toont zich niet geheel «doof en blind» voor de opwaartse druk in de raming. Op 31 augustus 1999 wordt de begroting van kostenrapport 15 voor de vijf contracten door indexatie en door een toename van onvoorzien en het percentage VAT-kosten marginaal verhoogd van f 3,75 tot f 3,93 miljard. Dit bedrag wordt als «contractbudget» aangemerkt en bij de notaris in de kluis gelegd. Daarmee is de financiële referentie voor de beoordeling van de aanbiedingsprijzen definitief vastgelegd. Ook wordt de contractraming van f 4,17 miljard vastgesteld.

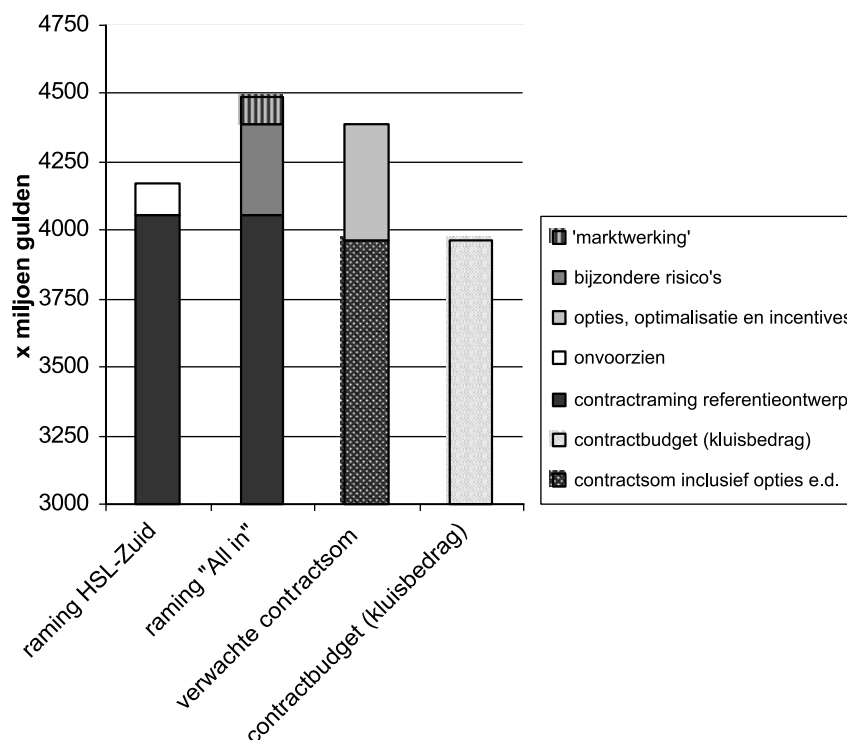
«All-in raming»

De werkelijk verwachte investeringskosten van de vijf civiele contracten worden in december 1999 zichtbaar in de zogeheten «*all-in raming*» van het referentieontwerp. Dit is de contractraming vermeerderd met een kosteninschatting van de bijzondere risico's en de effecten van marktwerking ten gevolge van de gekozen contractvorm.²⁴² De all-in raming bedraagt circa f 4,5 miljard en bevestigt daarmee eens te meer dat bij de huidige scope van de contracten de kosten het budget zullen overstijgen. De projectorganisatie lijkt hiermee bovendien te erkennen dat risico's en marktomstandigheden ± zoals de aannemers betogen ± wel degelijk in de kostenbegroting moeten worden opgenomen. Door het inrekenen van «incentives» en optimalisaties weet de projectorganisatie deze raming, althans op papier, in overeenstemming te brengen met het beschikbare budget. Dit wordt zichtbaar in figuur 6.2.

²⁴¹ Kostenrapport 17 Referentie ontwerp ± contractramingen, 2^o concept, 8 oktober 1999.

²⁴² Zie schema *budgetten contracten.xls* HSL-Zuid, d.d. 3-12-1999.

Figuur 6.2 Opbouw budget, ramingen en verwachte contractsom (december 1999)



6.6.6 Verantwoording verschil budget en raming

Het geconstateerde verschil tussen budget en raming bij de onderbouwcontracten staat niet op zichzelf. In hoofdstuk vier is beschreven hoe de ambtelijke en politieke top van het ministerie op grond van de filosofie van «sturen op taakstellend budget» financiële spanningen lange tijd ongemoeid laat. De dreigende kostenoverschrijdingen die bij de HSL-Zuid ook op andere onderdelen van het project optreden nemen in de loop van 2000 echter zulke grote vormen aan, dat (ook) de directeur Financieel-Economische Zaken zich genoodzaakt voelt aan de bel te trekken. In harde bewoordingen eist deze een onderbouwing van de kostenontwikkeling bij de HSL-Zuid. Specifiek vraagt de directeur FEZ, gesteund door de directeur DAD, om een schriftelijke verantwoording, waaruit de aansluiting tussen de kostenramingen, het budget en het inmiddels bereikte onderhandelingsresultaat zichtbaar wordt. Hiertoe stelt de projectorganisatie in juni 2000 het dossier «Financiële Referentie HSL-Zuid» op. Dit dossier bevat onder meer de kostenramingen en budgetbrieven waaraan in deze paragraaf gerefereerd is, alsmede een nota van projectdirecteur Korf aan het adres van de secretaris-generaal, waarin hij zich verantwoordt voor de opgetreden verschillen tussen budget en raming:» *Gestuurd wordt op decentrale taakstellende budgetten. Dit betekent dat een gemelde tegenvaller in de raming niet automatisch gehonoreerd wordt en tot budgetbijstelling leidt (en dus tot begrotingswijziging). De budgethouder heeft tot taak om tegenvallers door technische optimalisaties te compenseren. Deze methodiek leidt ertoe dat de ramingdossiers niet één op één aansluiten op budgetten en begroting. Er is altijd een bewuste spanning tussen raming en budget. De omvang moet uiteraard worden bijgehouden en is ook zichtbaar in de dossiers.»*

6.6.7 Bevindingen

Interne kostenrapportage geven duidelijk indicaties dat het budget voor de aanbesteding van de onderbouw ontoereikend is geweest. Er zijn eveneens duidelijke indicaties dat de HSL-directie zich hiervan ten volle bewust is geweest; het aanbestedingsbudget is namelijk gebaseerd op een oude raming uit 1998, waarin

- a) op onderdelen te lage kostprijzen zijn gehanteerd;
- b) geen rekening is gehouden met kostenverhogende effecten van de definitieve ontwerpeisen van het referentieontwerp;
- c) geen rekening is gehouden met kostenverhogende effecten van de overspannen markt en bijzondere risico's in relatie tot de gekozen contractvorm.

Hoewel bij vaststelling van het budget actuele informatie ten aanzien van bovengenoemde punten beschikbaar was, is die informatie niet verwerkt in het aanbestedingsbudget. Naar het oordeel van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten komt de beoordeling van de aanbiedingen in september 1999 met deze wetenschap in een ander daglicht te staan. Als men op de hoogte was van de ontoereikendheid van het budget, met name kostenrapport 17 wijst erop dat de projectleiding dat was, kon de verrassing en verontwaardiging over de hoogte van de aanbiedingen niet zo groot zijn geweest als uit de documenten en verklaringen blijkt.²⁴³ Dit wordt geïllustreerd door de opmerkelijke verklaring van de manager van het projectbureau Noordelijk Holland. Deze was niet verbijsterd over een overschrijding van 57 procent op zijn contract, hoewel deze bijna het viervoudige bedroeg van de acceptabele marge boven het budget (15 procent).

De heer Leendertse: (...) Ik was niet zo verbijsterd. Wij hadden wel degelijk vermoedens dat de prijzen wat hoger zouden liggen dan wij in onze budgetten en raming hadden staan. Het uiteindelijke bedrag was 57 procent hoger dan onze raming en dat viel ons wat tegen. Maar om nu te zeggen dat wij van verbijstering omver vielen, nee.

6.7 Informatie naar de Tweede Kamer: geen vuiltje aan de lucht?

6.7.1 Heraanbesteding Noordelijk Holland

Op 13 oktober 1999 verneemt de Tweede Kamer voor het eerst dat de aanbesteding van de onderbouwcontracten niet naar wens verloopt.²⁴⁴ Minister Netelenbos schrijft dat de projectorganisatie een nieuwe aanbestedingsprocedure is begonnen voor het tracé van de boortunnel tot Hoofddorp. «De kwaliteit van de aanbiedingen en de daarbij behorende prijsstelling waren voor de minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding de huidige procedure te stoppen», zo schrijft de minister. De minister geeft echter geen indicatie van de hoogte van de prijsstelling. Verder meldt zij: «De aanbiedingen voor de overige contracten worden momenteel technisch beoordeeld. In de komende weken zal tot inzage in de prijsaanbiedingen worden overgegaan.» De onderhandelingen voor de boortunnel verlopen volgens de minister wel voorspoedig; de hiervoor gedane aanbiedingen vormen zowel kwalitatief als prijstechnisch een goede basis om binnenkort een contract te sluiten.

6.7.2 Miljardenoverschrijding ontkend

Het dagblad *Cobouw* had op 20 september 1999 al melding gemaakt van

²⁴³ Zie paragraaf 6.4.1.

²⁴⁴ VW-99001027 (niet gedrukt als kamerstuk).

een dreigende aanbestedingstegenvaller, maar de minister had geweigerd in te gaan op vragen hierover van de heer Leers (CDA) in verband met de dan nog lopende onderhandelingen.²⁴⁵ Naar aanleiding van nieuwe berichtgeving in de *Haagsche Courant* op 18 en 19 november 1999 dat sprake zou zijn van miljardenoverschrijdingen bij de onderbouwcontracten, informeert de minister de Tweede Kamer op 25 november 1999 per brief over de stand van zaken.²⁴⁶ Uit de brief blijkt dat door twee betrokken consortia om arbitrage is gevraagd op de beslissing om opnieuw aan te besteden. Ook zijn de aanbiedingen voor de overige contracten inmiddels beoordeeld. Ook hier wijken de kwaliteit en de prijsstelling «*significant*» af van de gestelde eisen, aldus de minister en is de consortia een nadere toelichting gevraagd. Het is dan nog niet duidelijk of voor deze contracten eveneens een nieuwe aanbestedingsprocedure wordt gestart. De minister beëindigt haar brief met een conclusie die niet alleen voorbarig maar ook onwaar blijkt: «*Het moge duidelijk zijn dat berichten over overschrijdingen met miljarden op niets berusten en geen enkele grond kennen in welk getal dan ook van de projectorganisatie.*»

De minister ontkent dat er sprake is van enige overschrijding van welke omvang dan ook. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft voormalig minister Netelenbos gevraagd naar de betekenis van deze, in het licht van de feiten, opmerkelijke conclusie:

De voorzitter: Het blijft toch heel vreemd om tegen de Kamer te zeggen dat berichten over overschrijdingen met miljarden op niets berusten en geen enkele grond kennen in welk getal dan ook van de projectorganisatie.

Mevrouw Netelenbos: U moet dat zien in het licht van dat moment. Wij hadden het gevoel dat er een loopje werd genomen met de overheid. Wij zouden opnieuw beginnen.

De heer Aptroot: Dat kunt u toch gewoon zo...

Mevrouw Netelenbos: Dat was bekend.

De voorzitter: Dit is een vertrouwelijke brief.

Mevrouw Netelenbos: Dat heraanbesteden was bekend.

De voorzitter: Mij was het niet bekend, maar dat is niet de kern. De kern is dat zowel in Cobouw als in de Haagsche Courant gerefereerd wordt aan grote overschrijdingen. Zelfs in een vertrouwelijke brief wordt het gewoon volstrekt ontkend. Stel dat de Kamer iets zou willen doen met het gegeven van deze krankzinnige potentiële overschrijdingen? Op grond van welke informatie kan zij dat dan doen?

Mevrouw Netelenbos: Ik vind juist dat wij dat in die tijd ontzettend goed hebben aangepakt. Wij hadden de eigen ramingen. Wij hadden het gevoel dat er samengespannen werd tegen de overheid. Wij zijn naar de NMA gegaan. Dat was allemaal zelfs publieke informatie. Wij zijn gestopt om opnieuw te gaan aanbesteden. Vervolgens wordt er gedreigd met een juridische procedure en komen wij in de arbitrage. Ik heb helemaal niet het gevoel dat dit dingen zijn die niet besproken zijn. Die hebben wij met elkaar besproken. Het feit dat wij moesten arbitrereren was voor mij, maar ook voor de Kamer, een enorme domper. Dat hadden wij ook helemaal niet verwacht. De vraag of het niet transparant was, is daarbij absoluut niet aan de orde. U leidt het nu naar die brief. Ik heb dat in mijn voorbereiding niet meer teruggezien, maar als je kijkt hoe wij in die tijd daarover met elkaar hebben gesproken, dan blijkt dat dit echt uitvoerig aan de orde is geweest.

²⁴⁵ Zie TK, 1999±2000, aanhangsel Handelingen, nr. 81.

²⁴⁶ VW-99001228 (niet gedrukt als kamerstuk).

Ook bij de overige aanbiedingen vallen de kwaliteit en het prijsniveau tegen, zo maakt de minister duidelijk in haar brief van 25 november. Op 1 december 1999 gaat de minister in antwoord op schriftelijke Kamervragen over het vijfde voortgangsrapport nader in op het innovatieve gehalte van de aanbiedingen:²⁴⁷ «Op 1 september 1999 heeft een viertal aannemerscombinaties een aanbidding gedaan voor het tracégedeelte van de hogesnelheidslijn die loopt ten noorden van de boortunnel tot aan Nieuw Vennep (Noordelijk Holland). De beoordeling van de aanbiedingen op ontwerp, techniek en logistiek geeft niet voor alle projectonderdelen die innovatie te zien, waarop gerekend was, gegeven de kwaliteit van de deelnemende consortia. De uitdagingen die een design & constructcontract biedt aan de gegadigden lijken te zijn beoordeeld op de risico's en niet op de kansen. De veelal op traditionele projectaanpak gebaseerde aanbiedingen geven zorg als gekeken wordt naar zowel de prijs-kwaliteitsverhouding als naar de absolute aanbiedingen.» Over de mate waarin de absolute aanbiedingen het budget overschrijden wordt geen informatie verstrekt.

In antwoord op vragen van de VVD-fractie over de kostenontwikkeling bij de HSL-Zuid stelt minister Netelenbos: (...) *Desalniettemin blijft er natuurlijk wel een zekere druk op het budget bestaan. Een voorbeeld hiervan vormt onder andere ook een eventueel tegenvallende (hogere) prijsontwikkeling in een vrij levendige bouwmarkt. Manieren om deze budgettaire druk te weerstaan zijn met name gelegen in het qua onderhandelingen zo scherp mogelijk doorlopen van het aanbestedingstraject voor de grote bouwcontracten, met een duidelijk oog voor de mogelijkheden die de expliciet nagestreefde design en build filosofie biedt. In dit verband staat het taakstellende karakter van de budgetten hoog in het vaandel van de HSL-Zuid organisatie.»* Dit antwoord geeft opnieuw geen blijk van de ernst van de situatie op dat moment, waarbij het taakstellend budget van HSL-directie en de aanbiedingen van de aannemers nog vele honderden miljoenen van elkaar verwijderd zijn en spoedige prijs-overeenstemming onwaarschijnlijk is.

In het zesde voortgangsrapport, dat op 7 januari 2000 naar de Tweede Kamer wordt gezonden, wijdt minister Netelenbos enkele woorden aan de aanbesteding van de civiele contracten. Omdat dit rapport een kwartaal na de verslagperiode van 1 april tot 1 oktober 1999 verschijnt, wordt met geen woord gerept over de ontwikkelingen van de voorgaande weken en de actuele situatie.

6.8 Informele onderhandelingen en arbitrage: schaken op twee borden

Na het stopzetten van de aanbestedingsprocedure neemt de HSL-directie ten opzichte van de aannemers twee posities in: Formeel is een heraanbesteding voor het contract Noordelijk Holland in gang gezet en worden, in afwachting van de arbitrageprocedure, onder geen beding onderhandelingen gestart. Informeel worden de aannemers echter in de gelegenheid gesteld om besparingsvoorstellen te doen. Kennelijk voelt men wel de druk om, als het kan, tot spoedige overeenstemming met de aannemers te komen. Vanaf november 1999 worden twee mediators ingeschakeld om langs informele weg te onderzoeken of de verschillen kunnen worden overbrugd. Deze posities brengen de HSL-directie in opmerkelijke spagaat.

²⁴⁷ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 106.

6.8.1 Besparingsvoorstellen en mediation

Een miljard er af?

Begin november 1999 treedt de heer Kieft, directeur uitvoering bij Rijkswaterstaat, in overleg met een vertegenwoordiger van de aannemers om te bezien hoe de partijen uit de ontstane impasse kunnen geraken. Dit leidt ertoe dat op 22 november 1999 een nieuw aanbod wordt gedaan om de oorspronkelijke prijzen met 17 procent per contract te verlagen. Dit komt neer op een totale besparing van bijna f 1 miljard. Het aanbod van in totaal f 4,7 miljard is neergelegd bij de heer Roelofs, die op dat moment als mediator in beeld komt. De projectorganisatie ziet hierin een opening om er met de aannemers uit te komen. Als concessie is zij bereid de heraanbestedingsprocedure voor Noordelijk Holland op te schorten.

De arbitragezaak waarvoor de partijen zich op 23 november 1999 hebben verzameld in het Mirandapaviljoen in Amsterdam, wordt hierdoor uitgesteld tot 8 en 9 december. Alvorens verdere stappen te ondernemen wordt de minister geïnformeerd: «HSL afvaardiging krijgt als instructie mee open en constructief te overleggen en mee te zoeken naar harde besparingen,» zo wordt op 24 november 1999 vastgelegd in het logboek.²⁴⁸ Verder wordt in overleg met de minister bepaald dat de verwachte contractwaarde van ongeveer f 4,1 miljard vanaf nu als taakstellend budget zal gelden. Dit besluit vormt overigens geen aanleiding de Tweede Kamer ± al dan niet vertrouwelijk ± te informeren.

Black box overleg: onderhandelingen die geen onderhandelingen zijn
Met een verdere prijsreductie tot f 4,1 miljard als inzet treedt de projectorganisatie vervolgens in overleg met de aannemers. Dit gebeurt op 25 en 26 november 1999 onder leiding van de heer Roelofs in diens kantoor in Hoofddorp. Dit overleg staat bekend als het «black-box overleg».

De heer Slob: En wat is black-box-overleg?

De heer Konter: Dat is het overleg dat daarvoor nodig was van beide teams op het kantoor van Roelofs. Dat is het mediationproces.

De heer Slob: Hoe plaats ik zo'n stap en dit soort overleg in de fase waarin wij dan zitten?

De heer Konter: Dat betreft de onderhandelingen die geen onderhandelingen zijn.

De heer Slob: Dat is een cryptische omschrijving.

De heer Konter: Formeel konden wij niet onderhandelen; de verdere uitwerking, de verkenning van de mogelijkheden (...) om uit de impasse te geraken, kon formeel niet plaatsvinden, omdat wij dan in feite de onderhandelingsprocedure weer waren gestart.

Optimisme...

In twee dagen wordt met een brede vertegenwoordiging van de aannemers intensief gesproken over besparingsopties van technische en contractuele aard en over het optimaliseren van het proces. Daarbij gaat veel detailinformatie over tafel.

De heer Sperling: Alles lag op tafel: begrotingen, calculaties et cetera.

De voorzitter: Dus iedereen wist op dat moment ook alles van alles.

²⁴⁸ Het logboek vermeldt niet of deze instructie rechtsstreeks van de minister afkomstig is.

*De heer **Sperling**: Je wist op dat moment alles van elkaar. Je zat naast je concurrent en op dat moment wist je tot op de gulden nauwkeurig wat zijn aanbieding was.*

*De heer **Slob**: Welke personen waren daar van de andere kant, de projectorganisatie, bij?*

*De heer **Sperling**: Ik ben er zelf niet bij geweest. Van de projectbureaus (...) zaten er de eerste twee dagen een projectbureaumanager, een contractmanager en projectleiders. Ik heb altijd begrepen dat de technische mensen van de opdrachtgever er de eerste twee dagen ook bij zaten en zeiden: jullie hebben dit in je ontwerp meegenomen, maar jullie hebben nu voorgesteld dat het zo slimmer en goedkoper kan; dat is wel goed, want dat hebben wij ook gedacht. Alles lag dus open. Wat niet open op tafel lag, was de begroting of de raming van de opdrachtgever.*

De besprekingen resulteren in uitgebreide en door beide partijen gedragen lijsten met zogeheten opties en optimalisaties (aanpassingen in de techniek, versoberingen, herverdeling van bepaalde risico's, aanpassing van de betalingsregelingen). Inhoudelijk lijkt er dus reden tot optimisme, maar wanneer de mediator na twee dagen de balans opmaakt van het overleg, ontstaat er alsnog twijfel: «Aan het einde van de dag blijkt verwarring over de hardheid van de toegezegde 17 procent besparing per contract. HSL en Roelofs zien deze besparing als beginwaarde, waar de aannemers dat veel vrijblijvender interpreteren. Zij zien de recente overleggen als manier waarop 17 procent bereikt zou kunnen worden,» zo wordt vastgelegd in het aanbestedingslogboek.

(...) en deceptie

Er blijkt een groot misverstand te zijn ontstaan over de aard van het besparingsvoorstel. De projectorganisatie was er steeds vanuit gegaan dat met het besparingsaanbod een plafondbedrag was bepaald van waaruit onderhandelingen over een verdere prijsverlaging kunnen plaatsvinden. Zij had het aanbod als een «harde korting» beschouwd en geloofde dat hiermee de «hete lucht» uit de oorspronkelijke aanbiedingen was ontsnapt. Nu bleek dat de aannemers de voorgestelde besparing slechts als streefdoel van het juist gevoerde overleg hadden opgevat, kreeg de projectorganisatie het gevoel dat men weer terug bij af was.

*De **voorzitter**: Was die korting ineens van 17 procent in uw perceptie hete lucht?*

*De heer **Leendertse**: Ja. Als je een korting kunt geven van 17 procent is dat in mijn perceptie hete lucht. De markt aan de andere kant is niet sinterklaas. Het moet ergens vandaan komen. Als het geen scopewijziging is (...)*

*De heer **Slob**: Hoe kan het dat, als je al twee dagen met elkaar hebt gesproken en met elkaar bezig bent geweest, je aan het einde van die tweede dag tot zo'n conclusie komt en dat de perceptie van de verschillende partijen totaal anders is?*

*De heer **Konter**: Tot die conclusie kom je als je de zaken weer gaat optellen. In de individuele werkgroepen kijk je naar: wat is er op zich mogelijk in de techniek, wat is er op zich mogelijk aan procesverbetering, wat is er op zich mogelijk aan risicoverdeling? Dat ga je verzamelen om, in onze optiek, van 4,7 naar 4,1 te komen. Als je het daarna optelt en er wordt gezegd: «Met die 4,7 zijn wij nu een aardig eind op de goede weg», dan zeg je op dat moment: dat was niet de afspraak; dat gaat weer de verkeerde kant op. Want dat betekent dat wij vervolgens nog weer verder zouden moeten kijken en dat de hete lucht waarvan wij dachten dat die er eindelijk uit was, er langzaam maar zeker weer in wordt gepompt.*

De voorzitter: U voelde zich gefopt, in feite? Daar komt het gewoon op neer?

De heer Konter: Ja.

De voorzitter: Dat is voor u dan aanleiding om ...

De heer Konter: het proces weer als niet gedaan te beschouwen.

De voorzitter: Dus u stapt eruit?

De heer Konter: Wij stapten eruit en de arbitrage ging door.

De projectorganisatie trekt hierop haar vertegenwoordigers en haar mediator terug. In het logboek wordt hierover vastgelegd: «*Roelofs kan er als masseur beter tussenuit; afgesproken wordt dat hij door Korf op de hoogte zal worden gesteld van overwegingen HSL.*» Twee leden van de Tenderboard adviseren van nu af aan strikt vast te houden aan het budget en de aannemers duidelijk te maken dat men alleen op basis van dit getal de onderhandelingen wil (her)openen. Ook projectdirecteur Korf is die mening toegedaan. «*Het is tijd voor hardball,*» zo wordt opgetekend in het logboek. De vertegenwoordigers van de aannemers reageren verbaasd over de opgetreden communicatiestoornis en de harde lijn van de projectorganisatie. Dat de aannemers een volstrekt andere interpretatie hadden van de besprekingen in Hoofddorp wordt verduidelijkt door de heer Van Oorschot.

De voorzitter: De HSL-directie interpreteerde die 17 procent, zijnde 1 miljard gulden, als hot air (...) Bij de HSL-directie leefde op dat moment de stellige overtuiging dat de volgende klap zou zijn de besparingen waar u het nu over hebt.

De heer Van Oorschot: Bij de HSL-directie leefde de overtuiging dat het ging om een eerste exercitie en dat daarna echt onderhandeld zou gaan worden. Bij ons was de perceptie dat wij de bodem hadden bereikt. Ik maak ook ernstig bezwaar tegen de kwalificatie «hot air». Dat doet vermoeden dat er iets gemajoreerd was in de kosten. Wat er uitgehaald was, waren heel identificeerbare kostenposten.

Vervolgens licht Van Oorschot toe om welke kostenposten dat ging:

De heer Van Oorschot: Via een buitengewone inspanning hebben wij ruim 1 miljard gulden besparingen kunnen vinden. Het ging om 700 miljoen besparingen in de scope. Dan moet u denken aan minder beton, kortere bouwtijd, een imposante lijst van besparingen, variërend van een paar ton tot tientallen miljoenen. Vervolgens was er een additionele besparing door de post mechanisch-elektrisch als stelpost op te nemen. Er waren besparingen in de risicosfeer, de eerdergenoemde boetes. Er waren besparingen in de engineering. Er werd afgesproken dat de HSL-organisatie ons zou assisteren in de verdere detailuitwerking. Verder was er een besparing in de betalingsvoorwaarden. Die tweede groep besparingen leverde ook nog eens 500 miljoen op. Totaal beliepen de besparingen een bedrag in de orde van grootte van 1,2 miljard. De perceptie bij de HSL-directie was dat daarbuiten nog weer eens tien procent bespaard zou moeten worden, terwijl alle rek er volstrekt uit was.

De projectorganisatie erkent dat veel voorgestelde besparingsopties serieus zijn, maar betwist de bedragen die de aannemers daarbij

vermelden. Er was kennelijk wel overeenstemming over besparingsopties die gerealiseerd konden worden, maar niet over de prijs.

De heer Leendertse: Natuurlijk, elke kostenpost is identificeerbaar. Er staat altijd een prijs bij. Of de prijs reëel is of niet, dat bepaalt het percentage hete lucht dat er inzit.

Andere voorstellen werden echter minder serieus geacht:

De heer Leendertse: Wij hebben het wel eens gehad over een elfstedentocht in Brabant. Ik heb dat nog nooit meegemaakt. Dat men het risico daarop potentieel aanwezig achtte en het daarom nodig vond om het fors af te dekken, vond ik een mooi voorbeeld van een risico-inschatting in de sfeer van hete lucht. Dat soort discussies hebben wij gehad. Voor mij geldt: dat risico is natuurlijk aanwezig, maar de prijs ter afdekking ervan kan extreem laag zijn. Op het moment dat er een hoger bedrag bij wordt gezet, is er volgens mij sprake van een discussie over hete lucht.

Opties, optimalisaties en herverdeling van risico's

Hoewel de partijen tijdens de informele onderhandelingen geen prijsovereenstemming bereiken, worden zij het wel eens over de haalbaarheid van een reeks besparingsmogelijkheden. Hiervan worden uitgebreide lijsten opgesteld met honderden items. De besparingsmogelijkheden worden onderscheiden in opties, optimalisaties en risicoverdeling. Hieronder staan per cluster enkele voorbeelden genoemd.

· *Optimalisaties* zijn bezuinigingen die (volgens de projectorganisatie) binnen het programma van eisen vallen (technisch en contractueel).²⁴⁹ Bijvoorbeeld:

- ± versoepelen boeteregeling en opleveringsvoorwaarden;
- ± aanpassen betalingsregeling waardoor gunstiger financiering mogelijk wordt;
- ± versoepelen planning;
- ± slimmer ontwerpen;
- ± versoepelen voorwaarden engineering (acceptatie ontwerpen, tekeningen en plannen).

· *Opties* zijn bezuinigingen die (volgens de projectorganisatie) buiten het programma van eisen vallen. Bijvoorbeeld:

- ± het onderbrengen van mechanische & electrotechnische-installaties bij de infraprovider;
- ± schrappen van evacuatiepaden;
- ± gebruik van grond uit de boortunnel;
- ± «zettingsarme» constructie in plaats van «zettingsvrij»;
- ± vermindering aantal pompkelders (in tunnels).

· *Risicoverdeling*. Dit betreft de terugname of herverdeling van onderstaande risico's:

- ± aansprakelijkheid jegens derden;
- ± wijzigingen bouwstoffenbesluit;
- ± extreme weersomstandigheden;
- ± goedkeuring Welstand: meerkosten door aanvullende of extreme welstandseisen komen voor rekening opdrachtgever.

6.8.2 Lijmpoging

Als de projectorganisatie enkele dagen na de stukgelopen besprekingen de grootste teleurstelling te boven is, wordt nog eenmaal afgeweken van de harde lijn. De projectorganisatie en de aannemers zijn bereid tot een «lijmpoging» om de vertrouwensbreuk te herstellen. Door de aannemers wordt hiertoe een tweede mediator, de heer Wentink, aangesteld. Begin december 1999 komen beide mediators in overleg met de projectorganisatie en de aannemers tot twee voorstellen om het financiële gat tussen

²⁴⁹ Rijkswaterstaat, *Aanbesteding onderbouw HSL-Zuid*, d.d. 5 oktober 2004, kenmerk BJZ-66891.

f 4,1 en 4,7 miljard te overbruggen. Aan deze voorstellen ligt onder meer een memorandum met besparingsopties opgesteld door twee vertegenwoordigers van de aannemers ten grondslag. Op 7 december doen de mediators de projectorganisatie een voorstel voor een contractsom van f 4,19 miljard. Die prijs kan worden bereikt door een optimale betalingsregeling en een reeks besparingen op het programma van eisen die onder meer het resultaat zijn van de besprekingen uit Hoofddorp. Drie dagen later komt er wederom een kink in de kabel, wanneer tijdens overleg met de aannemers blijkt dat zij niet op de hoogte zijn van de afspraken van de mediators. Dit is reden voor de HSL-directie om het overleg te stoppen en de afspraken met mediators te «herijken». Vervolgens stelt zij een ultimatum aan de aannemers.

Wanneer de aannemers in reactie hierop nog een aanbod doen f 4,35 miljard (op basis van taakstellend budget) zijn de partijen elkaar ogen-schijnlijk op f 200 miljoen genaderd. De HSL-directie is echter niet overtuigd van de hardheid van de besparingsopties die aan deze contractsom verbonden zijn. Het is dus maar de vraag of die f 4,35 miljard kan worden bereikt. De projectorganisatie wijst het aanbod af en laat het aankomen op de arbitrage-uitspraak (zie de volgende paragraaf). Het mediationproces is daarmee ten dode opgeschreven.

De mediation heeft niets opgeleverd. Het optreden van de mediators kon niet voorkomen dat er een groot misverstand ontstond over de voorgestelde besparingen. Sterker nog, hun bemiddeling heeft juist bijgedragen aan de communicatiestoornis, zo is op te maken uit de verklaringen van de projectorganisatie:

*De heer **Aptroot**: (...) Hoe beoordeelde u het optreden van de mediators?*

*De heer **Konter**: Wisselend. Vlak voor de arbitrage werd ons een eindvoorstel gepresenteerd dat voor ons acceptabel was, terwijl de mediator aan onze kant, de heer Roelofs, de overtuiging had dat het ook werd gedragen door de aannemers. Twee dagen later bleek dat wederom verkeerd geïnterpreteerd te zijn, namelijk als een nieuwe start. Uiteraard vind ik dat de mediator die namens ons optrad, goed werk heeft verricht om van beide kanten te kijken hoe wij eruit zouden kunnen komen. Daar is een voorstel uitgekomen dat door ons geaccepteerd is, maar door de aannemers, nadat het in eerste instantie geaccepteerd was, weer ter discussie is gesteld. Dat heeft ertoe geleid dat wij ook dat proces weer hebben gestopt en weer een ander spoor zijn opgegaan.*

*De heer **Aptroot**: Dus de ene mediator werkte voor u, en de ander werkte voor de aannemers. Daar zat het probleem, zo begrijp ik.*

*De heer **Konter**: Nu, wij hadden op een gegeven moment het gevoel dat er aan aannemerskant niemand zat met enig mandaat. Elke toezegging van ons, als tussenstap, werd geïncasseerd als een nieuw startpunt voor verder onderhandelen, terwijl de aannemers bij wijze van spreken weer terug mochten naar de oorspronkelijke 5,7 miljard.*

6.8.3 Arbitrage

Vlak voor kerst 1999 dient de arbitragezaak tussen de staat en Hollandse Meren vanwege het afbreken van de aanbestedingsprocedure voor het contract Noordelijk Holland. De Raad van Arbitrage doet begin januari 2000 de schriftelijke uitspraak dat het stoppen van de aanbesteding door de staat onrechtmatig is geweest. De projectorganisatie had eerst onderhandelingen moeten beginnen met de combinatie Hollandse Meren. De Raad verplicht de staat, in casu de projectorganisatie, dit alsnog te doen. De nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden opgeschort

totdat duidelijk is dat de onderhandelingen met Hollandse Meren niet tot resultaat leiden. De projectorganisatie wordt met andere woorden niet verplicht tot overeenstemming te komen met Hollandse Meren. Niettemin is deze uitspraak na de stukgelopen «informele» onderhandelingen opnieuw een flinke tegenvaller voor de projectorganisatie, aangezien zij de arbitrage met vertrouwen tegemoet had gezien.

*De heer **Konter:** (...) Wij hadden echt de overtuiging dat wij Noordelijk Holland mochten stopzetten. Volgens onze jurist in de Tenderboard was er ook een voorbeeld in die zin uit Brussel. Ook de arbiters in de Tenderboard, mensen die naast de Tenderboard ook arbitrages deden, vonden dat er een zeer goede kans was dat wij de arbitrage zouden winnen.*

*De heer **Aptroot:** Op basis van de adviezen vanuit de Tenderboard had u de overtuiging...*

*De heer **Konter:** Ja, had ik de overtuiging dat wij die zaak zouden winnen.*

De projectorganisatie had geen angst dat de informele onderhandelingen de positie van de staat in de arbitrage zouden kunnen schaden.

*De heer **Konter:** Formeel zijn ze niet gebeurd, dus wie zou dit juridisch kunnen gebruiken? Het enige juridische element in het geheel was de arbitrage-uitspraak en de arbiter zei juist dat wij hadden moeten doen wat wij informeel al aan het doen waren, namelijk onderhandelen. Volgens de arbiter waren wij onzorgvuldig geweest omdat wij de mogelijkheden niet hadden verkend. De arbiter heeft dus, bewust of onbewust, niet willen kijken naar wat er achter de schermen gebeurd is. Ik denk daarom niet dat wij daardoor risico hebben gelopen.*

Verkeerde contracteringsstrategie als gelegenheidsargument

De Tenderboard adviseert de projectorganisatie in haar 15e bijeenkomst op 9 november 1999 over de arbitrage. In deze bijeenkomst wordt de verdedigingslijn besproken voor het besluit tot stopzetting van de procedure en heraanbesteding. De Tenderboard meent dat de HSL-directie zich op het volgende, opmerkelijke argument zou kunnen beroepen: «Blijkbaar leidt de in de contracten voorgestelde risicoverdeling tot onacceptabele prijzen. Blijkbaar heeft de overheid een verkeerde contracteringsstrategie gevolgd (onderstreping TB). Dit feit op zich is al voldoende grond om de procedure te stoppen.» De Tenderboard stelt voor om de arbiters ervan te overtuigen dat overheid een verkeerde procedure heeft gekozen, terwijl de projectorganisatie nog altijd overtuigd is van de juistheid daarvan en de onderhandelingen zelfs op informele voet voortzet. Dit argument draagt met andere woorden sterk het karakter van een gelegenheidsargument.

Op 21 januari 2000 ontvangt de Tweede Kamer een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de uitkomst van de arbitrage.²⁵⁰ Allereerst wordt gemeld dat er een «extreem verschil zat tussen de begroting en de ingediende aanbiedingen». Daarna wordt ingegaan op het vonnis van de Raad van Arbitrage. De Bouwcombinatie Hollandse Meren (bestaande uit: Ballast Nedam, Volker Stevin, Vermeer en Boskalis) had stopzetting van de nieuwe aanbestedingsprocedure geëist. Deze eis is weliswaar niet gehonoreerd, maar de arbiters zijn wel van mening dat de projectorganisatie HSL-Zuid de onderhandelingsruimte met Hollandse Meren nog nader moet verkennen, voordat de eerste aanbesteding rechtmatig kan worden beëindigd. Daarom zijn de gesprekken weer hervat. De minister bezint zich op dat moment nog op hoger beroep tegen het vonnis. De onderhandelingen op de overige tracédelen lopen conform de procedure.

²⁵⁰ VW0000067 (niet gedrukt als kamerstuk).

6.8.4 Onderhandelingen zonder status: een terugblik

Het proces na opening van de aanbiedingen is in veel opzichten ongebruikelijk te noemen. Ongebruikelijk is het ongekend grote prijsverschil tussen aanbiedingen en budget, dat de HSL-directie voor een enorm probleem plaatst. Er is onvoldoende basis voor onderhandelingen, waarna de procedure wordt beëindigd. Hierop volgt de verwachte arbitrage. Behalve een onzekere uitkomst brengt dit echter bovenal vertraging met zich mee. Hoewel de projectdirectie wilde uitstralen dat de tijd er niet toe deed, was haar er alles aan gelegen om tot een spoedige oplossing te komen. Daarom gaat de HSL-directie, hangende de arbitrageprocedure, na enige tijd toch serieus in op besparingsvoorstellen van de aannemers. De besprekingen worden geïntensiveerd en leiden tot informele onderhandelingen, al mogen die niet zo heten omdat dit de positie in de arbitrage zou ondermijnen. Het voortzetten van een informele procedure na stopzetting, heraanbesteding en een aangekondigde arbitrage kan niet alleen als ongebruikelijk, maar ook als riskant worden gekwalificeerd. Gesteld kan worden dat de HSL-directie bewust «op het randje» heeft geopereerd. Door het aangaan van vertrouwelijke, informele onderhandelingen verkende zij de grenzen op van wat ± aanbestedingsrechtelijk ± mogelijk was. Op dit punt werd voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een reeks verklaringen afgelegd.

De directeur Uitvoering

*De heer **Aptroot**: (...) formeel gezien stond de procedure dus stil. Was dat niet riskant?*

*De heer **Konter**: Ja en nee. Formeel gingen wij door met het stopzetten van Noordelijk Holland, de heraanbesteding en dat soort zaken. Dat was het officiële traject. Dat er daarnaast informeel wat gebeurde, kon riskant zijn, maar wij hebben ons uiterste best gedaan om het in ieder geval dermate zorgvuldig te doen dat het niet uitgelegd zou kunnen worden als een start van onderhandelingen.*

*De heer **Aptroot**: Hoe kon u dat zeker stellen?*

*De heer **Konter**: Door geen officiële brieven van een aannemer te accepteren. Soms stuurden ze ook verslagen.*

*De heer **Aptroot**: En dan zei u: ik wil geen verslag hebben.*

*De heer **Konter**: Inderdaad. Ze mochten een toelichting geven op de aanbidding ± dat was conform de procedure ± maar alle andere dingen die uitgelegd zouden kunnen worden als de start van onderhandelingen, wilden wij beslist niet. Als ze zich daar niet aan hielden, was het ook direct afgelopen. Zo hebben wij een aantal van dat soort sporen onmiddellijk afgekapt.*

De projectdirecteur

*De heer **Slob**: De procedure wordt op een gegeven moment stilgezet. Er komt namelijk arbitrage aan. Intussen wordt er wel gesproken met aannemers. (...) Het zijn onderhandelingen die geen onderhandelingen mogen heten, zo zeg ik heel cryptisch. De heer Kalbfleisch (NMa) gaf aan dat ook dat valt in de categorie «niet zo slim», vanuit aanbestedingsrechtelijke zijde bekeken. Heeft u zelf ook ervaren dat het heel tricky was wat daar gebeurde?*

*De heer **Korf**: Nee.*

*De heer **Slob**: U zegt het heel stellig.*

*De heer **Korf**: Ja. Je gebruikt de ruimte in de aanbestedingsregels om te bekijken of je eruit kunt komen. Wij hebben de ruimte benut totdat het juridisch niet slim meer was. Wij hebben voortdurend overlegd met juristen en met de Landsadvocaat over het benutten van de ruimte. De vraag of iets slim is, is niet zozeer een juridische vraag. De vraag is vooral of iets slim is bij de onderhandeling in een aanbestedingsproces. Je wilt daaruit immers met een goede prijs komen. Het is meer een strategische vraag die je beantwoordt met «slim» of «niet slim».*

De aannemer

*De heer **Van Oorschot**: (...) De HSL-directie was buitengewoon terughoudend in het rechtstreeks aangaan van het gesprek, omdat zij zich daarmee in een onderhandelingspositie zou manoeuvreren. Zij kon in dit geval het gesprek overlaten aan de mediator.*

*De **voorzitter**: Is in juridische termen geaccepteerd dat het informeel was en dat het nooit een betekenis kon hebben in arbitrage?*

*De heer **Van Oorschot**: Absoluut. Het was op bepaalde punten heel eng, omdat wij in die gesprekken natuurlijk toch filosofeerden over de mogelijkheid van technische aanpassingen, met voortdurend de dreiging op de achtergrond dat het hele project opnieuw zou worden aanbesteed. Dan waren wij het intellectueel eigendom kwijt.*

De minister

*Mevrouw **Netelenbos**: Voor mij was belangrijk dat men niks deed waardoor ons doel ± heraanbesteding ± werd geblokkeerd. Als experts menen dat zij een aantal stappen moeten nemen om die uitkomst te bereiken, dan neem ik daar kennis van. Wij koersten binnen het departement aan op het opnieuw aanbesteden. Ik heb zelf publiekelijk duidelijk gemaakt dat ik dat werkelijk hoopte. Ik was natuurlijk echt boos op het Nederlandse bedrijfsleven. Men had verhalen over innovatie: als zij het allemaal deden, zou het goedkoper en beter zijn. Nou, dat zagen wij dan dus nu. Wij koersten aan op opnieuw aanbesteden.*

De directeur-generaal van de NMa

*De heer **Koopmans**: Hoe kijkt u vanuit het mededingingsrechtelijk perspectief aan tegen het feit dat in het najaar van 1999 over de HSL-contracten de staat onderhandelingen voerde die geen onderhandelingen mochten worden genoemd met alle betrokken aannemers over alle contracten in een en dezelfde ruimte?*

*De heer **Kalbfleisch**: Als het de bedoeling was, de markt te bewerken, verdiende dat geen schoonheidsprijs.*

*De heer **Koopmans**: Ook niet zo slim.*

*De heer **Kalbfleisch**: Dat is het.*

Tot slot nogmaals de directeur Uitvoering over de ultieme vorm van vooroverleg:

De voorzitter: (...) Uiteindelijk is het zo, denk ik, dat u met alle aannemers om de tafel heeft gezeten, wat een beetje lijkt op het ultieme vooroverleg maar dan achteraf. Ik bedoel met «ultiem» dat het niet alleen alle aannemers zijn, maar ook nog een keer de staat; het betreft dus eigenlijk alle partijen. Hoe beoordeelt u dat zelf, vanuit uw deskundigheid en terugkijkend?

De heer Konter: Terugkijkend klopt dat wel denk, denk ik. Op een gegeven moment, gegeven de situatie waarin je verkeerde, kon je het alleen maar doen door én op de individuele contracten in te gaan én weer op het totaal, en zo elke keer naar de verschillende niveaus gaand: dat was de enige manier ± of de arbiter had een andere uitspraak moeten doen ± om eruit te komen. Op een gegeven moment ben je tot elkaar veroordeeld en dan moet je ook in die nieuwe omstandigheden proberen er het beste van te maken.

6.9 Formele onderhandelingen: alleen de prijs telt

6.9.1 De onderhandelingen hervat

Herwonnen vertrouwen

Door de arbitrage-uitspraak bevindt de projectorganisatie zich in een ongemakkelijke situatie. Zij moet opnieuw, maar nu officieel, gaan onderhandelen over het contract Noordelijk Holland met partijen met wie zij kort daarvoor in een juridische strijd verwickeld was en in wie het vertrouwen was verloren. Dit geldt natuurlijk ook voor de aannemers. De onderhandelingen worden daarom voorzichtig, maar constructief hervat.

De heer Konter: (...) Het proces is per contract georganiseerd maar ook weer vanuit de opstelling aan onze kant: wat in het verleden is gebeurd, is gebeurd, maar wij gaan constructief proberen om eruit te komen. Dat betekent dat bij sommige projectonderdelen er een onafhankelijke voorzitter is benoemd; bij andere was dit weer wat minder. En zo is een tijdlang geprobeerd om te kijken of wij eruit zouden kunnen komen.

De besparingsopties waarover in de voorgaande periode inhoudelijk overeenstemming was bereikt, vormen het vertrekpunt van de onderhandelingen. Deze opties worden op hoofdlijnen vastgelegd in een zogeheten «Heads of Agreement». In aanvulling daarop besluit de HSL-directie de mechanische en elektrotechnische installaties (M&E) definitief uit de scope van de onderbouw te schrappen en onder te brengen bij de infraprovider. Verwacht wordt dat dit onderdeel hierdoor beter geoptimaliseerd kan worden. Deze verschuiving heeft ook consequenties voor het budget. Dat wordt verlaagd van f 3,93 naar circa f 3,7 miljard. Vervolgens wordt de consortia gevraagd per contract een nieuwe prijs neer te leggen op basis van dit *de facto* nieuwe programma van eisen.

Aanvankelijk opereert de projectorganisatie tactisch. Zij streeft ernaar om op minstens één contract snel een resultaat te bereiken te komen om daarmee onderhandelingen op te breken. Daarom wordt er per contract scherp onderhandeld. De projectorganisatie opent bijvoorbeeld onderhandelingen met het consortium Thalys, dat tweede was geworden bij het contract Noordelijk Holland. Hiermee tracht de HSL-directie druk te zetten op het consortium Hollandse Meren. De heer Leendertse verwoordt dit als volgt:

*De heer **Slob**: Ik neem aan dat het feit dat er met twee consortia wordt gepraat onderling ook een zekere uitwerking heeft.*

*De heer **Leendertse**: In principe hoort men van elkaar het gevoel te krijgen dat de ander hard bezig is naar een onderhandelingsresultaat toe te werken. Dat zou stimulerend moeten werken om zich positief op te stellen in de onderhandelingen.*

Budget als uitgangspunt

In de loop van januari 2000 wordt de koers verlegd. «*Het budget is leading*», zo benadrukt de Tenderboard in haar vergadering van 25 januari 2000. Dit betekent in de eerste plaats dat de HSL-directie alleen herziene aanbiedingen accepteert die rond het budget van circa f 3,7 miljard liggen; anders zullen de onderhandelingen alsnog worden afgebroken om tot heraanbesteding over te gaan. De verwachte contractwaarde van f 4,17 miljard wordt als referentie verlaten, want, zo meent de projectdirecteur: «*In een ware D&C zouden slimme ideeën door moeten werken in lagere directe kosten dan de referentieraming van de HSL en de extra D&C risico-opslagen dienen te compenseren.*»²⁵¹

In de tweede plaats betekent dit uitgangspunt dat de overeengekomen besparingsopties niet meer ter discussie mogen staan. Enkele leden van de Tenderboard waarschuwen: «*(...) vermijd in details gezogen te worden, uiteindelijk zal het toch een handje klap worden*». Aangestuurd wordt op een «final offer» van de aannemers om snel tot een onderhandelingsresultaat te komen. De heer Konter licht de gevolgde onderhandelingsstrategie toe:

*De heer **Konter**: In die periode en ten aanzien van de individuele deelcontracten is in feite het proces: hoe jullie eraan komen, maakt niet uit; maar wat is jullie nieuwe aanbieding die aansluit op het budget? Wat is daar in de techniek voor nodig en wat is daar in de procesverbetering voor nodig, betreffende betalingsregelingen en dat soort dingen? Dat proces heeft een aantal maanden zijn loop gehad. Het heeft geleid tot een bepaalde aanbieding, waarbij zij voor ons niet hoefden uit te leggen hoe zich dat verhiel met hun oorspronkelijke aanbieding, als zij maar aangaven: dit is de aanbieding op basis van wat wij op dit moment precies weten (...)*

(...) Wat in de formele onderhandelingsperiode is gebeurd, is dat er gesproken is over in feite een nieuw programma van eisen. Nu, niet helemaal nieuw natuurlijk, maar er is gesproken over wat de knellende eisen zijn die een goede aanbieding in de weg staan, zowel in technische zin alsook in proceszin. Er is bijvoorbeeld over gesproken dat de betalingsregeling anders zou kunnen; er is gesproken over andere risico's enz. Dat was bij de start van de finale onderhandelingsperiode bekend. Op basis van het nieuwe programma van eisen konden de aannemers een concurrerende aanbieding doen, waarvan wij zeiden: die moet in de buurt van ons budget zitten, want anders melden wij aan de arbiter dat het niet doorgaat. Dus het verleden was op dat moment niet meer interessant. Er was een nieuw programma van eisen, er waren nieuwe contractvoorwaarden, op basis waarvan zij een aanbieding konden doen.

Begin februari 2000 worden de nieuwe aanbiedingen per contract ontvangen. Het totaal van deze aanbiedingen bedraagt circa f 4,5 miljard; nog altijd f 800 miljoen hoger dan het budget. Verder blijkt uit de toelichtingen op deze aanbiedingen, dat er op sommige contracten nog steeds weinig voortgang is geboekt ten opzichte van het najaar 1999. Desondanks besluit de projectorganisatie de finale onderhandelingen in te gaan in de hoop een «totale deal» te kunnen sluiten. «*Communiqueer dat*

²⁵¹ Logboek aanbesteding, datum 5 februari 2000.

we er nog totaal niet uit zijn en één grote klapper willen maken in een externe locatie», zo adviseert een lid van de Tenderboard. Desgevraagd geven de aannemers te kennen dat zij «absoluut voor een totale deal willen gaan middels een incentive-achtige regeling.» Bij een «incentive-achtige regeling» denken de partijen aan een overkoepelende overeenkomst, waarin de coördinatie en optimalisatie van de contracten wordt geregeld, met als doel besparingen voor beide partijen te realiseren. Er wordt een gezamenlijke werkgroep opgericht die de mogelijkheden hiervan zal onderzoeken. Intern acht de HSL-directie dit een kansrijk model om het resterende financiële gat te dichten en er met de aannemers uit te komen.

6.9.2 Intentieovereenkomst

De werkgroep is kennelijk de sleutel tot succes, want op 24 februari bestaat er binnen de groep overeenstemming over een intentieverklaring en op 25 februari 2000 bereiken de partijen in Woerden een voorlopig onderhandelingsresultaat. Dit resultaat gaat uit van een plafondbedrag van f 4490 miljoen dat door middel van aanvullende optimalisaties en een aangepaste betalingsregeling moet worden teruggebracht tot een *lump sum* van f 4150 miljoen.

Afspraken intentie-overeenkomst

- er wordt een lump sum bedrag van f 4,15 miljard afgesproken en een plafondbedrag van f 4,49 miljard;
- de boetes op overschrijding van de einddatum komen te vervallen;
- de optimalisatie van de betalingsregeling is voor 100 procent rekening en risico van HSL;
- besparingen onder het lumpsum bedrag worden verdeeld volgens een functie waarbij de opdrachtnemer initieel 100 procent van de besparing ontvangt en later bij 400 miljoen een besparing van 200 miljoen;
- wijzigingen ten opzichte van de scope leiden tot (evenredige) aanpassing van deze bedragen;
- partijen zullen uiterlijk 15 maart 2000 de intentieovereenkomst tekenen en starten met feitelijke werkzaamheden;
- partijen zullen zich inspannen om een voorlopig gunningsadvies te bereiken voor 31 maart 2000.

In de daaropvolgende weken vindt een technische en juridische uitwerking van de overeenkomst plaats, waarna minister Netelenbos op 14 maart 2000 haar handtekening zet onder de intentieovereenkomst tussen de Nederlandse Staat en vijf aannemersconsortia. Die overeenkomst maakt overigens een rommelige en amateuristische indruk, zo meent de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De definitief ondertekende stukken bevatten vele doorhalingen en met pen aangebrachte wijzigingen of aanvullingen.

Vrijwaring van NMa perikelen geëist

Uit de notulen van de Tenderboard van de vergadering d.d. 23 maart 2000, blijkt dat de aannemers voor het tekenen van de intentie-overeenkomst een tweetal aanvullende eisen stelden, waaronder: «*Vrijwaring van NMa/ECD perikelen.*» Deze eis zou in een «side-letter» vervat dienen te worden. Was dit een listige poging van de aannemers om zich «in te dekken» tegen de gevolgen van een mogelijk onderzoek naar onregelmatigheden zoals kartelvorming en vooroverleg? Hoe het ook zij, zowel de eis als de «side-letter» bleek echter onacceptabel voor de HSL. De eis is begrijpelijk voor zover het gaat om het door de aannemers gezamenlijk «optrekken» bij de ondertekening van de intentie-overeenkomst (en later het totale pakket van contracten). Begrijpelijk omdat het gezamenlijke in *die fase* heeft plaatsgevonden op initiatief van de opdrachtgever. Echter, een opdrachtgever kan uiteraard nimmer een vrijwaring geven voor *alle fasen* van het aanbestedings-, onderhandelings- en contracteringsproces. Dat zou immers een vrijbrief voor de aannemers betekenen. In casu was een dergelijke vrijbrief in het geheel niet opportuun omdat er, zij het vage, aanwijzingen waren voor het bestaan van onregelmatigheden aan aannemerszijde.

De intentieovereenkomst verantwoord

Op 16 maart 2000 vindt in de Tweede Kamer een Algemeen Overleg plaats waarin minister Netelenbos een toelichting geeft op de intentieovereenkomst. Uitgangspunt is dat maximaal f 4,15 miljard wordt uitgetrokken voor de onderbouw van de HSL-Zuid. De minister laat na expliciet te melden dat bij dit bedrag een flinke budgetoverschrijding van zeker f 250 miljoen optreedt. Nota bene: bij deze overschrijding is (ten onrechte) nog geen rekening gehouden met de (neerwaartse) budgetbijstelling vanwege het overhevelen van de M&E-installaties naar de Infraprovider. In dat geval komt de budgetoverschrijding met de cijfers van dat moment nog eens f 200 miljoen hoger uit. De intentieovereenkomst omvat het hele traject van de HSL-Zuid, behalve de boortunnel. Ondertussen wordt er verder onderhandeld over de te onderscheiden contracten, zodat het definitieve bedrag voor de aanbesteding nog niet bekend is. In de intentieovereenkomst is opgenomen dat de bouwers de HSL-onderbouw in vijf jaar, dus in 2005, moeten opleveren. Dit leidt wel tot een prijs boven de raming, maar «*binnen de marge van tien procent*».

De minister maakt in het overleg niet duidelijk waarop deze marge is gebaseerd en waarom deze acceptabel zou zijn. De fracties vragen hier overigens ook niet naar. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft mevrouw Netelenbos gevraagd naar de betekenis van deze marge.

De heer Aptroot: Op 14 maart 2000 wordt de intentieovereenkomst van 4150 miljoen getekend. Op 16 maart ± twee dagen later ± voert u Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Daarin komt de aanbesteding aan de orde. Hoewel het definitieve bedrag nog niet bekend is omdat er nog dingen zijn die besproken moeten worden, stelt u dat de prijs weliswaar boven de raming ligt, maar binnen de marge van 10 procent.. Wat bedoelde u met «de marge van 10 procent»?

Mevrouw Netelenbos: Tja, daar vraagt u mij wat. Dat zou ik zo niet meer weten wat wij daar precies onder verstaan hebben (...)

Na afsluiting van de civiele onderbouwcontracten blijkt dat dit percentage bovendien een geflatteerd beeld geeft. De marge van tien procent heeft betrekking op de gehele onderbouw; indien de contracten voor de boortunnel en de railaansluitingen buiten beschouwing gelaten worden,

bedraagt de overschrijding op de civiele onderbouwcontracten bijna zestien procent.²⁵²

Minister Netelenbos stelt in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer dat de argumentatie die uit de arbitrageprocedure naar voren kwam, nadelig was voor het Rijk. Daarom is het Rijk in beroep gegaan. *«Er is vervolgens wel verder onderhandeld, waardoor er miljarden van de prijs af zijn gegaan»*. De heer Van der Steenhoven (GroenLinks) belicht tijdens overleg ook de keerzijde van het onderhandelingsresultaat: *«Het feit dat de minister miljarden heeft verdiend op de aanbesteding van de HSL-Zuid, is niet alleen een compliment waard aan de minister, maar betekent ook dat de offertes veel te hoog waren.»* De heer Van der Steenhoven is er benieuwd naar waar de verschillen precies in zaten. De minister verklaart het verschil tussen de eigen ramingen en de offertes door de onervarenheid van de Nederlandse bouwwereld met de D&C-methode: *«Het gaat om gigantische financiële operaties, ook voor de bouwwereld zelf. Het is logisch dat men onzeker is over het afdekken van financiële risico's. Omdat het de eerste keer is dat het Rijk zelf met deze procedure werkt, is het voor iedereen wennen.»*²⁵³ De zwaktes in de eigen raming en het ontbreken van de juiste professionele cultuur voor D&C, laat de minister in deze verantwoording buiten beschouwing,

6.9.3 Optimalisatie van de overeenkomst

Onderhandelingen: van decentraal naar centraal niveau

In de voorafgaande periode heeft de projectorganisatie de onderhandelingen niet zozeer decentraal per contract, maar voornamelijk op centraal niveau gevoerd om overkoepelende afspraken te maken over de (totaal)-prijs, contractstructuur, risicoverdeling en incentiveregelingen. Dit heeft weliswaar geresulteerd in de intentieovereenkomst, maar dit biedt nog onvoldoende basis om de contracten te gunnen. Daarvoor moeten zowel centraal als decentraal per contract de optimalisaties worden uitgewerkt. Hierover wordt na 14 maart 2000 verder onderhandeld.

De projectorganisatie krijgt al snel twijfels of de aannemers er wel alles aan doen om de afspraken uit de intentieovereenkomst na te komen. Er blijken onvoldoende prikkels in de intentieovereenkomst opgenomen om de ingeboekte optimalisaties in de contracten te verwerken. Bovendien ontbreekt het aan centrale sturing van het optimalisatieproces. Daarom wordt op 1 mei 2000 een dagelijks bestuur van aannemers en de projectorganisatie ingesteld, die de sturingstaak gaat vervullen. Onder leiding van het dagelijks bestuur wordt daarna gewerkt aan het opstellen van functioneel programma van eisen waarbinnen ruimte ontstaat voor ontwerptimalisaties. Dit betekent dat ten opzichte van het referentieontwerp sommige ontwerp-eisen worden versoepeld. Zo besluit de projectdirecteur de spoorafstand te verminderen van 5,5 naar 4,5 meter. Daarnaast werkt het dagelijks bestuur aan de betalings- en incentiveregeling, en een concept voor een koepelovereenkomst, waarin de coördinatie en afstemming van de vijf contracten wordt geregeld. De HSL-vertegenwoordigers in het dagelijks bestuur blijven vasthouden aan de lump sum omdat *«de minister een bedrag hoger dan 4150 [miljoen] moeilijk zal accepteren.»*

Vertrouwenscrisis en onderhandelingsresultaat

Na twee maanden stelt de projectdirecteur echter vast dat de aannemers onvoldoende optimalisatiegedrag vertonen, waardoor de doelstellingen van de intentieovereenkomst niet bereikt gaan worden. De verwachte

²⁵² Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 15-01-2001, kenmerk DGP/HSL/153574v1.

²⁵³ TK, 1999±2000, 22 026 nr. 115.

contractsom schommelt rond een bedrag van f 4400 miljoen. Het dagelijks bestuur (DB) heeft hier geen verandering in kunnen brengen, wat volgens de HSL-directie onder meer samenhangt met het vermeende gebrekkige mandaat van sommige aannemersvertegenwoordigers in het DB. Hierop wordt het DB ontbonden, «*hetgeen leidde tot een vertrouwensbreuk tussen opdrachtgever en gegadigden*», zo vermeldt de evaluatie van de Tenderboard. Een spoedig definitief onderhandelingsresultaat staat daardoor plotseling op losse schroeven. Hierop grijpt de Tenderboard in, zo blijkt uit het logboek. Deze wijst verder uitstel van de contractering stellig af. Onder druk van de deadline van aanbiedingen ± de *gestanddoeningstermijn* verloopt op 14 juli 2000 ± wordt te elfder ure alsnog een onderhandelingsresultaat bereikt.

Nog een vertrouwenscrisis?

De verhouding tussen de HSL-directie en de ambtelijke top van het ministerie raakt in de slotfase ook verstoord. Tussen maart en juni 2000 worden diverse «Haagse rondes» gehouden waarin de projectdirecteur de top informeert over het verloop van het proces. Daarbij ontmoet de projectdirecteur veel weerstand. Er is sprake van «*behoorlijk pittige reacties over het proces van de intentieverklaring*» en «*er spelen misverstanden qua cijfers tussen ministerie en HSL en dat dient voorkomen te worden.*» Dit leidt volgens het logboek tot «*een vertrouwensrisico vanuit FEZ.*» In de volgende paragraaf blijkt waarom de directeur FEZ niet zonder reden zeer kritisch is over het voorlopige onderhandelingsresultaat.

6.9.4 Contracten

Op 16 juli 2000 ondertekent minister Netelenbos vijf contracten met een totaalsom van f 4,32 miljard. In een daarnaast afgesloten koepel-overeenkomst is een aantal procesafspraken gemaakt. Hierin is opgenomen dat er een voorziening van f 80 miljoen komt voor opties en optimalisaties waarvan nog onzeker is of deze kunnen worden gerealiseerd. Dit risico is voor de Staat. Daarmee komt het totaal uit op f 4,4 miljard.

Tabel 6.1: gunning contracten civiele werken

contract	combinatie	bedrijven	datum	contractsom (in miljoen f)
HSL-A16 Brabant Noord	Bouwcombinatie HSL-Brabant	Ballast Nedam, Volker Stevin, Strukton, Boskalis, Vermeer	16-07-2000	640
HSL-A16 Brabant Zuid	HSL-combinatie Brabant Zuid	HBG, NBM, Heijmans, Holzmann, HAM, Van Oord,	16-07-2000	997
HSL-A4 Noordelijk Holland Zuid-Holland Zuid	Bouwcombinatie Hollandse Meren HSL-Drechtse Steden	Ballast Nedam, Van Hattum, Vermeer Ballast Nedam, Van Hattum & Blankevoort, Strukton	16-07-2000 16-07-2000	710 1 105
Zuid-Holland Midden	HSL-Combinatie Zuid-Holland Midden	NBM-Amstelland, HBG, Heijmans	16-07-2000	866
Totaal onderbouw	±	±	±	4 318
Boortunnel Groene Hart		Bouygues/KoopTjuchem	17-12-1999	941 ¹
Aansluitingen bestaande railinfrastructuur	HSL Railinfrastructuur en HSL Combinatie Aantakkingen	KWS, Ballast Nedam NBM-Amstelland, HBG	25-01-2001	458
Totaal civiele werken	±	±	±	5 717

¹ Gewijzigde aanbidding inclusief informatiecentrum en bedieningsgebouwen, tunneltechnische installaties en het onderhoud.

«*Gezien de marktsituatie is dit naar mijn inschatting het best haalbare resultaat te noemen*», schrijft minister Netelenbos in een brief van 20 juli 2000, waarin zij de Tweede Kamer informeert over de koepelovereen-

komst.²⁵⁴ In het zevende voortgangsrapport van oktober 2000 voegt zij daaraan toe: «*Heraanbesteden zou naar verwachting geen beter resultaat hebben opgeleverd, maar wel een aanzienlijke vertraging met zich hebben meegebracht*».

Uiteraard verdedigt de minister het onderhandelingsresultaat in de Tweede Kamer. Maar de vraag is of zij wist waarvoor zij had getekend. Gedurende de onderhandelingen waren immers zoveel posten gewijzigd.

De heer Slob: Is met de minister het eindresultaat doorgesproken, voordat zij haar handtekening onder de contracten mocht zetten (...)?

De heer Korf: Dat is in globale termen gebeurd.

De heer Slob: «In globale termen»?

De heer Korf: Het is niet in detail gebeurd (...) In de contracten zijn veel posten veranderd. Zij is op de hoogte gesteld van de globale scope-effecten van de onderhandelingsresultaten. De minister las het goed. Ik kan mij het formele tekentrajec nog goed herinneren. Het was namelijk zondagmiddag om 15.00 uur, tijdens het North Sea Jazz Festival waar zij naartoe zou gaan. Zij heeft zelfs nog een rekenfout gehaald uit de bijlage.

6.10 Het eindresultaat beschouwd

6.10.1 Inzicht in kosten en risico's

Er is maanden onderhandeld en toch, of wellicht juist daarom, heeft de HSL-directie bij het bereiken van een onderhandelingsresultaat geen haarscherp inzicht in de scope, de kosten en de risico's van de contracten. In de slotfase ging het alleen nog om de totaalprijs van de contracten, die verdedigbaar in de buurt van het budget moest liggen. Daarvoor had de HSL-directie in de loop der tijd veel versoeringen moeten accepteren en risico's teruggenomen. Zozeer zelfs, dat de scope en voorwaarden van de uiteindelijke contracten in belangrijke mate afwijken van het oorspronkelijke programma van eisen. De heer Sperling verwoordt dit als volgt:

De heer Sperling: (...) uiteindelijk is er overeenstemming bereikt over een bedrag van volgens mij 4,4 miljard gulden, maar wel met een volstrekt ander contract en met volstrekt andere contractuele condities dan destijds door de projectorganisatie waren beoogd. Ik heb het ervaren dat de prijs uiteindelijk veel belangrijker was dan de contractuele condities die daaraan ten grondslag lagen.

De gewijzigde contractvoorwaarden vereenvoudigen de verantwoording van het onderhandelingsresultaat naar de ambtelijke en politieke top niet. De minister was in globale termen geïnformeerd over het resultaat, maar kon de HSL-directie eigenlijk wel een precies antwoord geven op de vraag wat zij nu *wel* en *niet* had gekregen voor de prijs van f 4,4 miljard? De heer Konter geeft hierop het antwoord:

De heer Aptroot: Had u de indruk wat de concessies van de Staat waren? Het was, vergeleken met de eerdere raming, 250 miljoen hoger, maar die mechanische en elektrotechnische installaties waren eruit gehaald. Dat is, neem ik aan, ook een paar honderd miljoen; de betalingsregeling was substantieel gewijzigd en risico's, deels onverzekerbare risico's, waren naar de staat gegaan. Had u op dat moment een indruk van wat in totaal eigenlijk was ingeleverd, vergeleken bij de eerder gedachte?

²⁵⁴ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 119.

*De heer **Konter**: Ik had op dat moment dat overzicht niet precies. Ik weet alleen dat het op dat moment heel goed bekeken en geanalyseerd en ook weer getoetst is door auditors. Het was van diverse kanten bekeken en zo bleek dat dit een goed eindplaatje was.*

De brief van directeur Financieel-economische zaken

Vaststellende dat de HSL-directie het zicht op de scope en risico's van de contracten ontbeert, is het niet verwonderlijk dat de directeur Financieel-economische zaken, de heer Lambarts, enkele weken voor het sluiten van de contracten evenmin over dit inzicht beschikt. In de «alarmbrief» over het financieel beheer bij de HSL-Zuid van 26 mei 2000 laakt de heer Lambarts de gebrekkige onderbouwing van het voorlopige aanbestedingsresultaat, zoals vastgelegd in de intentieovereenkomst. Hij wijst er bijvoorbeeld op dat de verschuiving van de M&E-installaties niet is gedekt. Bovenal uit hij zijn zorg over de onzekerheden die aan de voorgenomen contracten verbonden zijn: *«De risicoverdeling die achter de megacontracten liggen zijn mij onbekend. Ik vind hier absoluut een audit nodig», en: «Het is mij niet duidelijk of de bij de raming (...) behorende functionele scope geheel binnen de af te sluiten megacontracten met de aannemers wordt meegenomen. Het is daarom maar de vraag of gewaarborgd is dat het na het afsluiten van de megacontracten de open einden zijn afgegrendeld.»*

De directeur FEZ vraagt zich met andere woorden af of er in de intentieovereenkomst niet zoveel is bezuinigd op de scope van de contracten, dat die bezuinigingen na het afsluiten van de definitieve contracten alsnog ± maar dan in de vorm van meerwerk ± uitgevoerd moeten worden met alle extra kosten van dien. Voor de risico's geldt mutatis mutandis eenzelfde verhaal.

De directeur van de departementale accountantsdienst (DAD), de heer Varenbrink, onderschrijft in grote lijnen de zorgen van de heer Lambarts. Hij beaamt evenmin inzicht te hebben in de onderbouwing van het voorlopige onderhandelingsresultaat: *«een onderhandelingsdossier hebben wij nog niet kunnen zien om te beoordelen wat de voorwaarden van de aannemers zijn geweest om het bedrag van de oorspronkelijke aanbiedingen van f 5,6 miljard naar f 4,49 miljard te brengen en vervolgens in de richting van f 4,15 miljard.»*²⁵⁵

Projectdirecteur Korf relateert het door de directeurs FEZ en DAD gesignaleerde probleem. In een schriftelijke reactie erkent de heer Korf dat er geen directe aansluiting is tussen het onderhandelingsresultaat en de eigen begroting, maar schrijft dit volledig toe aan de contractvorm D&C: *«Bedacht moet worden dat bij de design and construct methodiek er geen verband meer is tussen de objectramingen van de opdrachtgever en de aanbidding van de aannemer. Hij dient immers enerzijds een ander ontwerp in, anderzijds hanteert hij een andere verhouding tussen indirecte en directe kosten. Ook dit bemoeilijkt de relatie tussen in dit geval de 4150 miljoen en de kostenraming van het ontwerp van de opdrachtgever.»*

In vervolg op deze reactie stellen de directeurs FEZ en DAD, de projectdirecteur HSL-Zuid en de DG Personenvervoer een gezamenlijke brief op aan de secretaris-generaal. Daarin spreken zij af dat de HSL-directie inzichtelijk zal maken op welke wijze het terugbrengen van de oorspronkelijke aanbiedingen tot stand is gekomen door aan te geven welke wijzigingen in scope of risicotoedeling zijn opgenomen. *«Deze stap zal*

²⁵⁵ Nota aan de SG, d.d. 9 juni 2000, kenmerk AD/2000/192.

eerst moeten worden afgerond voordat met de contracten kan worden ingestemd,» zo verzekeren de directeuren de secretaris-generaal.

6.10.2 Quick scan van Lloyd's Register

In vervolg op de alarmbrief van de directeur FEZ verricht Lloyd's Register een audit naar de onderbouwing van het onderhandelingsresultaat. Meer specifiek brengt het auditbureau in beeld hoe de oorspronkelijke aanbiedingen van f 5,6 miljard verlaagd zijn naar het plafondbedrag van de intentieovereenkomst van f 4,49 miljard. In haar rapport van 7 juli 2000 komt Lloyd's tot het volgende overzicht van de gerealiseerde besparingen.²⁵⁶

Tabel 6.2 verdeling besparingen

1 verschuiving van kosten naar andere contracten	-/ f 235 miljoen
2 besparingen met financiële risico's voor de overheid	-/ f 520 miljoen
· besparingen met kans op eventuele meerkosten ten laste van de opdrachtgever	f 420 miljoen
· opties waarvan haalbaarheid of besparing onzeker is	f 100 miljoen
3 besparingen zonder financiële risico's	-/ f 440 miljoen
· opties waarvan de haalbaarheid zeker is	f 225 miljoen
· onvoorwaardelijke besparingen of kortingen	f 215 miljoen
4 bijtellingen (afgerond)	+/- f 60 miljoen
Totaal	-/ f 1 135 miljoen

Hierbij moet worden opgemerkt dat Lloyd's Register zich niet gebogen heeft over de wijziging van de betalingsregeling à f 140 miljoen en een reeks aanvullende optimalisaties à f 200 miljoen om het *lump sum* bedrag van de intentieovereenkomst à f 4,15 miljard te bereiken. Bij het verschijnen van de quick scan waren deze punten nog onderwerp van onderhandeling tussen aannemers en projectorganisatie.

De zekere besparingen komen volgens de auditor neer op f 440 miljoen. Aan de overige besparingen zijn ofwel financiële risico's voor de overheid verbonden, ofwel kostenstijgingen op andere projectonderdelen. Zo bezien is het resultaat tamelijk mager, nog afgezien van de mogelijke kwaliteitsvermindering die door ontwerpaanpassingen en andere vormen van bezuiniging zijn opgetreden. Ook die ontwerpaanpassingen brengt Lloyd's Register in kaart. In de bijlage van de quick scan staan onder meer de volgende punten genoemd:

- het vervallen van de evacuatiepaden;
- verminderen van de spoorafstand;
- het op onderdelen vervangen van de zettingsvrije constructie voor een zettingsarme constructie;
- alternatief ontwerp kruising A16 en HSL bij knooppunt Galder (vervallen tunnelbak).

Voor die besparingen waaraan voor de overheid financiële risico's verbonden zijn, adviseert Lloyd's Register tot slot om f 175 miljoen binnen de post onvoorzien te reserveren. Dit advies werd overgenomen en de heer Konter verklaart waarom dit een gerechtvaardigd besluit was.

²⁵⁶ Lloyd's Register, *Rapportage quickscan financieel resultaat onderhandelingen civiele contracten*, d.d. 7 juli 2000.

De heer Konter: Op dat moment leek dat gerechtvaardigd omdat de 10 procent onvoorzien voor een deel afgekocht was door dit type contract. Dat betreft 10 procent onvoorzien op een traditioneel contract, waarbij alle risico's bij de Staat liggen. Dat was de redenering die op dat moment gevolgd is.

Toelichting post onvoorzien

De achterliggende gedachte bij aanvang van de aanbesteding was dat de post onvoorzien niet of niet geheel nodig zou zijn bij D&C-contracten omdat de risico's bij de aannemer liggen. Nu bij de onderhandelingen enkele risico's waren teruggenomen, kon er alsnog beslag worden gelegd op de post onvoorzien. Niet volledig: per saldo lagen er volgens de projectorganisatie nog altijd meer risico's bij de aannemer.

Dit neemt echter niet weg dat in juli 2000 geen zekerheid bestaat dat de gereserveerde f 175 miljoen ook toereikend zal zijn. In het najaar van 2001 zal blijken dat dit niet het geval is. De teruggenomen risico's pakken al direct tijdens de uitvoering ongunstiger uit dan verwacht. De post onvoorzien wordt daardoor zo snel uitgeput, dat ophoging van het budget onvoorzien onvermijdelijk wordt geacht. Dit is mede de oorzaak van de risico-reservering van ongeveer € 600 miljoen voor de HSL-Zuid in de zomer van 2002.

Ondanks de heldere conclusies roept de audit geen discussie op over de financiële deugdelijkheid van het bereikte resultaat. De quick scan blijkt voor de overheid dan ook geen enkele belemmering voor het ondertekenen van de contracten.

De quick scan van Lloyd's Register kan achteraf worden beschouwd als een «beste schatting» van de risicoverdeling tussen staat en aannemers. Dit blijkt uit een toelichting die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op verzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gegeven op de totstandkoming van de prijsverlaging:
«Het bleek niet mogelijk risico's afzonderlijk geprijsd te krijgen omdat de markt tijdens onderhandelingen aangaf niet op die manier te prijzen. Het in de aanbieding van de aannemers gereserveerde bedrag voor risico's kwam volgens hen tot stand mede op basis van een zogenaamde «tombola». Hiermee werd bedoeld dat op het totaal van risico's de directie van de aannemers een (kennelijk subjectieve) beslissing nam over het te hanteren risicopercentage(...)»²⁵⁷

6.11 Verantwoording van het aanbestedingsproces

6.11.1 Verantwoording van de budgetoverschrijding

Minister Netelenbos stelt de Tweede Kamer vrij snel na het gunnen van de contracten op de hoogte van het bereikte resultaat. Ze erkent dat er sprake is van een tegenvaller van f 250 miljoen ten opzichte van de intentie-overeenkomst van 14 maart 2000. In haar brief van 20 juli 2000 geeft minister Netelenbos hiervoor de volgende verklaring: *«Gebleden is dat een deel van de benoemde en niet benoemde opties en technische en financiële optimalisaties, zoals die in maart voorzien waren, niet gerealiseerd konden worden.»*

In de brief staat echter niet welke financiële risico's en versoberingen het ministerie heeft geaccepteerd om de contractsom van f 4,4 miljard mogelijk te maken. Evenmin stelt de minister de Tweede Kamer op de hoogte van het feit dat de financiële risico's ± in overeenstemming met het advies van Lloyd's Register ± ten laste van de post onvoorzien worden

²⁵⁷ Rapportage Aanbesteding onderbouw HSL-Zuid, d.d. 5 oktober 2004, kenmerk BJZ-66891.

gebracht die hiervoor niet toereikend is. Zo ontstaat een dreigend tekort op de post onvoorzien van f 170 miljoen.²⁵⁸

Tot slot verzuimt de minister expliciet te melden dat de aanbestedings-tegenvaller nog eens f 100 miljoen hoger zal uitvallen dan verwacht. Dit als gevolg van de budgetbijstelling vanwege het overhevelen van de M&E-installaties naar de Infraprovider. De directeur FEZ zegt hierover in zijn brief van 26 mei 2000 het volgende: *Direct (...)»²⁵⁹ werd duidelijk dat er sprake was van een hoger probleem, omdat vergeten was dat de M&E uitgaven uit de geschatte contractwaarde (f 4150 miljoen) waren gelicht, maar niet uit de oorspronkelijke referentie (raming f 3900 miljoen). Het gevolg hiervan was dat het berekende tekort tussen raming en geschatte contractwaarde f 100 miljoen hoger uitviel.»*²⁶⁰

Budgetverhoging noodzakelijk

De Tweede Kamer wordt in oktober 2000 geïnformeerd over de financiële problematiek die het gevolg is van de onderbouwcontracten. In het zevende voortgangsrapport van 10 oktober 2000 wordt de bijgestelde overschrijding van f 350 miljoen gemeld. Minister Netelenbos relateert de budgetoverschrijding door het bereikte resultaat te benadrukken. In voortgangsrapport zeven noemt de minister ook voor het eerst het bedrag van de oorspronkelijke aanbiedingen (f 5,6 miljard). Aansluitend op dit voortgangsrapport ontvangt de Tweede Kamer op 7 november 2000 een brief waaruit de totale aanbestedingstegenvaller voor de onderbouw blijkt. Deze bedraagt f 600 miljoen en zal worden gedekt door door herprioritering in het MIT en budgetaanpassingen.²⁶¹

6.11.2 Kritische geluiden uit de Tweede Kamer

De Tweede Kamer legt zich in het overleg met de minister morrend neer bij de noodzakelijke budgetaanpassing, maar wil meer inzicht in de oorzaken van de kostenoverschrijdingen.

Ter lering voor de toekomst vindt de heer Leers (CDA) het wenselijk dat een goede evaluatie wordt gemaakt van de gekozen D&C-aanpak. Daarbij moet deze aanpak worden vergeleken met een traditionele aanbesteding. Minister Netelenbos verklaart dat het zeker mogelijk is een dergelijke vergelijking op te stellen en dat het ministerie inmiddels evalueert of de gekozen werkwijze «*lucratief*» is gebleken. Dat de vastgestelde overschrijdingen juist op het tegendeel wijzen wordt door de minister gerelativeerd: «*De hoogte van de inzet die de bouwbedrijven kiezen bij de onderhandelingen, vindt ook haar oorzaak in de onzekerheid die bij het bedrijfsleven bestaat over de risico's. Tot nu toe werden de risico's altijd opgevangen door Rijkswaterstaat. Nu liggen de risico's bij het bedrijfsleven. Tot nu toe is in Nederland niemand gewend aan deze manier van werken.»*²⁶²

Op 23 november 2000 komt de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg terug op de kostenoverschrijdingen bij de onderbouwcontracten.²⁶³ De heer Leers vraagt waarom de minister niet gekozen heeft voor heronderhandelen, gelet op de overschrijding van 15 procent. De heer Leers uit zijn zorgen over de uitvoering van de contracten: «*Al met al is de HSL-Zuid 15 procent duurder geworden en mag er verder niets meer misgaan. De vraag is dan ook welke mogelijke verrassingen er nog kunnen optreden en wat in dezen de kritische factoren zijn.»* De heer Van den Berg (SGP) vraagt zich af of de aanbestedingstegenvaller alleen te wijten is aan de krappe bouwmarkt en of er geen nadere evaluatie van aanbesteding moet plaatsvinden.

²⁵⁸ Nota aan de Minister, d.d. 13 juli 2000, kenmerk, FIA-00/080.

²⁵⁹ Dat wil zeggen vlak na het afsluiten van de raamovereenkomst op 14 maart 2000.

²⁶⁰ Nota aan de Stuurgroep Grote Projecten, d.d. 26 mei 2000, kenmerk FEZ/2000/1377.

²⁶¹ VVW00001206 (niet gedrukt als kamerstuk).

²⁶² TK, 2000±2001, 22 026, nr. 125.

²⁶³ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 133.

Ook mevrouw Verbugt (VVD) toont zich kritisch. Zij vindt de grote overschrijding bij de aanbesteding van de onderbouw het meest opmerkelijk, hoewel de minister zich heeft ingespannen om deze overschrijding niet nog groter te laten worden. Desondanks stelt zij: «*Het is moeilijk te beoordelen of nu het best mogelijke resultaat is bereikt.*» Daarom vraagt mevrouw Verbugt om een onafhankelijke toets op de kostenoverschrijding en de kostenrisico's rond de HSL-Zuid, opdat de Tweede Kamer haar budgetrecht kan waarmaken.

Volgens minister Netelenbos vallen de kosten van de onderbouw mede hoog uit «*omdat de onderbouw zo is geconstrueerd dat zij gegarandeerd 100 jaar meegaat en ook voor andere technieken kan worden toegepast. Daar komt bij dat in de toekomst op onderhoudskosten kan worden bespaard.*» De minister doelt hier op de zettingsvrije plaat, maar suggereert ten onrechte dat hiermee de aanbestedingstegenvaller kan worden verklaard. De meerkosten van de zettingsvrije plaat waren al voor de aanbesteding een budgettair knelpunt en hiervoor had de minister volgens haar brief van 7 november 2000 f 120 miljoen vrijgemaakt. Dit staat met andere woorden los van de aanbestedingstegenvaller. Verder gaat zij niet inhoudelijk in op de kostenoverschrijding, maar zegt toe dat de evaluatie van de design & constructiemethode eind 2000 zal zijn afgerond en zal worden opgenomen in de achtste voortgangsrapportage.

Mevrouw Verbugt verzoekt de minister de uitgevoerde interne en externe audits aan de Tweede Kamer ter beschikking te stellen. Minister Netelenbos heeft hier twijfels bij, maar komt aan dit verzoek tegemoet door de Tweede Kamer op 22 december 2000 een overzicht te verstrekken van alle interne en externe audits over de HSL-Zuid. Op basis hiervan wordt de minister een gericht verzoek gedaan een aantal specifiek benoemde audits over de kostenramingen toe te zenden.²⁶⁴ Op 15 februari 2001 stuurt minister Netelenbos de gevraagde audits aan de Tweede Kamer.²⁶⁵

De aanbestedingstegenvaller had bij enkele fracties ook twijfel opgeroepen over de juistheid van de gehanteerde ramingen. In haar brief van 7 november 2000 geeft minister Netelenbos desgevraagd een toelichting. Bij het opstellen van de projectraming in 1994²⁶⁶ is ervan afgezien een post extra onvoorzien op te nemen, die de kans op budgetoverschrijding had kunnen verkleinen. In reactie daarop pleit de heer Feenstra (PvdA) tijdens het algemeen overleg van 23 november 2000 ervoor een andere, meer op megaprojecten toegesneden, ramingssystematiek toe te passen om overschrijdingen zoals bij de onderbouwcontracten in de toekomst te voorkomen. De heer Leers lijkt het verstandig om een onafhankelijke accountant te laten kijken naar het realiteitsgehalte van de kostenraming. De minister gaat in haar reactie nauwelijks in op de behoeften van de Tweede Kamer. Zij stelt dat de ramingssystematiek destijds met de Tweede Kamer is besproken en benadrukt dat zij realistische ramingen maakt. «*Het is niet de bedoeling om karig te ramen in de hoop dat projecten worden goedgekeurd.*», zo merkt zij in de richting van de heer Leers op.

²⁶⁴ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 22-12-2000, kenmerk HSL-Zuid/U 169257.

²⁶⁵ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 15-02-2001, kenmerk HSL-Zuid/189861.

²⁶⁶ Nieuwe HSL-Nota, deelrapport 21 «kostenraming».

²⁶⁷ VW01±552 (niet gedrukt als kamerstuk).

6.11.3 Verantwoording van het aanbestedingsproces

Politieke verantwoording

Er verstrijken vijf maanden, totdat op 25 april 2001 minister Netelenbos een brief aan de Tweede Kamer stuurt met de veelzeggende titel «*Verantwoording aanbesteding onderbouw*».²⁶⁷ Daarmee komt zij tegemoet aan de wens van met name de heer Leers een evaluatie van de gekozen aanpak ter beschikking te stellen. In deze brief gaat de minister

van Verkeer en Waterstaat in op de contracteringsfilosofie bij de onderbouwcontracten en op de ervaringen die bij de aanbesteding zijn opgedaan. De minister erkent dat er geen echte competitie en geen ontwerpinnovatie hebben plaatsgevonden, maar geeft hiervoor enkele oppervlakkige verklaringen. Minister Netelenbos stelt vast dat:

- de markt niet echt gereageerd heeft op de door de opdrachtgever beoogde ontwerp- en bouwfilosofie;
- het beschikbare ontwerp te veel als voorschrift werd ervaren, waardoor aanbidders niet voldoende beeld hadden van de ontwerp vrijheid;
- er onvoldoende competitie is geweest en het beeld van schaarste in de onderaannemings- en toeleveringsmarkt leidde tot prijsopdrijving.

Als positieve ervaringen noemt de minister:

- er is zuivere design & constructievorm ingevoerd;
- een aantal contracten heeft zeer goede resultaten opgeleverd (onder meer ontwerp en kostprijs boortunnel; prijs en beperking van de hinder bij het contract voor spooraansluitingen; samenhang in bouwlogistiek met autosnelwegen A16 en A4);
- de mogelijkheid tot heraanbesteden is overwogen, maar gebrek aan belangstelling van grote buitenlandse partijen (zoals bleek uit consultaties) en de risico's op vertraging waren enkele redenen om dit niet te doen;
- het totaal van de aanbestedingen (inclusief de gunstige verlopen contracten voor de boortunnel en de railaansluitingen) ligt 10 procent boven het budget. Gezien de omvang van de contracten en de marktspanning acht de minister deze overschrijding aanvaardbaar.

Bij het derde punt valt een belangrijke kanttekening te maken. De minister geeft hier een onvolledige weergave van de feiten; het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft wel degelijk een heraanbesteding in gang gezet, maar werd door de Raad van Arbitrage teruggefloten. Deze gebod de staat eerst serieuze onderhandelingen met de gegadigden te voeren, alvorens de procedure gerechtvaardigd te kunnen beëindigen en tot heraanbesteding over te gaan.

Opnieuw haalt minister Netelenbos de marge van 10 procent aan om het onderhandelingsresultaat te verdedigen (zie paragraaf 6.9.3). Deze keer verwijst zij ter toelichting naar de kostenraming van de HSL in deelrapport 21 van de nieuwe HSL-nota. Deze raming was immers voorzien van een advies om een post extra onvoorzien van 10 procent op te nemen, teneinde de kans op budgetoverschrijding te reduceren. Was dit advies destijds door het kabinet overgenomen, dan was nu geen sprake geweest van een budgetoverschrijding. De minister is van mening dat tegen deze achtergrond de nu opgelopen budgetoverschrijding alleszins redelijk is.

Tot slot de heer Sperling, voormalig directeur van HBG, die de evaluatie van de minister weerspreekt:

*De heer **Sperling**: Ik heb mij na 1 september 1999 met name geërgerd aan de woorden van de minister dat de aanbiedingen teleurstellend waren en dat de opdrachtnemers onvoldoende creativiteit aan de dag gelegd hadden. De creativiteit kon niet verder gaan dan bekijken of er onder een tunnel tien of elf palen moesten; de tunnel zelf kon niet meer ter discussie staan (...). Ik denk dat wij in dit traject meer met detailengineering, consumptieve berekeningen en optimalisatie van de techniek bezig zijn geweest dan dat wij de mogelijkheid hebben gehad om met vernieuwende ontwerpen te komen. Die pasten namelijk niet in het tracébesluit.*

Algemeen Overleg op 21 juni 2001

De Tweede Kamer spreekt naar aanleiding van de verantwoording op 21 juni 2001 uitvoerig over de aanbesteding van de onderbouw.²⁶⁸ Mevrouw Verbugt (VVD) constateert dat naar aanleiding van de tegenvallende resultaten bij de aanbesteding de minister en Tweede Kamer de beschikbare audits kritisch hebben doorgenomen. Daaruit is naar voren gekomen dat de objectramingen tamelijk laag waren. Dit feit en mogelijke afspraken tussen aannemers zijn volgens mevrouw Verbugt de belangrijkste oorzaak voor de aanbestedingstegenvaller. *«Het valt op dat voor het gedeelte van de Rijnstreek Noord-A4 de aanbiedingen ruim 200 procent hoger uitvallen dan in de ramingen was voorzien. Het is niet uit te sluiten dat aanbieders van tevoren afspraken hebben gemaakt. Waarom heeft de minister afgezien van een onderzoek op dit punt? Een onderzoek door de NMa zou ook voor de toekomst preventief kunnen werken. Aangezien de ramingen slechts in beperkte mate de tegenvallende aanbestedingsresultaten van de onderbouwcontracten verklaren, is er in ieder geval reden om te bekijken of aanscherpingen voor de toekomst wenselijk zijn».*

De heer Leers (CDA) stelt: *«De aanbesteding van de onderbouw is 600 miljoen gulden duurder uitgevallen dan begroot. De minister wijt een en ander aan onvoldoende competitie en een gebrek aan ontwerpinnovatie. Is de minister het ermee eens dat het gebrek aan marktwerking en de aanwezigheid van grote marktmacht bij een klein aantal partijen zorgelijk is? Ervaart ook zij dat mededinging en marktwerking worden beperkt door de schaalvergroting en clustervorming in de bouwwereld?»*

De minister stelt onder meer: *«Wat betreft zeer hoogwaardige kennis is voor bepaalde bouwprojecten, bijvoorbeeld het inzetten van innovatieve techniek bij het boren van tunnels, zeker sprake van schaarste. Deze schaarste komt tot uitdrukking in aanbestedingsprijzen en de moeite om meerdere mededingers te vinden. Het is sowieso moeilijk om in de design & constructvorm het initiatief bij de aannemers te laten. De neiging bestaat om bij de overheid voor advies aan te kloppen».*

De laatste opmerking staat haaks op het antwoord dat de minister enkele maanden eerder had gegeven op schriftelijke vragen van de heer Leers over het welslagen van de D&C-contracten: *«Het vertrouwen in de gekozen design & construct formule, in de know-how van de aannemers en in de gekozen aanbestedingswijze is terecht.»*²⁶⁹

Tot slot gaat minister Netelenbos in op de marktwerking:

«De internationale belangstelling voor de bouw was teleurstellend, de tunnel onder het Groene Hart daargelaten. De bouwmarkt in Europa lijkt sterk gebonden te zijn aan de eigen thuismarkt, hetgeen verband houdt met culturele verschillen. Grotere projecten lijken wel meer internationale belangstelling te trekken. Hoe meer lokale partijen erbij betrokken zijn, hoe minder de belangstelling wordt van internationale bouwers.»

En:

«De NMa is ten tijde van de onderhandelingen gevraagd om een onderzoek te verrichten naar de bouwmarkt. Helaas heeft de NMa een andere prioriteitenstelling gehanteerd en een dergelijk onderzoek vooralsnog geweigerd». Hiermee suggereert de minister dat het ministerie van Verkeer & Waterstaat niet te verwijten valt dat het onvoldoende inzicht in de concurrentieverhoudingen in bouwsector had.

²⁶⁸ TK, 2000±2001, 22 026 nr. 142.

²⁶⁹ TK, 1999±2000, Aanhangsel Handelingen, nr. 945.

De parlementaire discussie over de aanbesteding van de onderbouwcontracten lijkt na dit overleg beëindigd. Het onderwerp behoort een jaar na afsluiting van de contracten niet meer tot de politieke actualiteit van de HSL-Zuid. Nieuwe onderwerpen, zoals de gunning van het vervoerscontract, komen vaker centraal te staan in het overleg tussen de minister en de Tweede Kamer over de HSL-Zuid.

KARTELVORMING EN BOUWFRAUDE BIJ DE HSL-ZUID

Prof. dr. mr. M. Pheijffer RA

I. Conclusie

Uit het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn sterke aanwijzingen naar voren gekomen dat zich bij de projecten HSL en Betuweroute soortgelijke onregelmatigheden hebben voorgedaan als die in het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aan de orde zijn gesteld, namelijk: kartelvorming, plegen van vooroverleg, afspraken maken over marktverdeling, prijszetting en onderlinge vergoedingen.

Het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is er nadrukkelijk niet op gericht geweest het prijsopdrijvende effect als gevolg van de onregelmatigheden te becijferen. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat de projectoverschrijdingen in grote mate toegeschreven zouden moeten worden aan voornoemde onregelmatigheden. Dit laat onverlet dat kartelvorming en dergelijke negatieve effecten kennen in de vorm van het buitensluiten van niet-karteldeelnemers en het dempen van het innovatief vermogen van karteldeelnemers.

De onregelmatigheden zijn door de NMa onderzocht. Hoewel de projectorganisatie HSL rond september 1999 over aanwijzingen beschikte dat er sprake was van onregelmatigheden rond de aanbesteding van de onderbouw van de HSL, is dit niet de aanleiding voor het NMa-onderzoek geweest. Het onderzoek is pas in 2002 gestart, op het moment dat er allerhande aanwijzingen over bouwfraude naar boven kwamen. De overtredingen in mededingingsrechtelijke zin inzake de projecten HSL-Zuid en Betuweroute worden door NMa als stevig beoordeeld. Er blijkt grond voor boeteoplegging, waartoe de NMa reeds de eerste stappen heeft gezet.

De «pijn» zit echter niet alleen aan de kant van de aannemers. Aan overheidszijde heeft de projectorganisatie HSL-Zuid meerdere handelingen ± zoals het voor de biedingen noemen van de verwachte totaalprijs van de contracten en het vroegtijdig aan tafel bij de aannemers schuiven in «onderhandelingen die geen onderhandelingen mochten heten» ± verricht die mogelijk strijdig zijn met het aanbestedingsrecht en die het verboden vooroverleg en de daaruit voortvloeiende afspraken eerder hebben bevorderd dan dat ze erdoor zijn bestreden.

II. Achtergrond: onderzoeken naar bouwfraude

De door het televisieprogramma *Zembla* ± via een klokkenluider, de heer Bos ± verkregen schaduwboekhouding van aannemer Koop Tjuchem, vormde mede de aanleiding tot het instellen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Bouwfraude. Het door deze commissie uitgevoerde onderzoek was de opmaat tot het instellen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. De enquêtecommissie kreeg van de Tweede Kamer onder meer opdracht onderzoek te doen naar de structuurkenmerken van de bouwsector en naar de aard en omvang van de binnen deze sector voorkomende onregelmatigheden.

Op 12 december 2002 presenteerde de enquêtecommissie haar rapport «De bouw uit de schaduw».²⁷⁰ De commissie heeft in haar rapport beschreven dat tot de structuurkenmerken van de bouwsector een systeem behoort van: kartelvorming, plegen van vooroverleg, afspraken

²⁷⁰ TK 2002±2003, 28 244, nrs. 5±6.

maken over marktverdeling, prijszetting en onderlinge vergoedingen. Het zijn deze punten die in zogeheten «schaduwboekhoudingen» werden vastgelegd.

Naast de onderzoeken die op initiatief van de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden, zijn of worden onderzoeken verricht door in ieder geval: het Korps Landelijke Politiediensten en de Rijksrecherche (beiden onder leiding van het Openbaar Ministerie), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Belastingdienst. Naar verwachting zal de rechtbank Rotterdam in het voorjaar van 2005 overgaan tot de inhoudelijke behandeling van de door het Openbaar Ministerie voorgebrachte zaken. De NMa zit thans in de afrondende fase van deze onderzoeken in relatie tot de GWW-sector en streeft ernaar op korte termijn over te gaan tot het nemen van boetebesluiten.

Kartelvorming bij de HSL-Zuid en Betuweroute

Het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid laat zien dat deze commissie terughoudend is geweest in het openbaren van gegevens ten aanzien van projecten zoals de HSL en Betuweroute. Dat is begrijpelijk gezien de ten tijde van het verschijnen van het rapport nog lopende onderzoeken van voornoemde handhavingsorganisaties. Het is ook begrijpelijk aangezien deze commissie tot opdracht had onderzoek te doen naar structuurkenmerken binnen de bouwsector. Een dergelijke opdracht leent zich niet voor verdiepende studies ten aanzien van specifieke projecten. Desondanks heeft de enquêtecommissie ten aanzien van de HSL en Betuweroute een aantal van belang zijnde bevindingen gedaan:

- er bestaat een samenwerkingsverband, de WO-6, van een zestal grote bouwbedrijven (Ballast Nedam, HBG, Heijmans, KWS, BAM NBM en Dura Vermeer);
- de WO-6 maken afspraken over de verdeling van werken zoals de HSL en de Betuwelijn;
- de daaruit voortvloeiende financiële afspraken worden vastgelegd in projectstaffels voor de projecten HSL en Betuwelijn;
- HBG krijgt ± blijkens vastleggingen in een schaduwboekhouding ± op 4 december 1998 een vordering inzake de aanleg van de Betuweroute van f 167 000,± op Ballast Nedam.

De NMa heeft, zoals gezegd, eveneens onderzoek verricht naar onregelmatigheden in de bouwsector. In een persbericht van 14 oktober 2004 doet deze dienst melding van het feit dat een sanctieprocedure wordt gestart tegen 400 bouwbedrijven die actief zijn in de GWW-sector. Daarnaast wordt aangegeven dat een dergelijke procedure wordt gestart in een tweede zaak waarin de NMa twee groepen van elk zes bedrijven, actief in respectievelijk de wegebouw (de zogeheten WO-6) en de betonen waterbouw (de zogeheten C-6), ervan beschuldigt marktverdelingsafspraken te hebben gemaakt ten aanzien van een aantal grote infrastructuurwerken waaronder HSL-Zuid en Betuweroute. Deze zaak is het resultaat van een onderzoek dat ongeveer twee jaar heeft geduurd. Het bewijsmateriaal bestaat, blijkens het persbericht, uit documenten die de NMa aantrof bij onaangekondigde bedrijfsbezoeken, aangevuld met informatie die bedrijven in het kader van een clementieverzoek aan de NMa hebben gegeven.

De NMa heeft overigens bekend gemaakt bij de boetetoemeting rekening te houden met het feit dat bepaalde bedrijven voor clementie in aanmerking komen en daardoor een boetevermindering van 10 tot 50 procent kunnen krijgen. Bedrijven die meewerken aan een zogeheten

«versnelde procedure» waarbij wordt afgezien van ingewikkelde verdere procedures, kunnen een extra boetevermindering van 15 procent verkrijgen. Inmiddels heeft aannemersbedrijf Heijmans, één van de deelnemers aan de WO-6 aangegeven in te stemmen met het volgen van de versnelde procedure.

III. Onderzoek Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

In tegenstelling tot de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer wel de opdracht gekregen een studie te verrichten naar specifieke projecten, met name naar de aanleg van de HSL-Zuid en de Betuweroute. Ten aanzien van de aanleg van de HSL-Zuid heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten gekozen voor het uitvoeren van een verdiepingsstudie naar de aanbesteding en contractering van dit project.

Tijdens de besloten en openbare gesprekken heeft de commissie zich een beeld kunnen vormen ten aanzien van de (vermeende) mededingingsrechtelijke onregelmatigheden bij de HSL-Zuid. Dit is tijdens de openbare hoorzittingen ± waarnaar korthedshalve wordt verwezen ± een gespreksonderwerp geweest bij:

- mevrouw Vos (voormalig voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid);
- de heer Kalbfleisch (directeur-generaal NMa);
- de heer Pheijffer (onderzoeker Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten);
- de heer Van Oorschot (aannemer); en
- de heren Konter, Korf, Leendertse en Van der Meer (betrokkenen projectorganisatie HSL).

Voorts heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zich diverse malen op hoofdlijnen, binnen de mogelijkheden die de NMa daartoe heeft, laten voorlichten over de stand van zaken en de voortgang in het NMa-onderzoek.

IV. Onregelmatigheden vermoed door de projectorganisatie

Op 1 september 1999 dienden de aanbiddingen voor de onderbouwcontracten binnen te zijn. In de maand daarvoor kreeg de projectdirectie het vage vermoeden dat de aanbiddingen weleens fors hoger zouden kunnen zijn dan de raming. Dit bleek bij «informele» contacten met de aannemerij. Reeds op 1 september 1999 heeft de projectdirecteur, W. Korf, de minister en de secretaris-generaal hierover ingelicht. Kort daarop heeft de projectdirectie besloten om een inventarisatie en uitwerking van mogelijke scenario's te maken die een reactie zouden moeten vormen op eventueel te hoge aanbiddingen.

Op 8 september 1999 is er een extra Tenderboard-bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt gesproken over mogelijke onregelmatigheden aan aannemerszijde. Een aan de Tenderboard deelnemende jurist geeft een toelichting op de werkwijze van de NMa en waarschuwt dat inschakeling alleen zin kan hebben bij een verrassingseffect en dat het niet als dreigmiddel gebruikt kan worden. De Tenderboard adviseert ± overigens zijn op dat moment de enveloppen van de aannemers nog niet geopend ± aan eventueel hoge aanbiddingen gevolgen te verbinden door met de NMa in gesprek te treden.

Na opening van de enveloppen voor het eerste contract ± tracé Noordelijk Holland ± blijken de biddingen meer dan 50 procent boven de raming te

liggen. Kort daarop ± 15 september 1999 stapt de projectdirecteur naar de NMa. Met betrekking tot deze bijeenkomst wordt door de projectdirectie het volgende vastgelegd: «*Overleg tussen HSL en NMa heeft opgeleverd dat NMa niet veel kan doen vanwege gebrek aan capaciteit en specifieke knowhow.*»

Verslaglegging binnen de NMa en latere gegevensuitwisseling tussen de NMa en zowel de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid als de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten laten zien dat de NMa een andere reden geeft dan capaciteitsgebrek en het gemis van specifieke kennis voor het op dat moment niet opstarten van een onderzoek: de NMa benadrukt dat de feitelijke verdenkingen door de projectorganisatie HSL op dat moment onvoldoende concreet gemaakt konden worden.

V. Prijsopdriving

Er is vaak gespeculeerd over de vraag of de projecten HSL-Zuid en Betuweroute duurder zijn geworden door mededingingsrechtelijke onregelmatigheden. Niet kan worden uitgesloten dat de kartelvorming een prijsopdrivend effect heeft gehad. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft daar geen expliciet onderzoek naar gedaan. Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal wel gesteld worden dat het niet realistisch is te veronderstellen dat het verschil van bijna f 1,7 miljard tussen de oorspronkelijke aanbiedingen van de aannemers en de ramingen van de projectorganisatie geheel door kartelvorming en prijsopdriving zou kunnen worden verklaard. Het is aannemelijker dat dit verschil onder meer bestaat uit onderhandelingsruimte aan aannemerszijde, inrekening van op het moment van de biedingen onzekere factoren, fouten in de calculatie aan aannemerszijde en inadequate ramingen.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat prijsopdriving niet het enige nadelige effect van kartelvorming is. De gevolgen van het buitensluiten van partijen die niet tot het kartel behoren zijn nauwelijks te kwantificeren. Dit geldt ook voor de nadelige effecten op het innovatief vermogen van de «luiheid» van het kartel. Door kartelvorming wordt de concurrentiekracht van karteldeelnemers onvoldoende gestimuleerd en wordt de prikkel om te innoveren gering geacht. Juist die prikkel is een essentieel element indien ± zoals bij de HSL het geval was ± wordt gekozen voor een design & construct-contractvorm.

VI. Begunstiging kartelvorming door projectorganisatie HSL?

Tijdens het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is gebleken dat de projectorganisatie HSL-Zuid het vooroverleg en het maken van afspraken ± dat bewijsbaar vanaf ultimo 1998 heeft plaatsgevonden ± vermoedelijk heeft begunstigd door:

- in de fase kort voor de aanbiedingen de totaalprijs aan een marktpartij te noemen die men voor de vijf onderbouwcontracten in gedachten had;
- in de fase na het binnenkomen van de aanbiedingen zodanig te opereren dat de biedende partijen welhaast met elkaar in overleg moesten treden.

Het feitelijk effect van het eerste punt zal vermoedelijk niet zodanig zijn geweest dat dit tot wezenlijk ander marktgedrag aan aannemerszijde heeft geleid. Daartoe was de tijdsspanne tot de biedingen te kort. De projectorganisatie heeft in het gehele aanbestedings- en contracteringsproces

sterk gestuurd op de totaalprijs die zij voor de vijf onderbouwcontracten in gedachten had. Zij heeft in de contacten met marktpartijen en derden, zoals een tweetal mediators, vooral de totaalprijs benoemd en heeft deze niet verbijzonderd naar de prijzen voor de afzonderlijke deelcontracten. Daardoor zijn de belangen van marktpartijen in de contracteringsfase, dus na de biedingen per 1 september 1999, nog steviger aan elkaar gekoppeld dan dat zij in het kader van het verboden vooroverleg ± dat in ieder geval sedert ultimo 1998 plaats had ± reeds waren. De projectorganisatie heeft daarmee het vooroverleg als het ware geïnstitutionaliseerd.

6.12 Bevindingen

Het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beperkt zich niet alleen tot de besluitvorming tot het project HSL-Zuid en Betuweroute, maar ook op uitvoeringsaspecten, daar waar deze voor de uiteindelijke besluitvorming relevant blijken. Bij de HSL-Zuid is vooral de aanbesteding van de onderbouwcontracten sterk bepalend voor de ontwikkeling van het project. Een aantal hoofdpunten is van grote betekenis gebleken voor de wijze waarop de aanbesteding is verlopen:

1. De keuze voor design & construct (D&C).
2. De onvolkomenheden in de marktwerking.
3. De deugdelijkheid van raming en budget.
4. De optreden van de projectorganisatie in de contracteringsfase.
5. De kwaliteit van de onderhandelingsresultaten.
6. De informatie aan de Tweede Kamer.

De bevindingen over deze zes hoofdpunten worden hieronder gepresenteerd.

Ad 1. De keuze voor design & construct

De HSL-directie had hoge verwachtingen van de voordelen van D&C bij de onderbouw. De directie baseerde zich daarbij op geluiden vanuit de aannemerij en op behaalde resultaten bij andere projecten in binnen- en buitenland. Die verwachtingen zijn niet waargemaakt. Daarvoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- het «opknippen» van de onderbouw van de HSL-Zuid in vijf deelcontracten heeft geleid tot suboptimalisaties in het ontwerpen uitvoeringsproces, daar waar integratievoordelen van D&C beoogd werden. Er was een koepelovereenkomst nodig waarmee de Staat de afstemming tussen de vijf contracten ± voor eigen rekening en risico ± zo goed als mogelijk veilig stelde. Het opknippen in vijf deelcontracten maakte een vruchtbare D&C-aanbesteding onwaarschijnlijk;
- de vijf contracten zijn niet volgens de D&C-filosofie voorbereid, waarbij een zuiver functioneel programma van eisen de basis voor de aanbesteding had moeten vormen. In plaats daarvan is een gedetailleerd referentieontwerp opgesteld waaraan de projectorganisatie jaren heeft kunnen werken en dat op basis van een traditioneel bestek had kunnen worden aanbesteed;
- de ontwerpvrijheid voor de aannemers werd sterk belemmerd door voorschriften die in het referentieontwerp en het programma van eisen waren vastgelegd, alsmede door de korte tijd waarin de aannemers een ontwerp moesten opstellen en een aanbidding;
- zowel bij de projectorganisatie als bij de aannemers ontbrak de juiste professionele cultuur voor D&C. De projectorganisatie leunde overwegend op traditionele ontwerpdeskundigheid en stelde zich -evenals de aannemers- lange tijd defensief op in de benadering van risico's en het realiseren van optimalisaties.

Bovengenoemde zaken kunnen als belangrijke taxatiefouten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden aangemerkt. Onder deze omstandigheden kon D&C niet tot zijn recht komen. De keuze voor D&C was derhalve onvoldoende doordacht.

Ad 2. Onvolkomen marktwerking en kartelvorming

De projectorganisatie HSL-Zuid heeft zich onvoldoende vergewist van de marktwerking in de preselectiefase van de aanbesteding. De conclusies uit de marktverkenning van Twijnstra Gudde missen een stevige onderbouwing en blijken in de praktijk te worden gelogenstraft. De marktverken-

ning is bovendien van gering belang geweest voor de vaststelling van de aanbestedingsstrategie voor de onderbouw. Contra-indicaties van een overspannen markt werden daarnaast niet op waarde geschat. Bij een uniek en grootschalig project zoals de HSL-Zuid mag verwacht worden dat er een deugdelijke marktverkenning wordt uitgevoerd. Daar was in dit geval geen sprake van.

Getuige het beperkte aantal gegadigden, was er vanaf de preselectie onvoldoende concurrentie in het aanbestedingsproces geweest. Hiervoor kan een tentatieve verklaring worden gegeven: alleen de grootste Nederlandse aannemers kwamen in aanmerking voor de contracten. Buitenlandse aannemers zouden het project in veel opzichten te risicovol hebben gevonden of onvoldoende zijn ingespeeld op de specifieke Nederlandse omstandigheden. De marktwerking in de aanbestedingsfase werd ook belemmerd door de aanbesteding zelf: nooit eerder waren in Nederland zulke grote werken als de HSL-contracten gelijktijdig op de markt gebracht. In combinatie met de Betuweroute heeft dit een ongekend groot beslag gelegd op de aanwezige productiecapaciteit van de Nederlandse bouwsector. Gegeven de capaciteitsschaarste en de korte voorbereidingstijd hebben de aannemers zich vervolgens georganiseerd om te komen tot een werkverdeling. Daardoor werd het competitieve karakter van de aanbesteding uitgeschakeld. Het blijkt dat zich hierbij soortgelijke onregelmatigheden hebben voorgedaan zoals die door de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aan de orde zijn gesteld, namelijk kartelvorming, vooroverleggen, afspraken over markt- en omzetverdeling en onderlinge vergoedingen.

Het is aannemelijk dat hiervan een prijsopdrijvend effect is uitgegaan. Het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten was er nadrukkelijk niet op gericht om dat effect te becijferen. Zij acht het evenwel niet realistisch om het verschil tussen budget en aanbiedingen van f 1,7 miljard overwegend aan de genoemde onregelmatigheden toe te schrijven. Het is aannemelijker dat dit verschil voor het grootste deel wordt verklaard door onder meer:

- onderhandelingsruimte aan aannemerszijde;
- calculatie van onzekere factoren (risico's) op het moment van de aanbiedingen;
- fouten in de calculatie aan aannemerszijde;
- inadequate ramingen bij de opdrachtgever.

Het gebrek aan marktwerking tijdens de aanbesteding is al met al toe te schrijven aan een onvoldoende verkenning van de markt, een ongelukkige timing van de aanbesteding en aan kartelvorming door de betrokken aannemers.

Ad 3. Deugdelijkheid van raming en budget

De projectorganisatie is de aanbesteding ingegaan met een ontoereikend taakstellend budget. Zij moet zich daarvan ten volle bewust zijn geweest. Het budget was namelijk gebaseerd op een gedateerde raming, waarin

- a. op onderdelen te lage kostprijzen zijn gehanteerd;
- b. geen of onvoldoende rekening werd gehouden met kostenverhogende effecten van:
 - de definitieve ontwerpeisen van het referentieontwerp;
 - de overspannen markt;
 - bijzondere risico's in relatie tot de D&C-contractvorm.

Hoewel bij vaststelling van het budget actuele informatie ten aanzien van bovengenoemde punten beschikbaar was, is die informatie niet verwerkt in het aanbestedingsbudget. Een kostenrapport dat een aanzienlijk hogere

raming bevatte dan het op dat moment vastgestelde budget, werd bewust niet geautoriseerd. Deze informatie kon hierdoor eenvoudig worden genegeerd. Een kritische audit over de kwaliteit van de raming leidde slechts tot marginale aanpassingen van de raming en in het geheel niet tot aanpassingen van het budget.

De ontoereikendheid van het budget bleek ook uit signalen die de projectorganisatie van de aannemers ontving. Door het vlak voor de aanbiedingen bekend maken van het budget bij de gegadigden voor de onderbouwcontracten kreeg de projectorganisatie duidelijke aanwijzingen dat de aanbiedingen fors hoger zouden uitvallen.

Het vaststellen van een ontoereikend aanbestedingsbudget in combinatie met een taakstellend karakter bij een project dat door zijn contractvorm aanspoort tot het financieel waarden van (bijzondere) risico's is een onverantwoord besluit geweest. Het vormt een belangrijke verklaring voor de moeizaam verlopen aanbesteding. Het vlak voor de aanbesteding noemen van het budget, is zowel in financieel als mededingingsrechtelijk opzicht ondoordacht, omdat het signaal het vermeende vooroverleg heeft kunnen begunstigen.

Ad 4. Het optreden van de HSL-directie in de contracteringsfase

Na stopzetten van de aanbestedingsprocedure werd het proces langs twee verschillende sporen gelijktijdig voortgezet. Formeel was heraanbesteding in gang gezet en werden geen stappen ondernomen in afwachting van de aangekondigde arbitrage. Langs informele weg werden de besprekingen echter heimelijk voortgezet. Dit «schaken op twee borden» kan als riskant worden gekwalificeerd. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Door het aangaan van onderhandelingen «die geen onderhandelingen mochten heten» verkende de HSL-directie de grenzen van wat aanbestedingsrechtelijk mogelijk was, wat niet zonder risico's was voor haar juridische positie in de arbitrage en het proces nadien.
2. Wellicht ernstiger is dat de HSL-directie de kartelvorming de facto begunstigde door met (een delegatie van) alle aannemers informele onderhandelingen te voeren over een totaalprijs voor de vijf onderbouwcontracten. Daarbij zat iedereen met iedereen aan tafel. De projectorganisatie heeft met andere woorden zodanig geopereerd dat de biedende partijen welhaast met elkaar in overleg moesten treden, waarvan zij niet alleen kennis had, maar op een belangrijk moment ook deelgenoot was.

De HSL-directie heeft een riskante onderhandelingsstrategie gekozen, waarbij de belangen van de aannemers in de contracteringsfase nog steviger aan elkaar werden gekoppeld dan zij in de aanbestedingsfase reeds waren. Daardoor heeft de projectorganisatie de kartelvorming de facto begunstigd.

Ad 5. Kwaliteit van het onderhandelingsresultaat

Door zich te fixeren op een taakstellend totaalbudget voor de contracten heeft de projectorganisatie de kansen op een suboptimale uitkomst vergroot. Zij verloor de afweging tussen prijs, risico's, scope en kwaliteit, die in een D&C-benadering mag worden verwacht, uit het oog. Zeker in de slotfase telde alleen de totaalprijs, en hoe die werd gerealiseerd deed er op een zeker moment nauwelijks meer toe. Vele optimalisaties werden naar de toekomst verschoven, met alle meerwerkrisico's van dien. Ook werden grote concessies gedaan op de risicoverdeling, contractvoorwaarden en ontwerp kwaliteit.

Ten gevolge van deze strategie beschikte het ministerie van Verkeer en Waterstaat over onvoldoende inzicht in de kwaliteit, de financiële risico's en werkelijke kosten van de bereikte onderhandelingsresultaten op 14 maart 2000 (intentieovereenkomst) en 14 juli 2000 (contracten).

Een quick scan van Lloyd's Register toonde aan dat de harde besparingen op de oorspronkelijke aanbiedingen aanmerkelijk lager waren dan de totaal ingeboekte besparing van f 1,2 miljard. Aan de contracten bleken grote financiële risico's verbonden te zijn. Ondanks deze heldere conclusies riep de quick scan geen discussie op over de financiële deugdelijkheid van het bereikte resultaat. Het oordeel de auditor vormde daarom geen belemmering voor het ondertekenen van de onderbouwcontracten. De indruk bestaat dat de projectorganisatie en de ambtelijke top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de conclusies uit de quick scan niet op waarde hebben geschat, wetende dat het ministerie de bevindingen van Lloyd's Register in 2002 zelfs als een onderschatting van de risico's zal kwalificeren. Die onderschatting heeft de projectorganisatie later, in 2002, mede genoopt tot het treffen van de risicoreservering.

Ad 6. Informatie naar de Tweede Kamer

Op cruciale momenten ontving de Tweede Kamer niet de informatie die zij wel zou behoren te ontvangen. Het eerste moment is november 1999, ten tijde van de eerste aanbiedingen voor de onderbouw. Toen verschenen in de media berichten over miljardenoverschrijdingen. De minister van Verkeer en Waterstaat ontkende deze berichten in een brief aan de Tweede Kamer. Een maand later kwalificeerde zij de oorspronkelijke aanbiedingen als «extreem» en na het afsluiten van de contracten maakte zij het bedrag alsnog openbaar.

De minister van Verkeer en Waterstaat berichtte de Tweede Kamer in juli 2000 over het bereikte onderhandelingsresultaat van f 4,4 miljard. Zij benadrukte de prijsverlaging van f 1,2 miljard ten opzichte van de oorspronkelijke aanbiedingen, maar gaf geen inzicht in de keerzijde van het onderhandelingsresultaat. Zij ging niet in op de concessies die de Staat heeft moeten doen om de genoemde contractsom te bereiken. Daarbij ging het om:

- de bezuinigingen op de scope van de contracten;
- het eventuele kwaliteitsverlies als gevolg hiervan;
- de financiële risico's die de staat in ruil voor de prijsverlaging had geaccepteerd of moeten terugnemen;
- de wijze waarop die financiële risico's werden afgedekt.

De Tweede Kamer was gematigd kritisch over het door minister voorgespiegelde resultaat. Zij stelde vragen over de oorzaken van aanbestedings- tegenvallers, maar liet de hiervoor vermelde keerzijde van de contracten bij gebrek aan informatie grotendeels buiten beschouwing. Op vragen over de financiële risico's van de contracten heeft de minister niet of onbevredigend geantwoord. De Tweede Kamer stelde zich tevreden met een vrij oppervlakkige evaluatie van het aanbestedingsproces die zij in 2001 van de minister ontving.

Vastgesteld kan worden dat de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer tijdens de aanbesteding van de onderbouw op cruciale momenten onjuist of onvolledig heeft geïnformeerd over relevante ontwikkelingen en uitkomsten. Zij heeft de Tweede Kamer onjuist geïnformeerd over evident dreigende budgetoverschrijdingen. De

informatievoorziening over het onderhandelingsresultaat was eenzijdig positief en daardoor onvolledig.

Tot slot

De aanbesteding en gunning van de civiele contracten van de HSL-Zuid is een moeizaam en langdurig proces geweest. Uit het bovenstaande blijkt dat het proces in veel opzichten bijzonder problematisch was. Dit is niet alleen een kwestie geweest van nalatigheid of taxatiefouten, maar ook van verschillende percepties bij de betrokken partijen. Gebleken is dat de HSL-directie en de aannemers het aanbestedingsproces op cruciale momenten volstrekt verschillend hebben beleefd. Dit heeft geleid tot een sterk onderling wantrouwen, dat tijdens de formele onderhandelingsfase slechts met de grootste moeite kon worden hersteld. Tot vruchtbare samenwerking is het in de slotfase van de aanbesteding echter niet gekomen. Ook na afsluiten van de contracten bleef het vertrouwen tussen aannemers en HSL-directie broos, onder meer gepaard gaande met meerwerkclaims die zich tijdens de uitvoering van de contracten zouden manifesteren.

INTERMEZZO

Ontwikkelingen in het ontwerp van de HSL-Zuid

H. S. Yap, M. Harkink

1. Inleiding

Bij de discussie over grote infrastructuurprojecten gaat de meeste aandacht uit naar de beheersaspecten tijd en geld. Zo ook bij de HSL-Zuid. Minder aandacht is er voor de vraag hoe en met welke kwaliteit de lijn wordt uitgevoerd. Ook achter deze vraag, die nauw verband houdt met de aspecten tijd en geld, gaat een publiek belang schuil. Met het oog daarop is extra aandacht besteed aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het ontwerp bij het project HSL-Zuid. Dit onderwerp is aan de orde gesteld tijdens de openbare hoorzittingen. Daarnaast heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een onderzoeksbureau gevraagd om een studie te doen naar de ontwikkelingen in het ontwerp van de Betuweroute en de HSL-Zuid.²⁷¹ Voor de HSL-Zuid hebben de onderzoekers in kaart gebracht hoe het ontwerpproces van de HSL-Zuid is verlopen. Met name de onderhandelingen over de onderbouwcontracten zijn een belangrijk breekpunt in de ontwikkeling van het ontwerp van de HSL-Zuid. Hierna volgt een verkorte weergave van het onderzoek dat de betreffende onderzoekers voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben verricht.

2. Ontwikkelingen in het ontwerp van de HSL-Zuid

2.1 De begrippen «ontwerp» en «kwaliteit»

Ontwerp

Ontwerpen is een proces van integreren. Verschillende ruimtelijke, civiel-technische, functionele, operationele en vormgevingseisen moeten hun plek krijgen in het ontwerp. Het ontwerp resulteert in een vormgeving. Vormgeving is een afgeleide van het ontwerp en is niet synoniem aan het ontwerpen zelf.

Kwaliteit

Een klassieke indeling om kwaliteit te benoemen is de trits «gebruikswaarde», «belevingswaarde» en «toekomstwaarde». Deze indeling stamt uit de oudheid, maar biedt ook nu nog een zinvolle invalshoek bieden, al is de praktijk van ruimtelijke inrichting nu wezenlijk anders. Een mogelijke uitwerking is van de voormalige Rijksplanologische Dienst (Kwaliteitsagenda, 1996), waarin ruimtelijke kwaliteit op een plaats (gebied, object) wordt bepaald door:

1. Gebruikswaarde	2. Belevingswaarde	3. Toekomstwaarde
Functionele geschiktheid	Identiteit	Sturende werking
Doelmatig gebruik	Diversiteit	Doelmatigheid in tijd
Doelmatige aanleg	Herkenbaarheid	Uitbreidbaarheid
Doelmatig beheer	Zingeving	Aanpasbaarheid
Samenhang		Duurzame structuur
Bereikbaarheid		
Interferentie		

²⁷¹ «Ontwikkeling in het ontwerp van Betuweroute en HSL-Zuid», Bureau PAU ± Groningen/Den Haag, November 2004.

Deze opsomming is niet limitatief, maar bevat wel de belangrijkste kwaliteitscriteria. Hier ligt de nadruk op beoordeling van de *belevingswaarde*: de kwaliteit van het ontwerp van de HSL-Zuid.

Welstand

De Welstand richt zich met name op optimalisatie van de belevingswaarde. Een welstandscommissie is een onafhankelijke commissie die het college van burgemeester en wethouders adviseert inzake de welstand in het kader van de Woningwet en de Bouwverordening. Voor de HSL-Zuid is door de Federatie Welstand een overkoepelende welstandscommissie opgericht. De gedachte hierachter is dat door krachtenbundeling in een overkoepelende commissie, de gemeenten meer invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke kwaliteit. De welstandscommissie opereert in overleg met de projectdirectie en de Rijksbouwmeester namens de lokale welstandscommissies. Bij goedkeuring van een ontwerp door de welstandscommissie, kan het ontwerp als hamerstuk worden voorgelegd aan de lokale welstandscommissies. De welstand toetst het ontwerp aan de hand van vooraf opgestelde ontwerpcriteria, maar ontwerpt niet zelf. Het ontwerp komt bij de HSL-Zuid tot stand onder directe verantwoordelijkheid van de projectorganisatie. Voor de HSL-Zuid is het zogenaamde kwaliteitsteam ingesteld onder voorzitterschap van de toenmalige Rijksbouwmeester W. Patijn. Dit kwaliteitsteam adviseerde de projectorganisatie. De aanleiding voor het instellen van het kwaliteitsteam HSL-Zuid is de beleidsbrief Ruimtelijke Kwaliteit van de Minister van VROM van 17 oktober 1995 aan de Tweede Kamer. Om het belang van een goed ontwerp voor grote infrastructuurprojecten niet onder te laten sneeuwen, wordt in deze brief aangekondigd dat tijdelijke ontwerpplatforms worden ingesteld voor grote infrastructurele projecten.

2.2 Uitgangspunten voor het ontwerp van de HSL-Zuid

De eisen aan het ontwerp zijn op verschillende niveaus vastgelegd in de PKB 3, die in 1996 door de Tweede Kamer is goedgekeurd.

Programma van eisen (pve)

Het pve uit 1996 is opgedeeld in een pve op beleidsniveau en een pve op projectniveau. Op beleidsniveau zijn de belangrijkste doelstellingen en uitgangspunten voor de HSL-Zuid:

- ± versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- ± 2,0 tot 2,9 miljoen reizigers die in 2015 overstappen van het vliegtuig naar de HSL-Zuid;
- ± een winstgevende exploitatie;
- ± snelheid van de treinen van 300 km/uur;
- ± halteplaatsen in Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en een shuttle naar Den Haag;
- ± voorkomen van versnippering van het Groene Hart;
- ± bundeling van het tracé met bestaande infrastructuur;
- ± rekening houden met aanwezige en potentiële natuur-, landschaps- en recreatiewaarden;
- ± een zo laag mogelijke geluidsbelasting met als ondergrens 57 dB(A).
- ± rekening houden met de ruimtelijke kwaliteiten van de omgeving.

Op projectniveau zijn meer operationele eisen geformuleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van:

- ± beveiliging: de toegankelijkheid van de HSL-infrastructuur moet zijn beveiligd tegen moedwillige betreding door een moeilijk te nemen barrière te creëren waarvan voldoende werende werking uitgaat.
- ± onderhoud: bij onderhoud moeten de te onderhouden onderdelen goed toegankelijk en op veilige wijze bereikbaar zijn.

- ± baan: de baan moet ontworpen worden voor snelheden van minimaal 220 en maximaal 300 kilometer per uur.

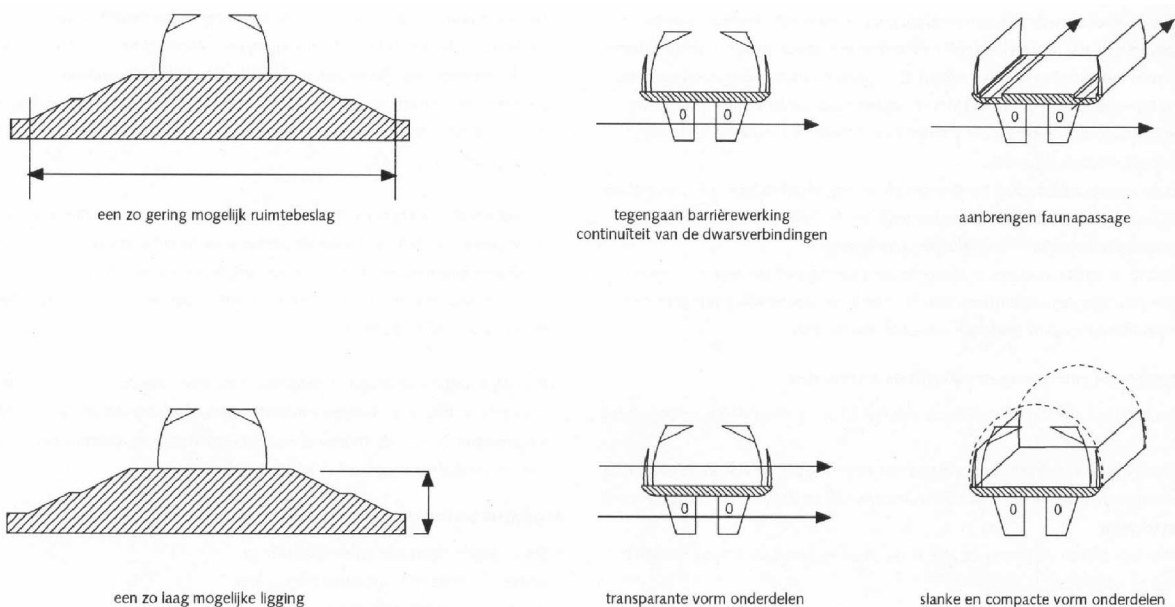
Ontwerpcriteria

De ontwerpcriteria zijn vastgelegd in de inpassingsvisie HSL-Zuid, die eveneens is opgenomen in de PKB 3 van december 1996.²⁷² De inpassingsvisie uit 1996 is gebaseerd op het voorkeustracé uit de PKB en daarmee op bestaande spoortechniek. Mede op basis van de ervaringen met de Betuweroute zijn hierin verschillende varianten voor het tracé in het horizontale en verticale vlak uitgewerkt. Uitgangspunt voor het ontwerp, dat het tube-model wordt genoemd, is het streven naar een duidelijke vorm voor de inpassing van de HSL-Zuid in de omgeving, waarbij zowel op de karakteristieken van de HSL-Zuid als die van de omgeving worden ingespeeld.

Als algemene ontwerprichtlijnen zijn geformuleerd (zie figuur 1):

- ± beperken van ruimtebeslag;
- ± beperken van barrièrewerking;
- ± aansluiten op en zonodig versterken van de karakteristiek van de doorsneden gebieden;
- ± een specifieke vormgeving (familie van ontwerpen) waarin het karakter van de HSL-Zuid tot uitdrukking komt;
- ± toepassen van transparante materialen en slanke constructies;
- ± in open gebied: een ligging zo dicht mogelijk bij maaiveldniveau, in bebouwd gebied is het gunstiger wanneer de HSL-Zuid verdiept of verhoogd wordt aangelegd zodat dwarsverbindingen op maaiveldniveau kunnen kruisen;
- ± specifiek bij kruisingen is de inpassing gericht op sociale veiligheid en op continuïteit van zowel het kruisende element als de HSL-Zuid;
- ± bij zowel strakke als wijde bundeling is de vormgeving gericht op versterking van de identiteit van de bundel waarbij de afzonderlijke infrastructuurlijnen hun eigen karakteristiek behouden.

Figuur 1: algemene ontwerprichtlijnen (Inpassingsvisie 1996)



²⁷² TK, 1995±1996, 22 026, nrs. 16±17; p. 154±159.

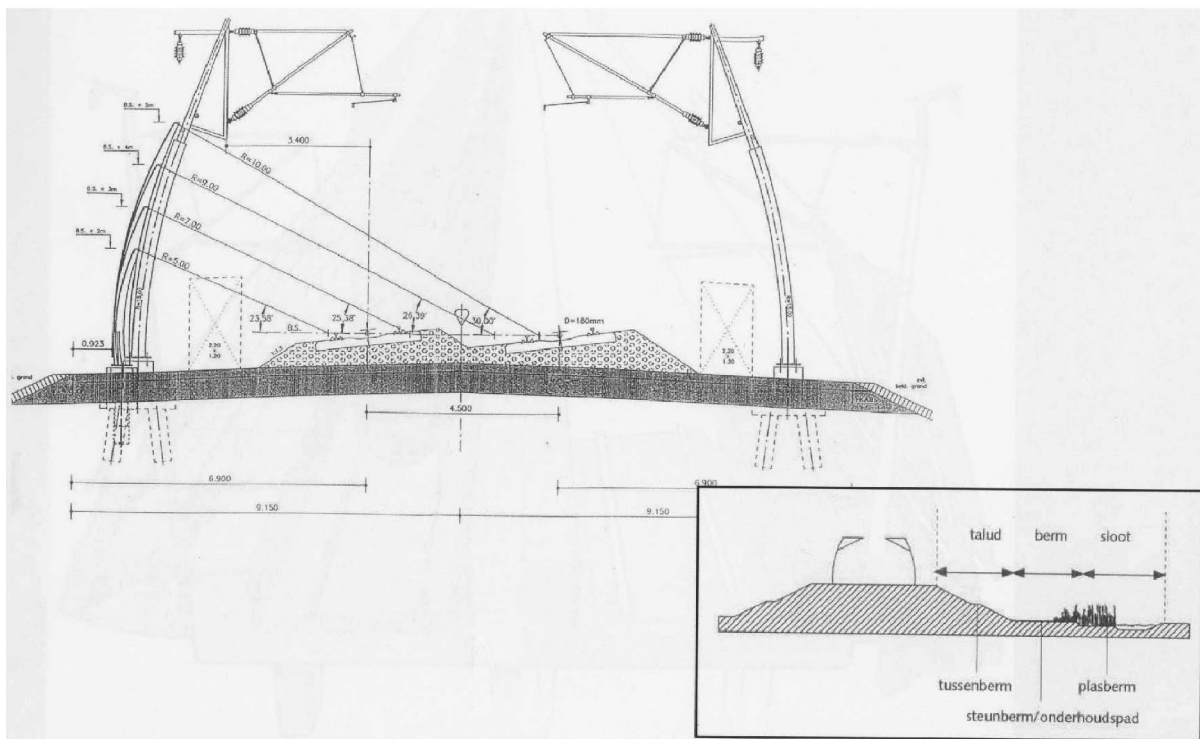
Het programma van eisen in combinatie met de ontwerprichtlijnen resulteert in de inpassingsvisie in een ontwerp: het zogenaamde tubemodel. In figuur 2 wordt een impressie gegeven van dit model.

2.3 Van tubemodel naar dubbel U-profiel

In januari 1999 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsbesluit over de aanbestedingswijze van de HSL-Zuid. De civiele onderbouw, de bovenbouw (o.a. spoor, geluidsschermen en energievoorziening) en het vervoer worden apart aanbesteed. De aanbesteding van de onderbouw verloopt via design en construct. Het bovenbouwcontract wordt aanbesteed via design, build, finance en maintain (DBFM). Met name tegen het licht van deze aanbestedingsvormen moeten de veranderingen, die zich daarna in het ontwerp voordoen, worden gezien. De ontwerprichtlijnen, waaronder het zogenaamde Tubemodel uit de inpassingsvisie, vormen het vertrekpunt. Een essentiële vraag is wat er tussen de inpassingsvisie (1996) en de aanbestedingen (1999±2001) in het ontwerp verandert.

In 1997 ± ruim voor de aanbesteding ± wordt afstand gedaan van het dwarsprofiel dat in de inpassingsvisie is opgenomen en dat bekend staat als het tubemodel (zie figuur 2). «*Het tubemodel was qua constructie een tamelijk traditioneel dijklichaam met ballastbed*». ²⁷³ Probleem van het tubemodel is ook dat het dwarsprofiel te breed is, waardoor tunnels en viaducten breder moeten worden en er meer grond moet worden verworven.

Figuur 2: Tubemodel uit de inpassingsvisie 1996 (onderdeel van PKB 3)



²⁷³ E. Megens in: Evaluatie Welstand en het Ontwerp voor de HSL-Zuid, 2001.

Van september tot december 1997 werkt de werkgroep dwarsprofiel aan een alternatief ontwerp met een vijftien procent smaller dwarsprofiel. Dit

ontwerp wordt bekend als het dubbel U-model (zie figuur 3), waarbij de hekken en geluidsschermen los van de constructie staan. Het betreft een zettingsvrije constructie met een doorgaand profiel. Dit ontwerp wordt later als referentieontwerp aan de aannemers meegegeven bij de aanbesteding. De Tweede Kamer wordt via het derde voortgangsrapport in juni 1998 geïnformeerd over het nieuwe ontwerp: «Een goed voorbeeld is de optie van de dubbele U-baan, die door zijn eigenschap van ontsporingseleiding bij kan dragen aan een hoger veiligheidsniveau.» Niet alleen veiligheidseisen, maar ook omgevings- en onderhoudseisen zijn verenigd in het dubbel U-profiel. De heer Van Ammers van de Projectorganisatie HSL-Zuid hierover tijdens de hoorzittingen:

De heer Van Ammers: De eerste keuze die werd gedaan was die voor een zettingsvrije plaat en ballastloos spoor. De tweede keuze was die voor het universele dwarsprofiel. De dubbele U-baan was een samenbundeling van alle functionele eisen die aan het dwarsprofiel werden gesteld. Dat is meer dan techniek. Qua techniek hadden wij gekozen voor de zettingsvrije baan. Het heeft ook met veiligheid te maken, bijvoorbeeld in de zin van onderhoudbaarheid. Het scenario is nog steeds dat het ene spoor uit dienst wordt genomen voor onderhoud, terwijl het andere in gebruik blijft. Er moet dan een fysieke barrière tussen de sporen zijn. Daaraan voldoet het dwarsprofiel.

Door de balken ontstaat ook een relatief ranke constructie, die toch voldoende stijf is om de opbouw te dragen. De randen in de bak maken dat een eventuele ontsporing in ieder geval niet escaleert. De trein blijft binnen de betonnen geleiding. De randen van de UU-bak werken als geluidsschermen voor de wielen. Bij een hoge snelheid maakt vooral de bovenkant van de trein nog lawaai. Bij minder hoge snelheden maken vooral de wielen lawaai. Het niveau van het geluid wordt door de constructie van de bak verminderd. Last but not least was de constructie een modulair systeem. Zij kon industrieel worden gebouwd. Er is een continue betonnen bak. De randen noemen wij ook wel aanklik-elementen. Zij kunnen er later aan worden gemaakt. Daar passen dan de geluidsschermen, hekken, etc. op.

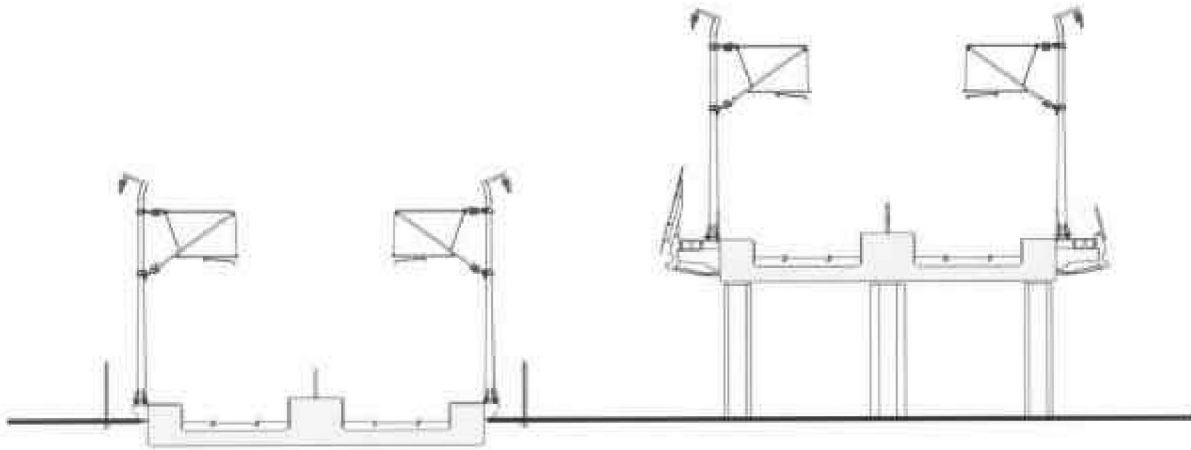
Ik vind het nog steeds een ingenieus ontwerp, waar alle functionaliteiten in verenigd zijn. Er moest rekening worden gehouden met vluchtpaden en inspectiepaden. Het paste binnen het in het tracébesluit afgesproken ruimtebeslag. Het ontwerp stond model voor het voorontwerp. De vormgeving is dus niet zo maar ontstaan. De hoogwaardigheid van de aanklikelementen maakt dat er een totaal design is ontstaan dat alle functionaliteiten omvat, maar ook een high-tech uitstraling heeft.

Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.

De heer Garvelink, vanuit Holland Railconsult betrokken bij het ontwerp van de HSL-Zuid, zegt hierover: «Het dubbel U-profiel is eigenlijk een contour, een profiel dat de oplossingsruimte voor constructies aangeeft. Bij spoorviaducten vul je dat volledig in, er ontstaat een betonnen bak met de randen als dragende balken. Op andere stukken kun je technisch gesproken volstaan met een gedeeltelijke invulling van het profiel. In het Nederlandse landschap met wisselende grondslag biedt het dubbel U-profiel daar een bruikbaar kader voor.»²⁷⁴

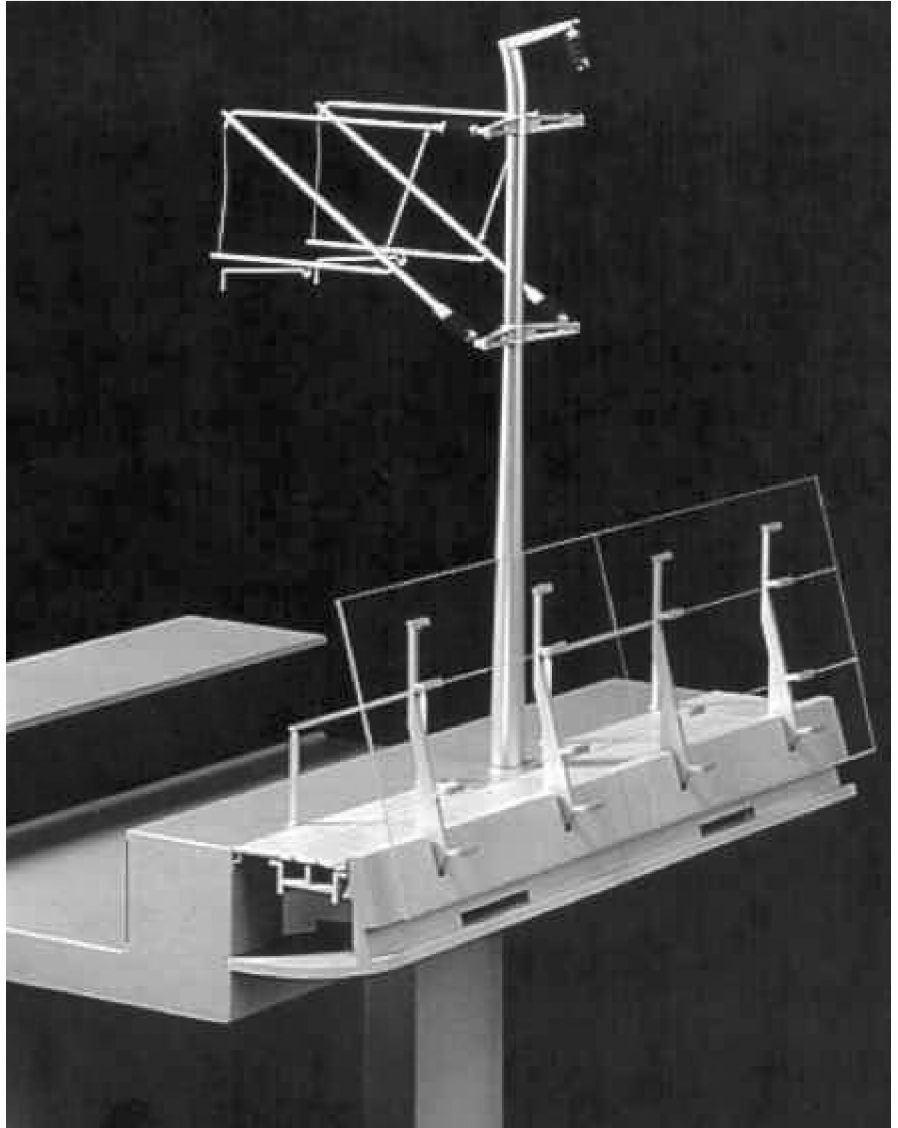
²⁷⁴ Bron: gesprek met onderzoekers Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, d.d. 2 juni 2004.

Figuur 3: Dubbel U-profiel



Naast de onderbouw wordt ook een referentie-ontwerp voor de bovenbouw gemaakt in de vorm van een 'toolkit' voor componenten, zoals bovenleidingen en geluidsschermen (zie figuur 4). Het dubbel U-profiel en de toolkit voor de bovenbouw worden ontwikkeld in samenspraak met het Kwaliteitsteam onder voorzitterschap van de Rijksbouwmeester, de heer Patijn. Het Kwaliteitsteam adviseert de projectorganisatie over vormgeving en ontwerp. Als het ontwerp van het dubbel-U profiel gereed is houdt het Kwaliteitsteam op te bestaan. In dezelfde tijd, rond februari 1998, ontstaat een nieuw orgaan: de overkoepelende welstandscommissie voor de HSL-Zuid. Dit is een initiatief van de Federatie Welstand. De welstandscommissie oordeelt positief over het dubbel U-profiel en over het ambitieniveau van de projectorganisatie, dat is geformuleerd als *«herkenbare vormgeving voor de gehele lijn ter behoud en accentuering van karakteristieken van de bestaande wegen en het landschap, internationale allure en high-tech.»* Omdat de HSL-Zuid als design & construct-project wordt aanbesteed, hechten alle partijen groot belang aan duidelijke beoordelingscriteria.

Figuur 4: Ontwerp toolkit



Met de nieuwe inzichten om het tracé voor de HSL-zuid op zettingsvrije platen aan te brengen ± één van de essenties van het dubbel U-profiel ± moet de inpassingsvisie worden herzien. Dit betekent andere uitgangspunten en nieuwe kansen voor vormgeving en inpassing. Het resultaat van deze actualisering is door de welstandscommissie beschreven in het rapport «Kaders voor Kwaliteit» van juni 1999. De uitgangspunten in dit rapport zijn dezelfde als van de inpassingsvisie. De belangrijkste accentverschillen betreffen de volgende ontwerprichtlijnen:

- ± de hoofdvorm van de spoordragende constructie wordt overal doorgezet, waarmee een continu beeld van de HSL-Zuid wordt bewerkstelligd;
- ± dit beeld van de HSL-Zuid wordt versterkt door expressief vorm te geven aan de rand van de constructie;
- ± een inspectiepad dat deel uitmaakt van de toolkit;
- ± waar de baan wordt afgeschermd door een hekwerk staat dit aan de

buitenzijde van het inspectiepad, op dezelfde plaats als de geluidsschermen. Plaatsing van hekwerken onderaan het talud dient in verband met de herkenbaarheid van de HSL-Zuid te worden voorkomen.

2.4 Van dubbel U-profiel naar schotelmodel

Start van de aanbesteding

In mei 1999 start de aanbesteding van de civiele onderbouw via design & construct. Aan de aannemers wordt onder meer meegegeven: het referentie-ontwerp (dubbel U-profiel), het programma van eisen,²⁷⁵ Kaders voor Kwaliteit en het Tracébesluit. Als op 1 september 1999 de biedingen binnenkomen, blijkt al snel dat de aannemers niet de kwaliteit aanbieden, waarop de projectorganisatie gehoopt had. De aannemers kijken vooral naar de materiaalkosten. De heer Patijn zei hierover:

«Het was mijn ambitie en ook die van het kwaliteitsteam om vormgeving juist als integraal onderdeel van het totale ontwerp te bekijken, en dat het niet een sausje achteraf zou zijn. Toen het kwaliteitsteam ophield te bestaan, had ik het gevoel dat dat bereikt was, alleen wel met een zekere angst, omdat toen al de aanbestedingsvorm werd aangekondigd die design & construct werd genoemd. Wij allen vroegen ons af of de consistentie en het kwaliteitsniveau gehaald konden worden. Dat is ook overgebracht aan de projectdirectie van de HSL-Zuid. Er is gezegd dat bij het referentieproject een aantal punten dwingend moeten worden voorgeschreven, referentiebeelden. Dat is ook uitgekomen. Later bleek dat de referenties die zijn opgesteld, in de voorstellen van de aannemers eigenlijk geen rol hebben gespeeld. De aannemers hadden voor een geheel eigen benadering van de vraagstukken gekozen. Die ruimte werd geboden binnen design & construct, waardoor de eenheid verloren ging. In de tweede plaats ontstond er door de splitsing in bovenbouw ± met de schermen, de hekken en de masten ± en onderbouw geen samenwerking, samengaan in het ontwerp.»²⁷⁶

De heer Garvelink, Holland Railconsult, is hier nog explicieter over: *«De inschrijving leverde een rommelig zootje op van deels gekopieerde, deels zelf bedachte oplossingen. Van de optie het constructieve profiel gedeeltelijk in te vullen, is maximaal gebruik gemaakt door de inschrijvers: de kunst van het weglaten. Door zoveel mogelijk korte palen te slaan kan de gefundeerde betonplaat zo dun mogelijk worden.»*

Ook de welstandscommissie is niet tevreden over de kwaliteit van de verschillende aanbiedingen van de aannemerscombinaties. Tegen de afspraken in zijn de welstandscriteria niet meegestuurd naar de aannemers. Er bestaat namelijk bij aanvang van de aanbesteding nog geen overeenstemming over Kaders voor Kwaliteit tussen welstandscommissie en projectorganisatie. Ook zijn programma's van eisen en referentiebeelden meegegeven, waarover nog geen consensus bestaat. Naar aanleiding hiervan staakt de welstandscommissie tijdelijk haar werkzaamheden voor de HSL-Zuid. De heer Van Brummen, voorzitter van de welstandscommissie HSL-Zuid, hierover: *«De welstandscommissie heeft drie tot vier keer op het punt gestaan om op te stappen. Vanaf het begin is de situatie ongelukkig geweest. Maar wij hadden zo iets van: als wij het niet doen wordt het nog veel slechter. Dat was onze drijfveer. Het was bijvoorbeeld lastig dat vaak achteraf bleek dat iets technisch niet mogelijk was. Dat bleek dan pas na drie maanden en bovendien is het vervelend als je vragen niet beantwoord worden. Zo hebben wij nog steeds geen*

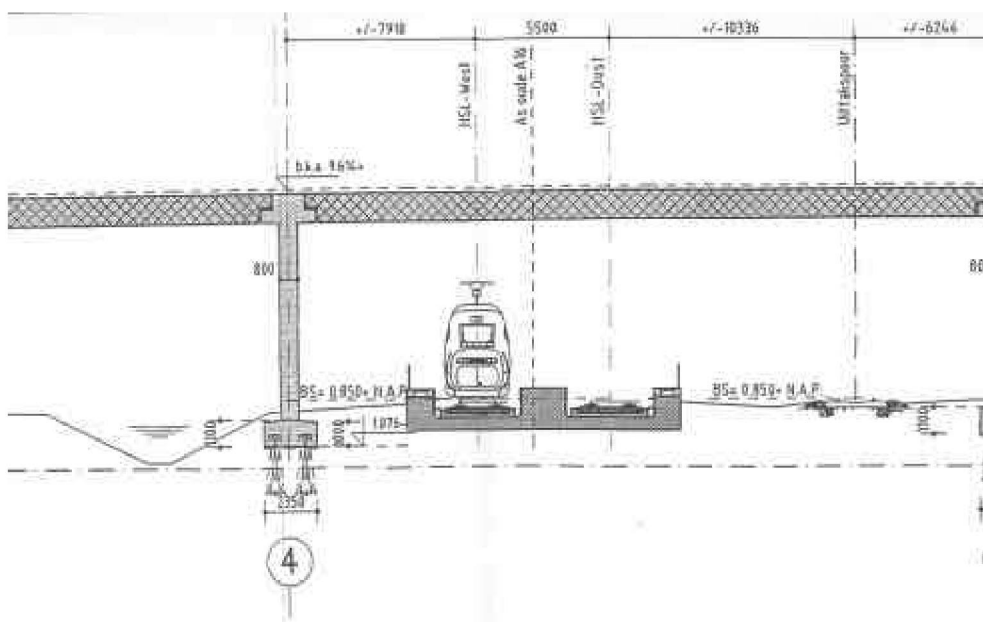
²⁷⁵ Het programma van eisen civiele infrastructuur uit 1999 is de gedetailleerd uitgewerkte versie van het pve uit 1996.

²⁷⁶ Gesprek met onderzoekers Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten d.d. 9 juni 2004.

antwoord op vragen die we jaren geleden hebben gesteld. De druppel die de emmer uiteindelijk deed overlopen was dat onze adviezen niet werden meegenomen in het design & construct-traject. Het knippen in tracédelen en het knippen in onderbouw en bovenbouw zijn moordend geweest».²⁷⁷

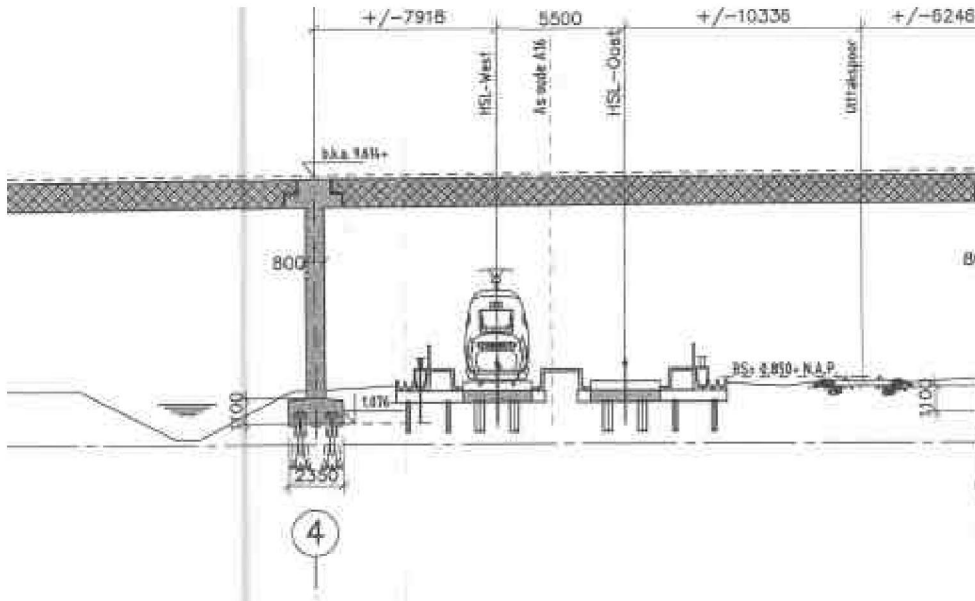
Het aanvankelijke referentie-ontwerp (dubbel U-profiel) en het bijbehorende programma van eisen zijn door de projectorganisatie gebudgetteerd op f 3,9 miljard. De aanbiedingen van de aannemers vallen circa f 1,7 miljard hoger uit. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat in een lang onderhandelingsproces opdrachtgever en aannemers op zoek zijn gegaan naar besparingen. Een belangrijke besparing is het loslaten van het dubbel U-profiel en de overgang naar het ontwerp, zoals door de aannemers is ingediend, met twee dunne plaatjes. In de figuren 5 a en 5 b zijn het referentie-ontwerp en het aanbiedingsontwerp van de aannemers weergegeven. Hierin is te zien hoe het dubbel U-profiel in het ontwerp van de aannemers is vervangen door twee losse dunne platen en drie holle stalen kokers, die tezamen een forse besparing vertegenwoordigen op het referentie-ontwerp.

figuur 5 a: dwarsprofiel referentie-ontwerp



²⁷⁷ Gesprek met onderzoekers Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten d.d. 3 juni 2004.

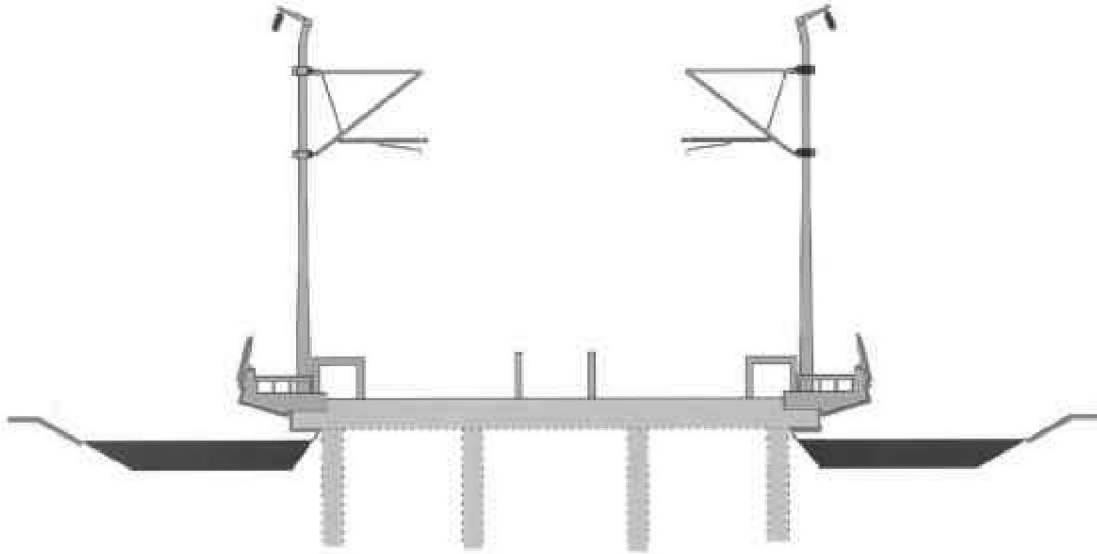
figuur 5 b: dwarsprofiel aanbiedingsontwerp



Schotelmodel

Een probleem bij de aanbiedingsontwerpen is dat het ingediende ontwerp per deelcontract sterk verschilt en dat deze ontwerpen niet op elkaar aansluiten. Nadat de aanbiedingsontwerpen binnen zijn, worden pogingen gedaan om weer eenheid in het ontwerp te krijgen. Het zogenaamde schotelmodel wordt ontwikkeld. Bureau NPK, dat ook de *toolkit* voor de bovenbouw heeft ontwikkeld, wordt op deze opgave gezet, begeleid door een team met daarin de Rijksbouwmeester en een delegatie uit de welstandscommissie. Omdat het doorzetten van een dubbel U-profiel over de gehele lengte van het tracé te duur is, wordt het uitgangspunt een vlakke plaatconstructie met kortere heipaalstanden. Dit concept staat bekend als het schotelmodel (zie figuren 6 en 7). Het schotelmodel mag niet als bindend worden meegegeven, omdat dit in strijd is met de gekozen aanbestedingsmethode van design & construct. Het schotelmodel gaat mede daarom verder onder de naam «ambitie-niveau-referentieontwerp van onderbouw en inpassing».

Figuur 6: ambitieniveau-referentieontwerp c.q. schotelmodel



In de evaluatie van de welstand zegt de heer Dijkstra, voormalig Rijksbouwmeester en lid van de welstandscommissie HSL-Zuid over het schotelmodel:

«De aannemers zijn gaan studeren op de mogelijkheden om het schotelmodel constructief uit te werken en na enige tijd lag er een oplossing waarmee iedereen zich kon verenigen. Met een prachtige maquette en een glas wijn werd gezegd: «jongens, we zijn er uit.» Het verhaal van het schotelmodel was voor iedereen overtuigend. Daarna kwam de straf van het proces. Het model ging terug naar de aannemers voor een definitieve prijsberekening. «Ze hebben meerkosten berekend ten opzichte van hun eerdere (helaas onbruikbare) voorstellen en die bleken natuurlijk hard tegen te vallen. Als aannemers één ding goed kunnen is dat het berekenen van meerwerk ten opzichte van een eerdere in concurrentie afgegeven prijs, en geef ze eens ongelijk. Dat was dus kort gezegd «einde verhaal en terug naar af.» Toen dat allemaal tegenviel bleek een goed alternatief natuurlijk niet meer haalbaar, de concurrentie was er uit.»

Figuur 7: zij-aanzicht schotelmodel met spoorstoot



Besparen op het ontwerp

Tijdens de aanbestedingsonderhandelingen, die in het najaar van 1999 starten en eindigen met een koepelovereenkomst in juli 2000, worden door aannemers en projectorganisatie voorstellen gedaan om kosten te besparen. Een tussentijdse mijlpaal in deze onderhandelingen vormt de intentieovereenkomst van maart 2000. Om terug te gaan van f 5,6 miljard (aanbiedingsontwerpen) naar f 4,49 miljard (intentieovereenkomst) is in het onderhandelingsproces, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, een aantal besparingen doorgevoerd. Met betrekking tot het ontwerp zijn de belangrijkste wijzigingen binnen het pve:²⁷⁸

- ± De mechanische en elektrische (M&E) apparatuur voor f 192,8 miljoen. Omdat de aannemers deze veel hoger prijzen dan geraamd door de projectorganisatie, wordt M&E uit de aanbestedingen gehaald in de veronderstelling dat via de aanbesteding van de infraprovider een lagere prijs mogelijk is.
- ± Door slimmer ontwerpen wordt f 324,8 miljoen bespaard. Het betreft versoeringen van de ingediende ontwerpen. Op dit punt is het resultaat nog niet hard, omdat een deel van deze versoeringen niet voor 100 procent haalbaar wordt geacht en f 100 miljoen van deze besparingen een kostenrisico met zich meebrengen voor rekening van de staat (bijvoorbeeld omdat onderhoudskosten stijgen). Onder de versoeringen vallen:
 - Het vervallen van evacuatiepaden bij alle contracten exclusief Brabant-Zuid: de randen van de zettingsvrije platen die eerst mede dienst deden als kabelgoot en/of evacuatiepad zijn vervallen en vervangen door veelal lager gelegen elementen. Dit beïnvloedt de veiligheid in geval van calamiteiten.
 - Verkleining van de hart op hart afstand van 5,5 naar 4,5 meter over het gehele tracé. Dit heeft invloed op de veiligheid en beschikbaarheid (bij onderhoud) van de HSL-Zuid.
 - Verkleining van het dwarsprofiel van de oostbuis van de tunnel aan de noordrand van Rotterdam.
 - Toepassing van steilere hellingen bij kruisende infrastructuur.

²⁷⁸ Lloyd's Register, Quickscan financieel resultaat onderhandelingen civiele contracten, juli 2000.

Hoewel aan de normen wordt voldaan, kan dit voor de omgeving bezwaren opleveren.

- Integratie van de boven- en de onderbouw.
- Overnemen van het ontwerp van de brug over het Hollandsch Diep door een andere, goedkoper werkende aannemer.

Over het vervallen van de evacuatiepaden zegt de heer Van Oorschot, voormalig topman van Van Hattum en Blankevoort:

*De heer van Oorschot: De meest markante besparing is geweest het weglaten van een zogenaamd afstapperron langs de hele lijn. Men was van mening dat als de trein ergens in een weiland zou stoppen, mensen dan zouden moeten kunnen uitstappen op een perronnetje. Ik weet niet hoeveel duizend kilometer spoor Nederland heeft, maar ik heb zo iets nog nooit gezien. Je moet uit de trein springen als er wat aan de knikker is.
Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004.*

Ervan uitgaande dat over 64,4 km kunstwerken en zettingsvrije constructie wordt gerealiseerd, is het aannemelijk dat de evacuatiepaden c.q. perrons zijn verdwenen bij circa 40 kilometer zettingsvrije constructie op maaiveldligging. Hiermee is ongeveer tweederde deel van het oorspronkelijke dubbel U-profiel sterk vereenvoudigd.

Enkele passages uit de koepelovereenkomst

«Het pve zoals geformuleerd ten behoeve van de aanbesteding door de opdrachtgever is gewijzigd in een functioneel programma van eisen: een pve met overwegend functionele eisen waaraan het te realiseren werk moet voldoen. Uit het oorspronkelijke pve zijn derhalve de technische eisen verwijderd. Doel van deze overweging is om een meer zuiver design & construct karakter te geven aan de contractuele relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer opdat:

± de opdrachtnemer meer optimalisatievrijheid wordt gegeven;

± de toetsing door de opdrachtgever wordt geminimaliseerd;

± het merendeel van de documenten door de opdrachtnemer niet ter acceptatie wordt ingediend maar voor de opdrachtgever ter informatie beschikbaar is; zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zullen er in de eigen organisatie op toezien dat het design & construct karakter inclusief kwaliteitsborging en kwaliteitscontrole door een ieder wordt begrepen en gehanteerd bij de uitoefening van zijn of haar werkzaamheden.»

«De totaalsom kan nog worden gewijzigd als gevolg van wijzigingen. In geval van wijzigingen welke resulteren in meerwerk (zoals «welstand») zullen partijen redelijkerwijs het mogelijke doen teneinde meerwerk te compenseren met minderwerk tengevolge van optimalisaties buiten het pve.»

«Opdrachtgever streeft er naar zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op 1 oktober 2000 een definitieve beslissing te nemen met betrekking tot inpassing/vormgeving. Opdrachtnemers streven er naar om zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 15 september 2000, een wijzigingsvoorstel ten gevolge van inpassing/vormgeving («welstand») ter acceptatie bij de opdrachtgever in te dienen. Het wijzigingsvoorstel zal omvatten een nieuw integraal ontwerp van de relevante kunstwerken.»

«De opdrachtgever en opdrachtnemer zullen direct na gunning opnieuw invulling geven aan een Centrale Engineering Unit welke in ieder geval de navolgende onderwerpen tot taak heeft:

- ± ontwerpcriteria en knellende eisen;*
- ± integratie met de infraprovider inclusief zettingsvrije plaat;*
- ± impact van de landelijke vormgeving.»*

De heer Garvelink (Holland Railconsult) over de gang van zaken rond het ontwerp van de onderbouw van de HSL-Zuid:

«De HSL is halverwege het proces door design & construct op zijn kop gezet, waardoor jaren van engineering zijn weggegooid, het kostenniveau extra ter discussie staat en de spoortechnische innovatie is gesneuveld. Op de vormgeving is ook behoorlijk ingeleverd en dat stemt wat mismoe-dig als je bedenkt, dat bij de inschrijving alle bouwcombinaties zo'n dertig procent of meer boven de begroting uitkwamen, onder andere omdat ze allemaal de risico's voor onderhoud onaanvaardbaar hoog hadden ingeschat. Bij het onderhandelen over een haalbare prijs werd het project ook op vormgeving uitgekleed.»

2.5 Naar het definitief ontwerp

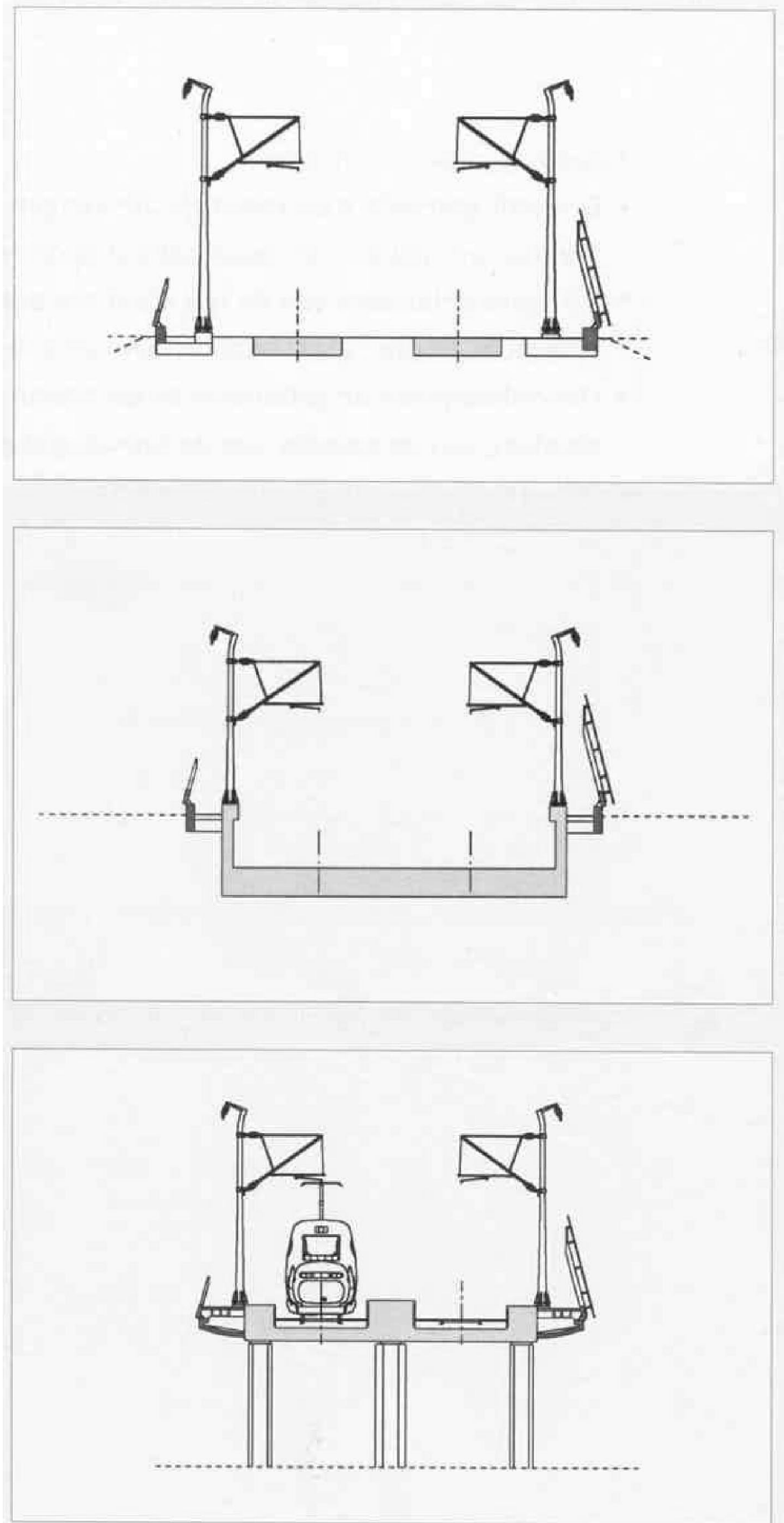
Tijdens de onderhandelingen is er vrijwel geen aandacht geweest voor het bewaken van de eenheid in het ontwerp. De ontwerpen hebben per deeltracé tot verschillende resultaten geleid en het schotelmodel, dat daarvoor een oplossing bood, is verlaten. In het definitieve ontwerp wordt uitgegaan van een smalle vlakke plaat, die het spoor draagt, en apart gefundeerde hekken en geluidsschermen. Alleen waar de lijn zich manifesteert in de vorm van een viaduct en een hoge ligging is het dubbel U-profiel als norm gesteld. In de koepelovereenkomst bij de definitieve contracten van juli 2000 zit nog wel de verplichting om af te stemmen met de infraprovider en om tot eenheid in het ontwerp te komen, die de goedkeuring krijgt van de welstandscommissie. De risico's hiervan liggen bij de staat.

De heer Van Oorschot: (...) Het getal van 4,4 miljard uit de koepelovereenkomst was goed, maar er zijn sindsdien veel aanpassingen geweest, die hebben geresulteerd in een niveau boven de 5 miljard. De drie grootste zijn de kruising bij Hoofddorp met de A4, die volledig op de kop gegaan is met een halfverdiepte rijksweg, de welstandscommissie-effecten, die in de onderhandelingen absoluut geen issue waren, maar later zijn ingebracht, en het ontbreken van afstemming met de infraprovider.»

De welstandscommissie gaat vanwege de tijdsdruk akkoord met de voorliggende ontwerpen die bij de gesloten contracten horen, maar stelt twee voorwaarden. Er moeten nieuwe uitgangspunten worden samengevat in een masterplan en er moet een supervisor worden aangesteld voor het ontwerp. De heer Wintermans wordt in februari 2001, onder auspiciën van de Rijksbouwmeester, aangesteld als supervisor. In een poging om meer eenheid in de lijn te krijgen, streeft hij naar een doorgaande belijning langs de gehele lijn (zie figuur 8). Het masterplan wordt door de welstandscommissie in april 2001 goedgekeurd, waardoor het als richtlijn kan functioneren voor het toetsen van bouwaanvragen. Het globale masterplan wordt uitgewerkt in deelmasterplannen voor de verschillende tracédelen, waarbij het wisselende kwaliteitsniveau gaandeweg genivelleerd wordt.

De heer Garvelink (Holland Railconsult) hierover: «*De civiele bouwcombinaties van de onderbouw gingen vlot akkoord met die oplossing voor doorgaande belijning. De hekken zaten namelijk in het bovenbouwcontract en dat was nog niet gegund. Rails, tractie-energie en beveiliging werden immers apart aanbesteed in een design, build, finance and maintenance contract. Zo'n contract was toen nog niet getekend maar aan Welstand werd alvast toegezegd, dat de hekken, voorzien van een ingebouwd randelement, op het betonplint vlak langs de baan zouden worden geplaatst. De bovenbouw werd gegund aan Infrasppeed (Fluor Daniel, Siemens, de BAM, etc) In hun contract staat een beschikbaarheids-criterium: 99 procent van de tijd moet het spoor beschikbaar zijn anders krijgen ze een forse boete. Infrasppeed vindt een hek op de rand van de baan in het onderhoud niet handig en bovendien een te groot risico, want er kan rotzooi overheen gegooid worden die dan op het spoor terecht komt. Het hek wordt nu toch op een afstand van gemiddeld 20 meter van de baan geplaatst . Einde doorgaande belijning. Einde ambitie».*

Figuur 8: dwarsprofielen met doorgaande belijning bij respectievelijk maaiveldniveau, een tunnelbak en een viaduct (Masterplan Vormgeving HSL-Zuid 2001)



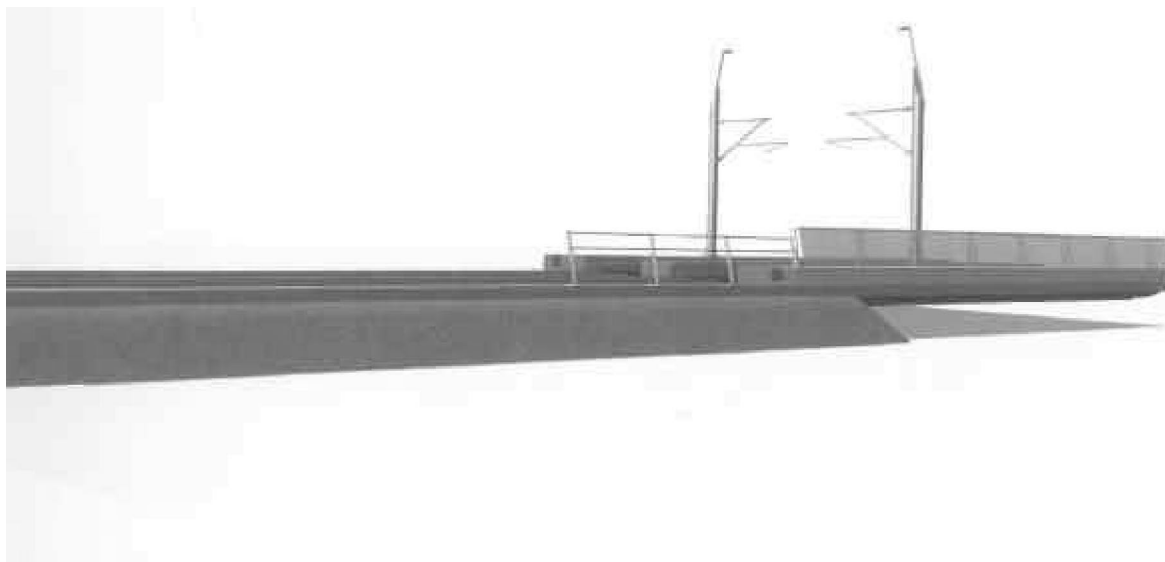
Bovenbouw

In 2001 wordt de bovenbouw gegund aan Infrasppeed op basis van een contract waarin aanleg en exploitatie zijn geregeld. Het ontwerp voor de bovenbouw uit 1999 is overgenomen in het masterplan van 2001. Het masterplan dient als toetsingskader voor het beoordelen van nieuwe aanbiedingsontwerpen. Pas in 2003 krijgt de welstandscommissie de ontwerpen van Infrasppeed onder ogen. Opnieuw ontstaat een conflict tussen de projectorganisatie en de welstandscommissie, die het volgende schrijft: «*Duidelijk is geworden dat de HSL-organisatie het Masterplan Vormgeving 2001 niet als bindend bij de opdrachtverlening aan Infrasppeed heeft meegegeven. Onder de gegeven omstandigheden kan Infrasppeed niet gehouden worden aan het Masterplan Vormgeving zonder dat dit extra kosten met zich meebrengt.*» Het Masterplan was nog niet gereed toen het contract met infrasppeed werd getekend en derhalve om contractjuridische redenen niet meegenomen.

Eindresultaat

Aanvankelijk was bij het dubbel U-profiel ± het referentie-ontwerp sprake van een doorlopende rand, die de HSL-Zuid een doorlopende lijn in het landschap maakt. In het ontwerp van de aannemers verschilt de doorgaande rand per aanbieder. Daarna krijgt bij het schotelmodel-ontwerp de rand een functie voor het monteren van de bovenbouw (zie figuur 4). Het schotelmodel wordt verworpen vanwege de meerkosten. De contracten worden gegund waarna onder leiding van Wintermans nogmaals naar eenheid wordt gestreefd door toepassing van een doorgaande belijning, die ongelijk van hoogte is met de viaducten, maar wel een functie heeft voor het plaatsen van beveiligingshekken. In de uitvoering verdwijnen de hekken en worden ze verder van de lijn af geplaatst. De beveiligingshekken komen nu op gemiddeld 20 meter afstand van de baan. Daarmee verliest de randbelijning haar functie en wordt een sierrand. Tot slot nog een impressie (figuur 9) van hoe de lijn er straks uit zal zien.

Figuur 9: artist impression van eindontwerp HSL-Zuid



3. Samenvatting en bevindingen

3.1 Samenvatting

Als onderdeel van de PKB 3 in 1996 verschijnt ook de inpassingsvisie HSL-Zuid. Deze visie is gebaseerd op het zogenaamde tubemodel, waarin de traditionele spoortechniek is toegepast, die \pm naar later blijkt \pm minder geschikt is voor de HSL-Zuid. In de inpassingsvisie is het ontwerp-uitgangspunt het streven naar een duidelijke vorm voor de inpassing van de HSL-Zuid in de omgeving, waarbij zowel op de karakteristieken van de HSL-Zuid als die van de omgeving wordt ingespeeld.

In de voorbereiding van de uitvoering van de HSL-Zuid verandert er veel in het ontwerp van de baan zelf. Er wordt in het ontwerp afstand gedaan van het tubemodel en het dubbel U-profiel doet zijn intrede. Door de slappe ondergrond onder grote delen van het tracé is een gefundeerde zettingsvrije plaatconstructie het meest geschikt. Een volledig gefundeerde baan kost veel geld, maar de onderhoudskosten worden minder doordat er minder verzakkingen optreden. Het dubbel U-profiel is een ontwerp waarin verschillende eisen op het gebied van veiligheid en onderhoud zijn geïntegreerd.

Begin 1998 wordt de welstandscommissie voor de HSL-Zuid in het leven geroepen. Deze oordeelt positief over het dubbel U-profiel en een daarbij aansluitend ontwerp voor de bovenbouw (o.a. masten, geluidsschermen). Dit nieuwe ontwerp wordt uitgewerkt in «Kaders voor Kwaliteit», die de oude visie uit 1996 moet vervangen.

De hoofduitgangspunten uit de inpassingsvisie van 1996 blijven overeind in Kaders voor Kwaliteit. Het dubbel U-profiel wordt als referentieontwerp meegegeven aan de aannemers bij start van de aanbesteding, die is gebaseerd op design & construct. De inschrijving levert op het gebied van het ontwerp een teleurstellend resultaat op: het dubbel U-profiel is door de aannemerscombinaties, vermoedelijk uit kostenoverwegingen, gereduceerd tot twee losse platen met drie holle stalen kokers. Tegen de afspraken met de welstandscommissie in heeft de projectorganisatie de welstandscriteria niet meegestuurd naar de aannemers. Er bestond namelijk bij aanvang van de aanbesteding nog geen overeenstemming tussen de welstandscommissie en de projectorganisatie over Kaders voor Kwaliteit. Ook zijn programma's van eisen en referentiebeelden meegegeven, waarover nog geen consensus was. Naar aanleiding hiervan staakt de welstandscommissie tijdelijk haar werkzaamheden voor de HSL-Zuid.

In de aanbestedingsonderhandelingen, die volgen, wordt het ontwerp verder versoerd. Parallel aan het onderhandelingsproces worden verschillende pogingen gedaan om eenheid in het ontwerp te houden. Het resultaat van deze pogingen is het schotelmodel. De aannemers rekenen echter tien tot vijftien procent meerkosten voor dit model ten opzichte van hun eerdere aanbieding. Het schotelmodel is hierdoor niet haalbaar.

Terugkijkend kan gezegd worden dat aan de onderhandelingstafel vrijwel geen aandacht is geweest voor het bewaken van de kwaliteit en eenheid in het ontwerp. Nadat de aanbestedingsonderhandelingen zijn afgerond, krijgen de partijen in de Koepelovereenkomst van juli 2000 alsnog de verplichting om tot eenheid in het ontwerp te komen. Dit is nodig om de benodigde goedkeuring van de welstand te verkrijgen en om af te

stemmen met de Infraprovider. De risico's, die hieraan verbonden zijn, liggen bij de staat.

In 2001 wordt een supervisor, de heer Wintermans, aangesteld om de eenheid in het ontwerp van de HSL-lijn te krijgen. De partijen worden het eens over toepassing van een doorgaande belijning. De aannemers gaan vlot akkoord met de doorgaande belijning. Het bovenbouwcontract is immers nog niet gesloten. Pas in 2001 wordt de bovenbouw aan het consortium Infraspeed gegund. Ook bij deze aanbesteding is het masterplan uit 2001 niet als bindend document meegegeven omdat het toen nog niet gereed was. In het DBFM-contract met Infraspeed is opgenomen dat het spoor beschikbaar moet zijn voor 99 procent van de tijd. Vanuit veiligheidsoverwegingen worden nu langs de gehele HSL lijn hekken geplaatst van 2,5 meter hoog en op vele meters van de baan. Dit is een voorbeeld van een ingreep, die haaks staat op de uitgangspunten, die luiden «geen barrièrewerking» en «zo min mogelijk ruimtebeslag».

3.2 Bevindingen

1. Aanbesteding via design & construct heeft voor het ontwerp van de HSL-Zuid (met uitzondering van de boortunnel) slecht uitgepakt. Het ontwerp was in de onderhandelingen het ondergeschoven kind.
2. Het ontwerp van de HSL-Zuid heeft zich van matig traditioneel (tubemodel) naar hoogwaardig (dubbel U-profiel en schotelmodel) ontwikkeld, om vervolgens te vervallen in een spoorlijn van middelmatige ontwerp kwaliteit, die door beveiligingshekken wordt begeleid, met hier en daar hoogtepunten, zoals de brug over het Hollandsch Diep en de boortunnel.
3. Er was gebrek aan kennis bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat op het gebied van ontwerpen. Veel werk voor de HSL-Zuid werd daarom uitbesteed. Wat betreft het ontwerp van de HSL-Zuid werd geen eenduidige richting gekozen. Er was sprake van een divergerend, in plaats van convergerend ontwerpproces. Het ontbrak ontwerpers bovendien aan een vast ankerpunt op hoog niveau in de organisatie.
4. Mede doordat er geen duidelijke richting aan het ontwerpproces voor de HSL-Zuid is gegeven, hebben de aannemersconsortia waarschijnlijk de gelegenheid aangegrepen om onderling met elkaar over het ontwerp te spreken en hierover afspraken te maken. Dit is goed te begrijpen, temeer omdat de aannemers slechts vier maanden de tijd hadden om tot een innovatief ontwerp te komen voor iets waar vier jaar over was nagedacht. Tot een innovatief ontwerp kwam het niet: het referentie-ontwerp (dubbel U-profiel) werd tot norm verheven en vervolgens versoberd.
5. Gegeven dit proces van versobering van het ontwerp, waarvan al bij de eerste bieding sprake was, zou het voor de hand liggen als de aangeboden prijzen lager zouden liggen dan de raming van de projectorganisatie, die van een kostbaarder ontwerp uitging. Het tegendeel was echter het geval.
6. Bij design & construct aanbesteding is een smalle versus een brede definitie voor design gehanteerd.²⁷⁹ Dit verschil in hantering van het begrip design manifesteert zich tussen enerzijds de wereld van de civiel ingenieurs en anderzijds de wereld van ontwerpers en welstand, waarbij de eersten een ontwerp beschouwen als verfraaiing. De verhouding tussen Welstand en de Projectdirectie HSL-Zuid raakte verstoord door een onzorgvuldige behandeling van adviezen en vragen van de Welstand.
7. De beveiligingshekken op een gemiddelde afstand van 20 meter

²⁷⁹ Design betekent ontwerp. In de brede definitie is ontwerpen een proces van integreren van verschillende eisen. Vormgeving is een onderdeel van het ontwerp. In de smalle definitie betekent design (design wordt in de Nederlandse taal verward met dessin) slechts verfraaiing; het «opleuken» van een ontwerp.

afstand van de baan zijn door het bovenbouw consortium Infrasppeed in het ontwerp uit 2003 opgenomen om te kunnen voldoen aan de veiligheidseisen Dit ontwerp wijkt daarmee af van de algemene uitgangspunten: zo min mogelijk ruimtebeslag, zo min mogelijk barrièrewerking, een transparante vormgeving en eenheid in het ontwerp.

8. De procedure van Tracébesluit en PKB is hiërarchisch georganiseerd (van groot naar klein), terwijl het ontwerpproces iteratief verloopt. Deze botsing van processen brengt extra kosten en energie met zich mee ± bijvoorbeeld in de vorm van herziening van PKB's ± en beperkte oplossingsmogelijkheden. Dit heeft zich bij de HSL-Zuid bijvoorbeeld gemanifesteert in de vorm van een kromming in de boortunnel onder het Groene Hart.

7 DE CONTRACTEN VOOR DE INFRAPROVIDER EN HET VERVOER

«Met de infraprovider hebben wij trouwens een lucratief contract gesloten (...) Wij hebben prijzen gewonnen in het buitenland. Dat mag ook wel eens gezegd worden. Wij hebben zo'n mooi contract afgesloten. De HSL is ook nog steeds heel erg rendabel. Als je kijkt wat de NS samen met de KLM gaan betalen voor het vervoer (als wij geen weke knieën krijgen en gaan heronderhandelen) dan krijgen wij 148 miljoen per jaar binnen voor 118 miljoen exploitatiekosten bij de infraprovider. Daar winnen wij dus op. Dat is echt een prachtig contract.»

Mevrouw Netelenbos in gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten,
16 september 2004

7.1 Inleiding

De aanbesteding van de onderbouwcontracten liep uit op een stevige confrontatie tussen de staat en georganiseerde marktpartijen. Het inschakelen van de markt bleek meer voeten in de aarde te hebben dan was voorzien. Dit geldt ook voor de andere grote HSL-contracten; de contracten voor de infraprovider en het vervoer. In beide aanbestedingen krijgt de HSL-directie opnieuw te maken met tegenvallende aanbiedingen, waarna door middel van moeizame en langdurige onderhandelingen alsnog resultaat wordt bereikt.

Bij de infraprovider liggen de verwachtingen van de gekozen contractvorm nog hoger dan bij de onderbouwcontracten. Het PPS-contract voor de bovenbouw kent een risico-overdracht die verder gaat dan bij Design & Construct (D&C). Met het zogeheten Design, Build, Finance and Maintain (DBFM)-contract wordt beoogd verregaande optimalisatie van het project in de aanleg- en exploitatiefase te bereiken. Dit moet zich vertalen in aantoonbare financiële meerwaarde ten opzichte van een traditionele contractvorm. Die meerwaarde of het efficiëntievoordeel vormt met andere woorden de legitimatie van het contract.

Het vervoerscontract is wellicht het belangrijkste HSL-contract als gekeken wordt naar beleidsdoelstellingen van het HSL-project. Door middel van dit contract ± dat in de vorm van een concessie wordt gegund ± moeten én de vervoersdoelstellingen én de private financiering worden gerealiseerd. Ten aanzien van dit laatste streeft de overheid uiteraard naar een zo hoog mogelijke opbrengst, al was het maar om budgettaire redenen. Het HSL-vervoer moet daarom worden gegund aan die marktpartijen die er het meest voor over hebben. In die benadering past het niet om de exploitatierechten voor de HSL-Zuid zomaar aan de monopolist NS te gunnen. Aangezien de minister van Verkeer en Waterstaat politiek gezien niet om NS heen kan, bevindt het ministerie zich tijdens de gunningsprocedure in een enorme spagaat. Na wederom slepende onderhandelingen, waarin ook de Tweede Kamer zich nadrukkelijk mengt, wordt de vervoersconcessie verleend aan het consortium *High Speed Alliance* tegen betaling van een flinke gebruiksvergoeding.

Na het afsluiten van beide contracten claimen de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën het financiële succes ervan. Voornoemd citaat is daar een voorbeeld van. Wellicht wat prematuur, omdat het gaat om contracten met een lange looptijd die zich pas tijdens de exploitatiefase van de HSL-Zuid kunnen gaan «bewijzen».

Verantwoording

Ten behoeve van de reconstructie van de infraprovider is in dit hoofdstuk veel gebruik gemaakt van het rapport «Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking» van de Algemene Rekenkamer.²⁸⁰ In dit rapport uit 2002 is een heldere casusbeschrijving van het contract voor de HSL-Zuid infraprovider opgenomen en worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het door de minister geclaimde succes van het contract.

7.2 Het contract voor de infraprovider

7.2.1 PPS als uitgangspunt voor infraprovider

De contractering van de infraprovider wordt begin 1999 in gang gezet en medio 2001 afgerond met de ondertekening van het Design Build, Finance and Maintain (DBFM)-contract met het consortium Infraspeed. Het consortium is een *special purpose company* van de bedrijven BAM NBM (20,5 procent), Fluor Daniel (7,1 procent), Siemens (23,4 procent), de Britse investeringsmaatschappijen Charterhouse (24,5 procent) en Innisfree (24,5 procent).

Het DBFM-contract, waarbij een groot aantal risico's wordt overgedragen aan het consortium, is voor Nederland het eerste in zijn soort. De overheid heeft tot 1999 nog geen ervaring met de gunning van een dergelijk PPS-contract. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën hebben vanaf eind jaren negentig evenwel grote ambities met publiek-private samenwerking (PPS) en innovatief aanbesteden. Los van budgettaire overwegingen is de heersende gedachte dat door het inschakelen van de markt het mogelijk moet zijn om projecten sneller, beter en goedkoper te realiseren. In 1998 verschijnt de nota «Meerwaarde door Samenwerken» van het ministerie van Financiën waarmee het kabinet een nieuwe impuls wil geven aan PPS bij de infrastructuur en stedelijke ontwikkeling. Er wordt een lijst opgesteld met projecten die goede kansen bieden om op korte termijn door middel van PPS gerealiseerd te kunnen worden: het zogenaamde «laaghangend fruit». Het contract voor de HSL-Zuid infraprovider staat ook op die lijst. Tot slot wordt bij Financiën een speciaal kenniscentrum opgericht dat de toepassing van PPS moet gaan stimuleren. Oud-minister Netelenbos geeft een indruk van de tijdsgeest ten aanzien van PPS:

Mevrouw Netelenbos (...) De discussie over marktwerking, design & construct, was een algemene discussie. Ik heb zelf gemerkt dat er in die tijd bijvoorbeeld in de commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, maar ook in de commissie voor Financiën, die over de publiek-private samenwerking ging, heel veel animo was voor innovatief aanbesteden en voor publiek-private samenwerking. Ik kan mij nog heel goed herinneren dat men kritiek had op mij als kersverse minister van Verkeer en Waterstaat, zo in de zin van «jullie, en vooral Rijkswaterstaat, zijn zo traditioneel dat de markt geen kans krijgt om innovatieve projecten aan te besteden». Ik had daarom het politieke oordeel dat innovatief aanbesteden ontzettend goed zou vallen als dat mogelijk was. Het gevoel dat de markt bij projecten veel innovatiever kon zijn dan de traditie van de overheid, was enorm.

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004

Het concept «infraprovider»

Het concept van de HSL-infraprovider is een exponent van de hiervoor beschreven tijdgeest. De kerngedachte achter het concept is dat de staat geen afnemer wordt van de door de infraprovider te realiseren infra-

²⁸⁰ TK, 2001±2002, 28 472, nr. 2.

structuur (werk), maar van een door hem te leveren dienst. Deze dienst betreft het ter beschikking stellen van de infrastructuur aan de vervoersexploitant. De overheid betaalt hiervoor een beschikbaarheidsvergoeding, die afhankelijk wordt gesteld van de daadwerkelijk gerealiseerde beschikbaarheid. In het contract met Infrasppeed is een gegarandeerde beschikbaarheid van 99 procent vastgelegd tegen een maximale beschikbaarheidsvergoeding van circa € 117 miljoen.²⁸¹

In het DBFM-contract worden ontwerp, bouw, beheer en onderhoud in één private hand gelegd. Doordat de infraprovider deze investeringen zelf moet financieren en moet terugverdienen uit de opbrengsten van de beschikbaarheidsvergoeding, biedt deze contractvorm sterke bedrijfseconomische prikkels om de samengestelde kosten voor de periode van bouw en onderhoud te minimaliseren en de beschikbaarheid te maximaliseren. Het contract houdt tegelijkertijd een omvangrijke overdracht van risico's van de staat naar de infraprovider in. Doordat de infraprovider verantwoordelijk wordt voor alle fasen van ontwerp tot vervanging, draagt het consortium risico's die bij gebruikelijke uitvoering van het project bij de overheid zouden liggen. Het gaat hier onder meer om:

- ontwerp- en constructiefouten;
- te late oplevering;
- kostenstijgingen;
- problemen met de beschikbaarheid door technologische of andere oorzaken;
- vroegtijdige vervanging en tegenvallend onderhoud;
- financieringskosten.

Duidelijk is dat ook de risico-overdracht voor prikkels zorgt om aanleg en onderhoud zodanig uit te voeren dat de lijn maximaal beschikbaar kan zijn. Aan de overdracht van risico's hangt voor de overheid echter wel een prijskaartje. De infraprovider kan de financiële tegenvallers bij het optreden van bepaalde risico's niet spreiden over een grote portefeuille infrastructuurprojecten. Evenmin kan de infraprovider deze risico's afwentelen op de belastingbetaler. Het consortium zal dus een prijs vragen voor deze risico's in de vorm van een risico-opslag in zijn bieding. De vraag is dus of PPS (in de vorm van een DBFM-contract) per saldo dan nog wel zo aantrekkelijk is. Kortom, hoe kan worden vastgesteld of de uiteindelijke biedingen op het contract wel de verwachte financiële meerwaarde opleveren ten opzichte van traditionele uitvoering?

Public Sector Comparator

Deze beoordeling kan worden gemaakt met behulp van de zogenoemde Public Sector Comparator (PSC). De PSC is een financiële referentievariant waarmee de private aanbiedingen worden vergeleken om te beoordelen of deze efficiencyvoordelen bieden ten opzichte van publieke uitvoering. In de PSC worden daartoe alle kosten en opbrengsten geraamd die de overheid maakt bij publieke uitvoering van een project over de gehele looptijd van het af te sluiten contract. Naast de kosten voor aanleg, onderhoud en vervanging worden ook de risico's gewaardeerd die bij volledige publieke uitvoering voor rekening van de overheid komen, maar die de overheid gewoonlijk niet berekent. Vervolgens wordt de contante waarde van deze samengestelde raming vergeleken met de contante waarden van de biedingen. Door het waarderen van risico's in de PSC kan ten eerste worden vastgesteld of de biedingen acceptabel zijn. Wanneer, ten tweede, de contante waarde van één of meer biedingen lager ligt dan de uitkomst van de PSC, mag verwacht worden dat de PPS-uitvoering financieel voordeliger is dan publieke uitvoering. Hierna kan het contract gegund worden aan de private partij die het laagste bod heeft uitgebracht.

²⁸¹ Dit bedrag is inclusief vennootschapsbelasting en exclusief BTW. Bron: Nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, d.d. 10-10-2001, kenmerk DGP/225130.

De PSC blijkt een cruciale rol te spelen bij de aanbesteding van het infraprovidercontract. De PSC dient de besluitvorming te ondersteunen, maar bij de HSL-Zuid zal de go/no go beslissing voor PPS-uitvoering vrijwel geheel van de PSC-berekening afhangen. Dit blijkt uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2002 naar de totstandkoming van het contract voor infraprovider.²⁸² De Rekenkamer gaat in dit onderzoek uitgebreid in op de toepassing van de PSC en de geclaimde meerwaarde. De bevindingen en conclusies uit dit onderzoek worden, voor zover relevant, in de beschrijving meegenomen.

7.2.2 Verloop van de aanbesteding

De Europese aanbesteding van de bovenbouw start in februari 1999 met een prekwalificatieronde. Daarbij melden zich in april 1999 vijf consortia. Hiervan worden er vier door de staat uitgenodigd voor de formele consultatie, de *Invitation to Consult*. In deze fase wordt er met partijen overlegd over een concept contract.

Deelnemende consortia

De volgende consortia gingen mee naar het infraprovidercontract:

- *Infraspeed* (Fluor Daniel BV, NBM-Amstelland, Siemens Nederland NV, Siemens AG, Deutsche Bank, ING)
- *Speed Rail* (Ballast Nedam Bouw BV, Balfour Beatty, ABB Daimler Benz, Transportation UK Ltd., Arcadis Bouw Infra BV, Systra, PriceWaterhouseCoopers)
- *Zuid Rail Groep* (Bechtel Enterprises International Ltd., Amey PLC, Hyder Investments Ltd., Ove ARUP& Partners Int. Ltd.)
- «consortium 4», dat zich later *Fastrail* noemt (Alstom Transport SA, Strukton Groep NV, Volker Wessels Stevin NV, TUC Rail NV, ABN AMRO Bank NV, HSBC Investment Bank)

In november worden de consortia uitgenodigd tot het doen van een bieding door middel van de *Invitation to Tender*. De stukken worden in januari 2000 ± samen met het zesde voortgangsrapport ± ter vertrouwelijke kennisgeving aan Tweede Kamer aangeboden.²⁸³ In maart 2000 wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de toepassing van de Public Sector Comparator (PSC) bij de HSL-Zuid.²⁸⁴ Op 23 maart worden van drie consortia biedingen ontvangen. De combinatie Speed Rail heeft zich inmiddels teruggetrokken uit de aanbesteding. Dit wordt gemeld in het zevende voortgangsrapport aan de Tweede Kamer. Hierin wordt ook de verwachting uitgesproken dat het contract eind 2000 zal worden gegund. Voor het overige is de minister noodgedwongen terughoudend, want, zo staat in het voortgangsrapport: «*Gezien de vertrouwelijkheid die tijdens een proces van aanbesteding betracht moet worden is het momenteel niet mogelijk inhoudelijk op de procedure in te gaan.*»

De drie biedingen worden vervolgens geëvalueerd met behulp van de PSC, maar het resultaat blijkt tegen te vallen. De biedingen liggen 50 tot 80 procent hoger dan de PSC-waarde van € 1055 miljoen, zo stelt de Algemene Rekenkamer vast.²⁸⁵ Gezien deze omvangrijke overschrijding overweegt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de procedure af te breken en geen onderhandelingen te beginnen, tenzij de biedende partijen op voorhand bereid zijn aanmerkelijke prijsverlagingen door te voeren.²⁸⁶ De consortia komen de staat snel tegemoet; verschillende opties voor prijsverlagingen worden uitgewisseld en de *Invitation to Modify Bids* resulteert in een forse neerwaartse bijstelling van de biedingen tot 10 à 30

²⁸² TK, 2001±2002, 28 472, nr. 2.

²⁸³ HSL-Zuid/u199903854, d.d. 7-01-2000.

²⁸⁴ HSL-Zuid/u200000305, d.d. 9-03-2000.

²⁸⁵ TK, 2001±2002, 28 472, nr. 2, p. 56.

²⁸⁶ De aanbesteding van het onderbouwcontract Noordelijk Holland had de Raad van Arbitrage geoordeeld dat de staat als aanbesteder onder alle omstandigheden de grenzen van de onderhandelingsruimte moet verken-
nen.

procent boven de PSC-waarde. Hierna wordt de aanbestedingsprocedure voortgezet.

Waarom de eerste biedingen zoveel hoger liggen dan de PSC-waarde is niet helemaal duidelijk. De Algemene Rekenkamer noemt in haar onderzoek naar de HSL-Zuid enkele verklaringen voor het «teleurstellende prijsniveau». Uit een analyse van de biedingen door het ministerie zou naar voren zijn gekomen dat de prijsverschillen werden veroorzaakt door «(...) de zware boeteregeling, technische onzekerheden, onzekerheden over de raakvlakken met de onderbouw, de nieuwe veiligheidsstandaard en de tijdigheid van vergunningen.» De Algemene Rekenkamer merkt verder op: «Ook de lange looptijd en de onmogelijkheid tot tussentijdse prijsaanpassing zouden bij de bidders hebben geleid tot hoge door te berekenen bedragen voor de risico's. Voorts bestond bij de projectmanager de indruk dat binnen de consortia ook onvoldoende interne druk op prijsvorming en verrekening is geweest.»

Een verklaring voor de forse overschrijding van de PSC kan natuurlijk ook gevonden worden in de hoogte van de PSC-waarde zelf. De Algemene Rekenkamer refereert in dit verband aan de bevindingen van de hoogle-raren Horvat, Vrijling en Van Ewijk die in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de kwaliteit van de eerste PSC hebben beoordeeld, onder andere op het punt van de risicowaardering. Volgens de Algemene Rekenkamer concludeerde dit «Adviesteam» dat de PSC circa twintig procent te laag berekend was en moest worden voorzien van een bandbreedte vanwege de moeilijke waardering van de onderscheiden risico's.

Onderhandelingen

In juni 2000 worden de beste twee bidders uitgenodigd tot het voeren van gedetailleerde onderhandelingen met de staat over het contract (*Invitation to Negotiate*). De ondergrens van de PSC-bandbreedte wordt vastgesteld als onderhandelingsmandaat voor de projectorganisatie HSL-Zuid. Hoewel het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich bewust is van het feit dat dit het budgetrecht van de Tweede Kamer raakt, wordt de Kamer niet direct betrokken bij de vaststelling van dit mandaat.²⁸⁷ De onderhandelingen die in het najaar van 2000 worden gevoerd, leiden ertoe dat de staat een aantal risico's terugneemt die zij het beste kan beheersen, waaronder rentewijzigingen tot de financiële sluiting van het contract en de vervanging van de rails bij buitengewoon grote vervoersvolumes.²⁸⁸

In januari 2001 wordt de partijen gevraagd een definitieve bieding (*Best and Final Offer*) te doen. In dat verzoek is de opleverdatum van het traject tussen Rotterdam en de Belgische grens enkele maanden verschoven naar 1 juni 2005. Door het opschuiven van een aantal mijlpalen bij de onderbouw op het traject tussen Rotterdam en de Belgische grens bleek de plandatum waarop met de bovenbouw kan worden gestart niet meer haalbaar. De Tweede Kamer wordt per brief op de hoogte gesteld van deze ontwikkelingen.²⁸⁹

²⁸⁷ Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 15-06-2000, kenmerk HSL-Zuid/U/54005.

²⁸⁸ Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 09-01-2001, kenmerk DGP/HSL/184595.

²⁸⁹ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 30 januari 2001, VW00000136, niet dossierstuk.

Op advies van Horvat c.s. wordt de PSC eind 2000 opwaarts bijgesteld, maar dit voorkomt niet dat de definitieve biedingen in maart 2001 nog altijd boven de bandbreedte van de PSC liggen en boven het verstrekte mandaat. Via dooronderhandelen trachten de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën de prijs verder omlaag te krijgen. Over de hele linie wordt gezocht naar prijsverlagende «optimalisaties en versoberingen» in het af te sluiten contract. Het gaat daarbij om beperkte

wijzigingen in de projectscope en andere verdelingen van bepaalde risico's.

Optimalisaties en versoeringen

De Algemene Rekenkamer noemt de volgende voorbeelden van optimalisaties en versoeringen:

- extra opbrengsten voor de infraprovider door uitbaten van telecommunicatiekabels;
- verschuiven van het renterisico naar de staat;
- soberder uitvoering van geluidsschermen;
- het aanpassen van ventilatoren op «minder intensieve brand»;
- verminderen van het aantal overloopwissels;
- het afzien van het systeem van ontsporingsgeleiding, tenzij een onafhankelijke veiligheidsadviseur dit noodzakelijk acht.

Memorandum of Understanding

In april 2001 wijzen de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën het consortium Infrasppeed aan als *preferred bidder*. De PSC wordt in de tussentijd opnieuw met enkele procenten verhoogd, zodat dit bedrag op min of meer gelijke hoogte komt met het laatste bod van Infrasppeed. Pas wanneer Infrasppeed zijn bod nog eens verlaagt, komt de gevraagde prijs onder het niveau van de PSC te liggen en wordt begin mei een onderhandelingsresultaat bereikt van € 1140 miljoen (contante waarde, inclusief compensatie vennootschapsbelasting). Dit komt neer op een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van circa € 104 miljoen.²⁹⁰ De ministers Netelenbos en Zalm gaan akkoord met een ambtelijk gunningsvoorstel en ondertekenen op 11 mei het *Memorandum of Understanding (MoU)*, waarin het onderhandelingsresultaat met Infrasppeed wordt bekrachtigd.²⁹¹ De ministers brengen de ondertekende MoU vervolgens vertrouwelijk ter kennis van de Tweede Kamer. Ook wordt per brief de contractsom medegedeeld.²⁹²

Planning

De voorgenomen gunning van het contract aan *Infrasppeed* heeft opnieuw consequenties voor de planning: met *Infrasppeed* wordt overeengekomen dat de opleverdatum van het noordelijke traject zes maanden verschuift naar 1 januari 2006. Daarnaast wordt een zogenaamde *slippage deal* gesloten, een contractuele voorwaarde waaronder de staat tegen geringe kosten de aanvang van de aanleg van bovenbouw maximaal negen maanden kan verschuiven om vertragingen in de onderbouw op te vangen. Deze informatie wordt opgenomen in het negende voortgangsrapport van juli 2001. Dat de ingebruikname van de HSL in dat geval eveneens vertraagt, vermeldt de minister niet expliciet.

²⁹⁰ Het bedrag van € 1140 miljoen is de contante waarde van 25 jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen van € 104 miljoen op basis van een discontovoet van 6 procent. Dit blijkt uit een ambtelijke notitie aan de minister van Financiën, d.d. 14 mei 2001, kenmerk IRF 2001±00084 N.

²⁹¹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 03-05-2001, kenmerk DGP/HSL/212462 inzake het gunningsvoorstel.

²⁹² Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 11 mei 2001, kenmerk DGP/191458.

²⁹³ Nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, d.d. 15 november 2001, kenmerk DGP/225132.

In de zomer van 2001 wordt het contract verder uitgewerkt, waarna in november 2001 het definitieve infraprovidercontract wordt getekend. Dit wordt gemeld in het tiende voortgangsrapport. Door tussentijdse rentevoordelen voor de staat wordt de uiteindelijke contractsom vastgesteld op € 1108 miljoen.²⁹³ De ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën roemen het succes van de getekende overeenkomst. In de brief aan de Tweede Kamer bij de Memorandum of Understanding schrijven zij zelfverzekerd: «*Er kan worden vastgesteld dat het eerste grote PPS-contract zonder twijfel een succes is, waarbij aantoonbaar meerwaarde is gerealiseerd ten opzichte van traditionele aanbesteding (...)*»

Op deze claim valt echter wel iets af te dingen, zo blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In de volgende paragrafen worden aan de

hand van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer kanttekeningen geplaatst bij enkele aspecten van de overeenkomst. Achtereenvolgens wordt ingezoomd op de aspecten financiële meerwaarde, de risico-verdeling, de budgettaire inpassing en de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het contract.

7.2.3 Financiële meerwaarde

Met het bereiken van een contractsom beneden de PSC-waarde kon voor het eerst hardop gesproken worden van financiële meerwaarde of efficiencywinst door PPS. In ambtelijke nota's wordt een bedrag van circa € 55 miljoen of vijf procent genoemd. De exacte hoogte van de financiële meerwaarde wordt echter niet aan de Tweede Kamer gemeld. Wel melden de ministers bij het tekenen van de MoU dat «*deze meerwaarde is aangetoond middels het door ons ontwikkelde instrumentarium. Dit instrument is de Public Sector Comparator.*» Na het bereiken van de MoU stelt de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg op 21 juni 2001 veel vragen over de meerwaarde van dit PPS-contract.²⁹⁴ Ook nu is de minister stellig in haar antwoord: «*De financiële meerwaarde van het aanbestedingsresultaat aan de infraprovider wordt geschat op vijf procent, hetgeen in totaal een voordeel oplevert van f 300 miljoen.*»²⁹⁵

De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij de berekening van de meerwaarde met behulp van de PSC. Haar voornaamste kritiek luidt dat de PSC bij de HSL-Zuid onvoldoende ontwikkeld is en de financiële meerwaarde van het infraprovidercontract niet overtuigend kan worden aangetoond:

- de aanpassingen van de PSC waren niet altijd transparant en soms inconsequent;
- sommige aannames zijn gebrekkig onderbouwd, met name op het punt van de gevraagde beschikbaarheid van 99 procent;
- de stelligheid waarmee de efficiencywinst werd geclaimd, gelet op de aanwezige bandbreedte van de PSC en de inherente onzekerheid rondom «*dit soort prognoses*» die zich over 30 jaar uitstrekken. Een minder gunstige, maar even realistische berekening resulteert in een meerwaarde van 1,3 procent;
- tegenover de geclaimde efficiencywinst stelt de Algemene Rekenkamer tot slot de hogere transactiekosten. Het infraprovidercontract is gerealiseerd tegen hoge advieskosten van naar schatting € 45 tot 68 miljoen.²⁹⁶ Die kosten wogen weliswaar niet mee bij de beoordeling van de biedingen, maar moeten voor het vaststellen van daadwerkelijke efficiencywinst grotendeels in mindering worden gebracht op het geclaimde financiële voordeel.

Die hoge advieskosten vormen ook een illustratie van het feit dat het contract voor de infraprovider het domein is van ingehuurde juridische en financiële experts die voornamelijk uit het buitenland afkomstig zijn. Tot dat moment bezat het ministerie van Verkeer en Waterstaat immers geen enkele ervaring met grootschalige DBFM-contracten, noch met het financieel instrumentarium zoals PSC.

Tot slot

Door de fluctuaties in de PSC ontstaat de indruk dat de toepassing van dit instrument vooral ten dienste stond van een keuze ten gunste van het DBFM-contract. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had zich duidelijk ten doel gesteld dit PPS-contract te sluiten en daarmee moest financieel voordeel behaald worden, als legitimatie voor het contract.

²⁹⁴ TK, 2000±2001, 22 026 nr. 142.

²⁹⁵ Over dit bedrag merkt de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek op dat dit een onjuiste weergave van de meerwaarde is, omdat hierbij ten onrechte een percentageberekening is toegepast op de totale beschikbaarheidsvergoeding in constante prijzen. Het percentage had echter alleen betrekking op het verschil tussen de PSC en de biedingen in contante waarden.

²⁹⁶ Zie ook 4.4.4.

Praktisch gezien betekende dit dat biedingen naar beneden gingen en de PSC-waarde omhoog. In een nota aan de minister van 30 maart 2001 passeert weliswaar de optie om tot publieke uitvoering over te gaan wanneer het laatste bod hoger dan PSC zou zijn, maar het is de vraag hoe realistisch deze optie op dat moment is: er is geen uitgewerkte publieke variant en het investeringsbudget voor de infraprovider had elders op de begroting een bestemming gevonden. In de volgende paragraaf wordt dit budgettaire knelpunt toegelicht.

7.2.4 Risicoverdeling

Infraspeed draagt in beginsel alle risico's die voortvloeien uit het ontwerp, de aanleg, het onderhoud en de financiering van de HSL-bovenbouw, tenzij is bepaald dat risico's voor rekening van de staat komen. Daarbij gaat het om risico's die vanzelfsprekend niet binnen de beïnvloedings-sfeer van *Infraspeed* liggen, zoals:

- de beschikking van *Infraspeed* over de juiste technische specificaties van de onderbouw;
- de tijdige en adequate oplevering van de onderbouw, dat wil zeggen zodanig dat *Infraspeed* in staat is de overeengekomen werkzaamheden te verrichten;
- de medewerking van de NS-taakorganisaties (nu Prorail) om de aansluiting te realiseren op de bestaande spoorinfrastructuur en een adequaat beheer en onderhoud van de HSL tijdens de exploitatiefase mogelijk te maken.

Infraspeed is hier volledig afhankelijk van de prestaties van derden, hetgeen *de facto* tot de risicosfeer van de staat behoort. De Algemene Rekenkamer zal in 2002 hierover terecht opmerken: «*Dit gegeven relativeert in belangrijke mate de weergave in het privatiseringsmodel dat (met betrekking tot de infraprovider) slechts een tweetal risico's bij de overheid liggen, te weten het risico's van tegenvallend vervoer en de (financiële) risico's van de effecten van wets- en beleidswijzigingen.*»

Raakvlakrisico's

De risico's voor *Infraspeed* die gekenmerkt worden door afhankelijkheid van derden behoren tot de categorie van zogeheten raakvlakrisico's. Concreet duidt dit op de problemen die ontstaan, indien blijkt dat de onderbouw, de bovenbouw en het vervoersgebruik op specifieke onderdelen (de raakvlakken) niet op elkaar aansluiten qua techniek, ontwerp, functionaliteit of beheerswijze. De raakvlakrisico's liggen, voor zover deze niet in de afzonderlijke contracten geregeld zijn, volledig bij de overheid. Zij draagt als opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van werkzaamheden en activiteiten die op de raakvlakken van de projectonderdelen of de contracten worden verricht.²⁹⁷

²⁹⁷ De staat heeft een aantal van deze risico's weer over kunnen dragen aan derde partijen door met deze partijen overeenkomsten te sluiten. Een voorbeeld is de regieovereenkomst met de taakorganisaties van de NS (nu Prorail) om de medewerking van deze organisaties te garanderen t.a.v. de HSL-exploitatie en het beheer van de infrastructuur.

Risicoverdeling infraprovider gemeld

In voortgangsrapport 9 (1 juli 2001) is in de themabijlage over het infraprovidercontract gemeld dat: «*Infraspeed als uitvoerder van het project de meeste risico's draagt. Het is een beperkt aantal risico's dat Infraspeed totaal niet kan beheersen. Die zijn dan ook door de staat overgenomen omdat daar anders forse vergoedingen tegenover hadden gestaan. Het gaat om risico's zoals de beheersing van de raakvlakken tussen de bouwers van betonnen onderbouw en de spoortechnische bovenbouw van de lijn.*»

Voorbeeld raakvlakken: bovenleidingportalen

Wanneer in 2001 de onderbouwcontracten in uitvoering worden genomen, manifesteren zich de eerste raakvlakrisico's. De aannemers van de onderbouw dienen gaten te boren voor de bevestiging van bovenleidingportalen die door de infraprovider worden geplaatst. Om de juiste gaten te boren (juiste diameter, afstand) dienen die aannemers over de ontwerpgegevens van de infraprovider (Infraspeed) te beschikken. Infraspeed heeft die gegevens op dat moment niet beschikbaar, zodat de onderbouwaannemers die gaten «naar eigen inzicht» aanbrengen. Infraspeed behoudt uit hoofde van zijn contract met de staat echter de ontwerpvrijheid met betrekking tot bovenleidingportalen, hetgeen het risico met zich meebrengt dat deze niet blijken te passen op de voorzieningen die hiervoor op de onderbouw zijn aangebracht.

7.2.5 Budgettaire inpassing

Verschil vervoersopbrengsten en vergoeding infraprovider

Eén van de complicaties bij het realiseren van een aanvaardbaar onderhandelingsresultaat betreft het verschil tussen de geraamde opbrengst uit de vervoersconcessie en de beschikbaarheidsvergoeding. Gedurende het onderhandelingsproces werd ervan uitgegaan dat een jaarlijks tekort zou ontstaan van circa f 20 miljoen (€ 9 miljoen).²⁹⁸ Hoewel in het infraprovidercontract en het af te sluiten vervoerscontract geen direct financieel verband wordt gelegd tussen de beschikbaarheidsvergoeding en de vervoersopbrengsten, is de contracteringsfilosofie wel degelijk gebaseerd op een koppeling tussen beide financiële stromen. Het uitgangspunt was immers dat met de vervoersinkomsten een gedeelte van de infrastructuur kon worden gefinancierd. Pas toen duidelijk werd dat de toekomstige vervoerder ± een combinatie van NS en KLM ± aanmerkelijk meer wilde betalen voor de vervoersconcessie dan de gevraagde jaarlijkse minimumopbrengst kon dit knelpunt worden weggenomen. De met NS/KLM overeengekomen jaarlijkse (maximum-) vergoeding voor de concessie bleek uiteindelijk hoger dan de (maximum-) beschikbaarheidsvergoeding die met Infraspeed overeengekomen was.

Budgettaire verwerking

Er was nog een ander financieel-technisch probleem: hoe moest het totaal van de vergoedingen aan de infraprovider over 25 jaar worden verwerkt in de projectbegroting, waarin alleen de aanleginvesteringen waren opgenomen, deels gedekt door f 1,8 miljard private financiering? De Tweede Kamer (onder meer de heer Leers) had er eerder al bij de minister op aangedrongen dit inzichtelijk te maken. Op het moment dat de MoU werd ondertekend was dit probleem nog niet opgelost.

Eén van de uitgangspunten uit de notitie «*financiële structurering PPS-projecten*» van de minister van Financiën luidt dat: «*projecten ongeacht de financieringswijze onderworpen dienen te zijn aan een integrale afweging binnen de uitgavenkaders*».²⁹⁹ De budgettaire verwerking van het infraprovidercontract komt tegemoet aan dit uitgangspunt, zo blijkt uit het onderzoek naar de HSL-Zuid van de

²⁹⁸ Nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, d.d. 30 maart 2001, kenmerk DGP/HSL/206728.

²⁹⁹ TK, 1999±2000, 26 800 IXB, nr. 18.

Algemene Rekenkamer. De private financiering voor de HSL-Zuid werd geraamd op f 1,8 miljard (€ 817 miljoen). Het totaalbedrag werd voorgefinancierd uit het FES. Toen het infraprovidercontract voor de bovenbouw werd getekend, viel f 1 miljard uit het budget vrij dat beoogd was voor de aanleginvestering. Hiermee kon het belangrijkste deel van de voorfinanciering uit het FES worden afgelost. Voor deze aanleginvestering kwamen echter de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen aan de infraprovider in de plaats. Deze worden gedekt door de opbrengsten uit de vervoersconcessie, waarbij de resterende f 800 miljoen voorfinanciering uit het FES tussen 2010 en 2020 zal worden terugbetaald uit het positieve saldo van deze financiële stromen.

Oordeel Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer plaatste bij deze gang van zaken wel de kanttekening dat een reële budgettaire «terugvaloptie» voor private financiering niet aanwezig was, omdat de verwachte vrijval van de geraamde investeringskosten al vóór de feitelijke realisatie van het infraprovidercontract was toegekend aan het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR). Indien de private financiering via het Infraprovidercontract niet tot stand was gekomen, zouden er volgens de Algemene Rekenkamer budgettaire knelpunten zijn ontstaan en was een herprioritering binnen het MIT noodzakelijk geweest.

7.2.6 Betrokkenheid van de Tweede Kamer

In tegenstelling tot de onderbouwcontracten en het vervoerscontract heeft de Tweede Kamer betrekkelijk weinig overleg gevoerd of vragen gesteld over het infraprovidercontract. De Tweede Kamer heeft hierover ook relatief weinig brieven ontvangen. Doorgaans verliep de informatievoorziening over de stand van zaken van het infraprovidercontract via de reguliere voortgangsrapporten.

Toch concludeert de Algemene Rekenkamer dat de informatie die aan de Tweede Kamer - ook in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten ± over de infraprovider verschaft werd, zeker in de beginfase omvangrijk was. Over het vervolg is zij echter een stuk kritischer: *«Naarmate het proces vorderde en bieders in beeld kwamen, werd de informatiestroom minder. In de voortgangsrapporten werd veel informatie verschaft, maar de gegevens hadden een betrekkelijk algemeen karakter. Met name financiële gegevens, met cijfermateriaal onderbouwde risicoanalyses, ontbraken (...).»*

Hoewel de PSC van cruciaal belang was bij de aanbesteding, is de Tweede Kamer slechts op hoofdlijnen geïnformeerd over dit instrument. Over de concrete toepassing of de uitkomst van de PSC heeft de minister uit het oogpunt van vertrouwelijkheid nauwelijks informatie verstrekt, zo valt op te maken uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer is verder uitgesproken kritisch over de wijze waarop de Tweede Kamer bij de uiteindelijke gunning is betrokken. Zij concludeert dat de Tweede Kamer haar controlerende bevoegdheden niet kon uitoefenen, omdat zij niet het gunningsvoorstel had ontvangen, maar de al ondertekende MoU. De Tweede Kamer werd hiermee voor een voldongen feit geplaatst. Dit is bovendien in strijd met het vigerende *«Beleidskader voor private financiering»* (zie kader). De ministers Netelenbos en Zalm bestrijden dit standpunt met het verweer dat de MoU vóór ondertekening aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat is aangeboden. Tegelijkertijd merken de ministers in hun reactie op het

rapport op dat «het de onderhandelingspositie van de staat ernstig verzwakt zou hebben als het onderhandelingsresultaat nog door de Kamer gewijzigd had kunnen worden.»

Beleidskader private financiering van infrastructuur³⁰⁰

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het *Beleidskader private financiering van infrastructuur* (1993) bij de gunning van het infraprovidercontract niet is nageleefd. Zij merkt hierover het volgende op: «Aan de Kamer is (1) vooraf geen mandaat gevraagd voor het Infraprovidercontract, (2) tussentijds zijn onvoldoende gegevens verstrekt aan de Kamer, (3) het definitieve contract is niet aan de Kamer voorgelegd en (4) het contract bevatte ook geen ontbindende voorwaarde voor parlementaire goedkeuring». Zij beveelt aan om tot een expliciet besluit over het bestaande dan wel een nieuw beleidskader te komen, dat recht doet aan het budgetrecht van de Tweede Kamer en waarin de informatievoorziening aan de Tweede Kamer dusdanig gewaarborgd is dat de Tweede Kamer haar controlerende taak ten volle kan uitoefenen. De ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat hebben naar aanleiding van het rapport de toezegging gedaan het beleidskader op bovenvermelde punten te willen heroverwegen. Die toezegging is tot op heden nog niet nagekomen.

De laatste uitspraken doen vermoeden dat bij de ministers kennelijk de angst leeft dat bemoeienis van de Tweede Kamer op de vooravond van contractondertekening onacceptabel is voor de marktpartij waarmee wordt onderhandeld en daarmee een verlamdend of kostenopdrijvend effect teweeg brengt. Dit lijkt een reflexmatig verweer dat ook wordt aangetroffen bij de gunning van het vervoerscontract dat in de volgende paragraaf wordt beschreven.

7.3 Het vervoerscontract

7.3.1 Achtergrond bij de gunning van het vervoer

De gunning van de exploitatierechten voor het vervoer over de HSL-Zuid (de vervoersconcessie) wordt vanaf het begin gedomineerd door een gespannen verhouding tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen. De NS is in 1995 verzelfstandigd en de Nederlandse overheid werkt, aangespoord door Europese beleidsontwikkelingen, aan een geleidelijke liberalisering van de spoorsector. Daarin past een mogelijke privatisering van de NS, zij het onder de voorwaarde dat er concurrentie op het spoor mogelijk wordt. De NS heeft uiteraard zijn eigen agenda; het bedrijf ziet privatisering alleen zitten wanneer het een langjarig alleenrecht verwerft voor zowel het vervoer over zowel de HSL-Zuid als het binnenlandse kernnet. De NS verzet zich daarom van meet af aan tegen een internationale aanbesteding van het grensoverschrijdende HSL-vervoer. Het kabinet wil die aanbesteding juist inzetten als instrument om de nieuwe zakelijke verhoudingen tussen de NS en de staat te scheppen. Zo streeft minister Netelenbos er naar de voorwaarden voor het prestatiecontract met de NS te koppelen aan de voorwaarden voor het HSL-vervoer. Aldus wordt er achter de schermen een machtsspel gespeeld tussen het ministerie en de top van de NS, dat de onderlinge verhoudingen geen goed doet. Feitelijk kan de minister natuurlijk niet om de NS heen: de gewenste optimale integratie tussen de HSL en het kernnet kan uiteraard het beste door de NS worden verzekerd. Ook de Tweede Kamer legt hier sterke nadruk op. Al met al is een zekere voorkeurspositie voor de NS bij de gunning van het vervoer onontkoombaar.

³⁰⁰ TK, 1993±1994, 22 512, nr. 3.

Tegen deze achtergrond van complexe verhoudingen is het niet verwonderlijk dat ook de aanbesteding van de vervoersconcessie erg moeizaam verloopt. De aanbesteding zal ruim twee jaar in beslag nemen, met name vanwege het stopzetten van de onderhandelingsprocedure met de NS in het najaar 1999. Uiteindelijk verwerft een combinatie van NS en KLM via openbare aanbesteding de vervoersrechten voor de HSL, tegen betaling van een vergoeding die de verwachtingen van het ministerie overtreft. In deze paragraaf wordt het verloop van de aanbesteding nauwgezet gevolgd.

7.3.2 Uitgangspunten voor de gunning van het vervoer

De gunning van de vervoersconcessie is direct verbonden aan de privatiseringsdoelstelling: de concessie moet minstens f 1,8 miljard opbrengen, opdat de private medefinanciering van het project wordt gerealiseerd. Deze doelstelling volgt uit de financiële kaders die waren vastgelegd in PKB 3 en de besluitvorming inzake de bijdrage aan België. De business case voor de HSL-exploitatie en het onderzoek van OC&C Strategy consultants uit de *Nieuwe HSL-nota*³⁰¹ gelden in 1998 nog als onderbouwing voor de private bijdrage. Uit interne documenten blijkt echter dat de business case op een aantal punten niet meer in overeenstemming is met de voorgenomen afzonderlijke contractering van de infrastructuur en het vervoer. Het plan houdt geen rekening met een scheiding van infrastructuur en exploitatie, noch met PPS en gaat er vanuit dat de NS de HSL-exploitatie voor zijn rekening mag nemen.³⁰²

De laatste gedachte had het kabinet in de voorgaande jaren geleidelijk losgelaten. Anticiperend op de liberalisering van het railpersonenvervoer werd het telkens waarschijnlijker dat de verzelfstandigde NS stevig zouden moeten concurreren met buitenlandse vervoersbedrijven om zowel het binnenlandse als het internationale HSL-vervoer te bemachtigen. De beoogde concurrentie krijgt voor het eerst concrete vorm in de gunningsprocedure die het kabinet begin 1999 voorstelt. Dit gebeurt in:

- 1) De nota «Derde Eeuw Spoor».
- 2) De privatiseringsnotitie van januari 1999.

In deze nota's worden de uitgangspunten voor een aanbesteding van het vervoer en de opeenvolgende stappen daarbinnen vastgelegd.

³⁰¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nieuwe HSL-Nota, deelrapport 2 Exploitatieplan*, 1994.

³⁰² Nota projectorganisatie HSL-Zuid, d.d. 12 juni 1998, kenmerk U9802866.

Uitgangspunten voor een aanbesteding van het vervoer

Ad 1) de nota «Derde Eeuw Spoor» (TK, 1998±1999, 26 464, nr. 1)

- het grensoverschrijdend vervoer over de HSL wordt in concurrentie aanbesteed;
- voor binnenlandse treinen over de HSL-Zuid wordt de NS in de gelegenheid gesteld om als eerste een bod te doen. Indien dit bod financieel en kwalitatief voldoende is, zal het binnenlandse HSL-Zuid vervoer voor een nader te bepalen periode rechtstreeks worden gecontracteerd met NS;
- indien het voorstel van NS geen adequate prijs-kwaliteitverhouding biedt, wordt (ook) het binnenlands vervoer in concurrentie aanbesteed;
- beoordeling van NS voorstellen wordt ter toetsing op kwalitatieve en financiële aspecten voorgelegd aan een door de minister te benoemen: «Commissie van Wijzen».
- wijze van beoordeling van het bod van de NS wordt uitgewerkt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met het ministerie van Financiën;
- in het geval de NS het binnenlandse HSL-vervoer verzorgt, mag de NS geen meerderheidsaandeel verkrijgen in het consortium dat het Nederlandse deel van het internationale HSL-vervoer verzorgt; hierover dienen met NS afspraken te worden gemaakt in het kader van de contractering van het binnenlands vervoer.

Ad 2) de privatiseringsnotitie (TK, 1998±1999, 26 026, nr. 84)

- de exploitatie van het vervoer over de HSL-Zuid moet financieel transparant zijn en de financiële lasten en baten moeten worden gescheiden van de rest van het spoorvervoer in Nederland.³⁰³
- de promotie en positionering van de hogesnelheidstrein als nieuw vervoermiddel dient gewaarborgd te zijn met het oog op de substitutiedoelstelling en de economische doelstelling.
- bij concurrentie van ongeacht welke vorm is gelijke berechting (*level playing field*) voor alle partijen noodzakelijk, waarbij ook specifieke aandacht voor de machtspositie van buitenlandse staatsmaatschappijen aan de orde is (reciprociteit).

7.3.3 Voorkeurspositie voor NS

Wordt NS benadeeld?

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt begin 1999 een analyse op over de concurrentiepositie van de NS. Het bedrijf dreigt naar de rechter te zullen stappen bij een openbare aanbesteding van het HSL-vervoer, omdat zij meent concurrentienadeel te hebben ten opzichte van Franse staatsbedrijven die mee willen bieden. Ook voorziet de NS dat buitenlandse bedrijven juridische stappen nemen, juist vanwege het mogelijke voordeel dat de NS geniet als exploitant van het kernnet. De minister deelt de zorg om een zogeheten «gelijk speelveld», maar meent niet dat de NS zich op voorhand in een nadelige concurrentiepositie bevindt. Ook als de Franse spoorwegen (SNCF) door hun grotere financiële slagkracht een betere prijs dan NS kunnen bieden, is er geen sprake van oneigenlijke concurrentie. Dit is pas het geval als dit bedrijf zijn machtspositie misbruikt om te voorkomen dat anderen een concurrerend bod uitbrengen. Uit een juridische analyse blijkt dat het echter vrijwel onmogelijk is om op voorhand verdachte partijen uit te sluiten van deelname.

Tenderprocedure HSL-Zuid

Ondanks de bezwaren van de NS wordt voorjaar 1999 de tenderprocedure tot op kabinetsniveau voorbereid. Het kabinet stuurt aan op een resultaat waarbij de NS in ruil voor het binnenlands vervoer meewerkt aan de aanbesteding van het grensoverschrijdend vervoer. Minister Netelenbos heeft hierover enkele malen met de NS-top een gesprek.

³⁰³ Met «financieel transparant» doelt de minister van Verkeer en Waterstaat op het voorkomen van kruissubsidies tussen het vervoer over de HSL en het vervoer over het bestaande spoorwegnet, zo blijkt uit een nota aan de ministerraad, d.d. 03 mei 1999, kenmerk DGP/U199901272.

Op 7 mei stelt het kabinet stelt de tenderprocedure vast en op 19 mei 1999 wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de voorgenomen tenderprocedure.³⁰⁴ Deze moet resulteren in één of meer contract(en) met vervoerder(s) over de HSL-Zuid. De contracten moeten tijdig (december 2001) worden afgesloten om zeker te stellen dat er bij openstelling van de HSL-Zuid ± juni 2005 volgens de dan geldende planning ± daadwerkelijk vervoersdiensten worden aangeboden.

Op 1 juni 1999 zal, met het uitsturen van een *registration document*, de aanbestedingsprocedure in gang worden gezet. De NS mag als eerste bieden op het binnenlands vervoer, wat neerkomt op twee treindiensten per uur per richting tussen Amsterdam en Rotterdam. Het staat de NS daarbij vrij om treindiensten aan te bieden die samenhangen met de dienstverlening op het kernnet. Parallel zal een consultatieronde worden gestart waarin ook andere partijen hun belangstelling voor het HSL-vervoer kenbaar kunnen maken. Uit de consultatieronde moet ook duidelijk worden of de NS in samenwerking met NMBS en SNCF bereid is mee te werken aan een tender van het internationaal vervoer. Daarna zal de (openbare) aanbesteding van het internationaal vervoer worden gestart. De NS krijgt hier geen voorkeurspositie, omdat zij op grond van EU-wetgeving geen meerderheidsaandeel mag hebben in het consortium dat het internationale vervoer verzorgt.

Reciprociteit

De medewerking van Belgische en Franse spoorwegen is op dat moment geenszins zeker. Zo heeft de staat geen garanties dat België en Frankrijk vrije mededinging door buitenlandse maatschappijen naar het vervoer op hun HSL-netwerk zullen toestaan. «Reciprociteit» is voor het kabinet echter een harde voorwaarde voor deelname aan de Nederlandse tender van het internationale vervoer. Minister Netelenbos laat dit de Tweede Kamer op 14 juni 1999 per brief weten.³⁰⁵ De vraag is alleen of de nationale spoorwegmaatschappijen van België en Frankrijk uitgesloten kunnen worden van de tender, als zij geen buitenlandse maatschappijen op hun eigen HSL-net dulden. De Tweede Kamer komt in 1999 en 2000 regelmatig terug op dit punt: zij is het principiële eens met de reciprociteitsvoorwaarde, maar is tegelijkertijd sceptisch over deze voorwaarde, omdat dan alleen de Britse spoorwegmaatschappijen in aanmerking komen voor het internationaal vervoer.

Verder wordt er een Commissie van Wijzen ingesteld die de beoordeling van de biedingen en de daarbij gehanteerde criteria zal toetsen. Tot slot zegt de minister toe de Tweede Kamer in oktober 1999 te informeren over de evaluatie van het NS-bod op het binnenlands vervoer en in december over contractering van het binnenlands vervoer of eventuele vervolg van de aanbesteding.

De NS handhaaft zijn forse bezwaren tegen de voorgenomen tenderprocedure en kiest het offensief. Het bedrijf ventileert zijn bezwaren in de media en bij leden van de Tweede Kamer. De kern van die bezwaren is dat de NS meent fors benadeeld te worden door openbare aanbesteding. In een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 15 juni 1999 weerlegt minister Netelenbos de bezwaren. Zij is het «*absoluut niet eens met het beeld dat groot onrecht wordt aangedaan aan de NS.*» De NS heeft een preferentiële positie gekregen voor het binnenlands vervoer en kan daar gebruik van maken, maar het hoeft niet, zo stelt de minister.

³⁰⁴ TK, 1998±1999, 24 464, nr. 2.

³⁰⁵ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 89.

Reactie op berichten in de media

Naar aanleiding van berichtgeving in de Volkskrant van 5 juni 1999 gaat de minister, op verzoek van de Tweede Kamer, per brief in op de aanbesteding van het vervoer.³⁰⁶ In het krantenbericht wordt gesteld dat het kabinet onverwacht de voorwaarden voor de exploitatie flink zou hebben aangescherpt waardoor het inpassen van de HSL in het bestaande intercitynet vrijwel onmogelijk zou worden. De minister ontkent dit en schrijft: «Het kabinet heeft besloten om concurrentie om het spoor stapsgewijs en beheerst in te voeren. Daarom kan NS binnen de voorgestelde procedure en op basis van de nog in te dienen Wet Personenvervoer het exclusieve recht verwerven om binnenlandse vervoersdiensten aan te bieden over de HSL-Zuid». Er is gekozen voor een scherpe aanbestedingsprocedure, maar als NS een zowel financieel als vervoerskundig uitstekend financieel bod doet, kan de NS volgens de minister gerust zijn.

Tijdens het Algemeen Overleg heerst bij veel fracties ongenoegen over het feit dat het *registration document* al is opgesteld en de tenderprocedure gestart, alvorens hierover met de Tweede Kamer te debatteren.³⁰⁷ Het registratiedocument is gebaseerd op de Wet Personenvervoer, die nog niet behandeld is in de Tweede Kamer. Ook benadrukken enkele woordvoerders dat de aanbesteding van het HSL-vervoer samenhangt met het bredere vraagstuk van concurrentie op het spoor. Dit vraagstuk wordt behandeld in de nota «*De derde eeuw spoor*», maar ook deze is nog niet in de Tweede Kamer besproken.

De Tweede Kamer hecht grote waarde aan de integratie van het binnenlandse HSL-vervoer met de dienstregeling over het bestaande net. De NS moet daarom een goede kans krijgen. De heer Leers merkt op: «*Door hetgeen in het registration document staat, worden de duimschroeven voor de NS aangedraaid en de bakens sluipenderwijs richting concurrentie op het spoor verzet. De suggestie wordt gewekt dat ook het binnenlandse deel van het HSL-vervoer in de aanbidding is.*»

Minister Netelenbos stelt, ondersteund door de Landsadvocaat, dat er niets onomkeerbaars is gestart, behalve dat de markt verkend wordt en dat NS de mogelijkheid wordt geboden om een bod te doen op het binnenlandse vervoer. «*Blijkt in oktober 1999 dat de NS niet tot een bevredigend bod is gekomen, dan komt er een internationale tenderprocedure voor het totale vervoer*», aldus de minister. Ondanks deze geruststellende uitspraak van de minister wordt op 1 juli 1999 een motie van Van Gijssel (PvdA) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om: «*met betrekking tot de exploitatie van het internationale vervoer op de HSL-Zuid geen onomkeerbare stappen te zetten noch besluiten te nemen waar derden enigerlei rechten aan kunnen ontleen voordat de nota «De Derde Eeuw Spoor» in de Tweede Kamer is behandeld.*»³⁰⁸

7.3.4 NS bod niet-ontvankelijk

In juli 1999 ontvangen de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën signalen dat de NS een niet-ontvankelijk bod voorbereidt, dat wil zeggen een bod dat niet in overeenstemming is met de specificaties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit is zorgelijk, omdat de NS uiterlijk 18 augustus 1999 een goed bod moet neerleggen. De NS vraagt om uitstel tot medio september 1999. Veel tijd is er niet; als het kabinet in november geen besluit neemt over het vervoer, dan is het bijna onmogelijk de aanbesteding op tijd te starten.

³⁰⁶ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 89.

³⁰⁷ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 91.

³⁰⁸ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 92.

Op 1 september 1999 brengt de NS een bod uit. Het bod omvat een voorstel voor exclusieve exploitatie van zowel de binnenlandse als internationale HSL-treindiensten als ook een nieuwe treindienst over de belangrijkste kernnetverbindingen. De NS geeft hiermee aan, in afwijking van de kabinetsafspraken, alleen over een totaalpakket te willen onderhandelen. De onderhandse gunning van alleen het binnenlandse vervoer wijst de NS af, omdat dit verliesgevend zou zijn. Daarnaast vreest het bedrijf door de gevraagde samenwerking bij het internationaal vervoer geheel te worden weggeconcentreerd.³⁰⁹ Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is teleurgesteld over het voorstel van de NS. De exclusieve gunning van het internationale vervoer is strijdig met de kabinetsafspraken. Ook financieel valt het bod tegen: het bedrag van f 2,8 miljard lijkt behoorlijk, maar verhult volgens het ministerie dat de NS «slechts» f 1 miljard voor de HSL-exploitatie heeft geboden.³¹⁰ Daarnaast ontbreekt de gevraagde financiële transparantie ten aanzien van de vervoerexploitatie en de voordelen van integratie met het kernnet. Tot slot stelt de NS voorwaarden aan het spoorbeleid, die voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet acceptabel zijn: aan het bod wordt een lijst met overheidssinvesteringen in spoorinfrastructuur³¹¹ verbonden en het bedrijf wenst géén substantiële beleidswijzigingen als gevolg van de *«Derde eeuw spoor, de nieuwe Spoorwegwet of de Wet Personenvervoer»*. Deze voorwaarde ± in combinatie met het gevraagde monopolie op het kernnet tot 2035 ± staat op gespannen voet met Europese wetgeving en beleidsvoornemens.

Minister Netelenbos geeft de NS tot 18 september 1999 de gelegenheid het bod aan te passen. De NS gaat hier niet op in, maar verstrekt aanvullende informatie ter onderbouwing van het uitgebrachte bod. Ambtelijk wordt aangedrongen tot die tijd geen inhoudelijke mededelingen te doen aan de Tweede Kamer. De NS heeft zijn toekomst als geprivatiseerde onderneming inmiddels aan de HSL-exploitatie verbonden. De Raad van Commissarissen schrijft in een brief aan de minister: *«Het moet vrijwel uitgesloten worden geacht dat NS zonder HSL-exploitatie succesvol kan worden geprivatiseerd. Een bedrijf zonder groeimogelijkheden, met een hoog risicoprofiel (...) zal niet de slagkracht hebben voor innovatie in het intercitysysteem en daarom geen belangstelling oproepen bij investeerders.»*

Bod afgewezen

De Commissie van Wijzen, onder leiding van TPG-bestuursvoorzitter A. J. Scheepbouwer, brengt 11 oktober 1999 haar advies uit over het voorstel van de NS.³¹² De conclusie is duidelijk: het bod voldoet niet aan de eisen die in de procedure zijn gesteld en moet daarom niet-ontvankelijk worden verklaard. Ook de Landsadvocaat is deze mening toegedaan. Evenmin voldoet het NS-voorstel aan de uitgangspunten van het kabinet voor het HSL-vervoer, zo stelt de Commissie van Wijzen. Als het kabinet toch met de NS wil onderhandelen, bijvoorbeeld over onderdelen van het voorstel, moet de lopende procedure worden stopgezet en een nieuwe procedure worden opgestart. Het advies aan de minister is daarom de *«daadwerkelijke openbare aanbesteding van zowel het binnenlands als het internationaal vervoer over de HSL-Zuid voor te bereiden.»* De NS mag hier gewoon in meebieden, zo meent de Commissie van Wijzen.

Laatste kans voor NS

Het advies van de Commissie wordt intern overgenomen, maar het ministerie blijkt zich bewust van eventuele politieke wensen in de Tweede Kamer om concessies te doen aan de NS teneinde tot een akkoord te

³⁰⁹ Nota aan de minister, d.d. 27-09-1999, kenmerk U199903143.

³¹⁰ Nota aan de minister, d.d. 6-09-1999, kenmerk U199903000.

³¹¹ Ter hoogte van circa f 5 miljard. Het gaat onder meer om de aanleg van de Hanzelijn en de HSL-Oost.

³¹² Commissie van Wijzen, Advies inzake de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, 11 oktober 1999.

komen. De minister wordt daarom ambtelijk geadviseerd de Tweede Kamer pas op het laatste moment één of meer opties voor te leggen, die de NS een bijzondere positie geven in een openbare aanbesteding.³¹³ Op 12 november 1999 wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de afwijzing van het NS-bod en het door de ministerraad voorgestelde vervolg van de aanbesteding. De NS ontvangt in een spoedprocedure nog dezelfde dag een brief waarin zij drie opties krijgt voorgelegd. Uiterlijk 18 november 1999 moet de NS hierin een keuze gemaakt hebben:

1. De NS krijgt een laatste kans om alsnog zonder voorbehoud te tekenen voor het contract dat de Staat heeft opgesteld en dat recht geeft op het binnenlands vervoer voor de periode 2006±2015. Aan deze laatste kans worden ook voorwaarden verbonden die betrekking hebben op het prestatiecontract voor het binnenlandse hoofdrailnet.
2. Een openbare aanbesteding waar de NS niet aan mee mag doen maar wel het recht heeft om met de winnaar te participeren (tot maximaal 50 procent) in het op te richten HSL-bedrijf.
3. Openbare aanbesteding van het binnen- en buitenlandse vervoer (zonder voorkeursrecht voor de NS).

De juridische risico's van een laatste kans (*«take it or leave it»*) zijn groot, zo blijkt uit ambtelijke adviezen aan de minister, maar dit blijft onvermeld in de brief aan de Tweede Kamer. Kennelijk waren die risico's niet bestand tegen de politieke druk om verder te onderhandelen. De spoedprocedure blijkt echter vergeefse moeite, want de NS verwerpt alle opties. Ondertussen uit het bedrijf zowel in het openbaar als in een brief aan de minister stevige kritiek op de gevolgde procedure en op de conclusies van de Commissie van Wijzen (maar liefst 25 punten).³¹⁴ De NS betwist ondermeer de onafhankelijkheid van de Commissie. De verhoudingen tussen het ministerie en de NS bereiken hiermee een dieptepunt.

Dilemma door juridische risico's

De projectdirecteur HSL-Zuid ziet het als zijn «plicht» de minister te waarschuwen voor de juridische risico's van de «laatste kans».³¹⁵ In een tweetal notities geeft hij aan dat zowel de NS als andere gegadigden voor de vervoersconcessie zich bij een laatste kans ernstig benadeeld kunnen voelen en zich kunnen wenden tot de (Europese) rechter.

Dit manifesteert zich door het volgende dilemma: Indien de NS *wel* akkoord gaat met de «laatste kans», wordt afgeweken van de vastgestelde tenderprocedure. Zonder goede motivering van die afwijking kan de gunning door derden met succes worden aangevochten voor het Europese Hof. Ook kunnen in dat geval schadeclaims van geregistreerde partijen en maatregelen van de Europese Commissie verwacht worden. Indien de NS *niet* akkoord gaat met de laatste kans, ontstaat de vraag of de NS nog mee kan doen in een openbare aanbesteding. In dit geval kan deelname door de NS door derden juridisch worden aangevochten in verband met de mogelijke kennisvoorsprong die de NS tijdens de spoedprocedure opbouwt. Daarentegen kan eventuele uitsluiting van de NS voor de rechter disproportioneel blijken, onder meer gelet op de korte tijdsperiode van de spoedprocedure en de aanvullende voorwaarden die de staat hierbij heeft gesteld (onbehoorlijk bestuur).³¹⁶

³¹³ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 27 oktober 1999, kenmerk 199903520.

³¹⁴ Brief van Algemeen directeur NS Reizigers aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, d.d. 26-11-1999, kenmerk NSR/NAcc/1999-455.

³¹⁵ Memo aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 november 1999, kenmerk U-199903606.

³¹⁶ Zie advies Landsadvocaat, d.d. 7 november 1999.

³¹⁷ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 111.

Op 17 november 1999 ± nog voor het aflopen van het ultimatum aan de NS ± houdt de Tweede Kamer een Algemeen Overleg over de brief van het kabinet.³¹⁷ De Tweede Kamer blijkt verbolgen over het feit dat de NS *«het mes op de keel»* gezet is, zoals de heer Reitsma (CDA) het ultimatum verwoordt. Verder stelt hij dat: *«de minister enkele onbegrijpelijke stappen heeft gezet, dat de positie van de NS te grabbel is gegooid en dat de kans bestaat dat het HSL-vervoer wordt uitgeleverd aan de Duitsers of de Fransen.»*

De meeste fracties vragen minister Netelenbos dringend om de onderhandelingen met de NS te hervatten en het contract onderhands te gunnen. Men laakt de impasse die is ontstaan tussen de staat en de NS. Stellingwerf (RPF) verwoordt het algemene gevoel in de Tweede Kamer over de opstelling van de minister: «*Enerzijds wordt marktwerking voorgestaan, terwijl de NS anderzijds (vooralsnog) een dominante positie dient te behouden.*» Ook tussen de Tweede Kamer en de minister ontstaat een impasse wanneer de minister stelt dat zij zich niet laat terugsturen naar de onderhandelingstafel. Dit zou slechts de onderhandelingspositie van de overheid verzwakken. De minister wil niet terugkomen op de overeenkomst die aan de NS is voorgelegd over het binnenlands HSL-vervoer.

Het debat over de onderhandelingen met NS leidt tot zes moties die echter worden opgeschort, nadat de minister heeft toegezegd vertrouwelijk vervolgoverleg met de Tweede Kamer te voeren.³¹⁸ De commissie voor Verkeer en Waterstaat ontvangt daarvoor op 29 november 1999 een aantal stukken, te weten het vertrouwelijke startdocument voor de openbare aanbesteding (Tenderplan)³¹⁹ en een brief over de juridische aspecten van de aanbesteding.³²⁰ Hierin staat: «*De aanbesteding zal starten met een conceptcontract voor het (...) vervoer over de HSL-Zuid. De Staat kan dit doen omdat de Staat de eigenaar is van de HSL-Zuid. Dit conceptcontract is een regulier privaatrechtelijk contract. Zo gauw de benodigde wettelijke basis in de Concessiewet personenvervoer per trein is opgenomen (...), zal dit conceptcontract de status van een concept-concessie krijgen.*»

Negatieve beeldvorming

Ondertussen moet minister Netelenbos zich flink inspannen om de beeldvorming over de vervoerconcessie te corrigeren. Het falen van de onderhandelingen met NS heeft geleid tot sterk negatieve berichtgeving over de opstelling van het ministerie. In de Tweede Kamer spreekt de minister met klem tegen dat zij ruzie zou hebben met de NS. In de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 1999 wordt de kritiek van NS punt voor punt weerlegd. Op 3 december 1999 volgt een schriftelijke reactie van de minister op de 25 kritiekpunten van NS op het rapport van de Commissie van Wijzen.³²¹ Tegelijkertijd verschijnen op 2 en 7 december 1999 artikelen in *de Telegraaf*, waarin wordt verondersteld dat de NS door een ambtelijk complot buitenspel is gezet bij de aanbesteding van het vervoer. Minister Netelenbos stuurt opnieuw twee brieven aan de Tweede Kamer waarin zij de beweringen uit de artikelen weerlegt.³²² Ten slotte stuurt de minister ook het conceptcontract dat de NS op 12 november 1999 werd voorgelegd in het kader van de spoedprocedure. Dit contract was inmiddels uitgelekt naar de pers.³²³

Op 14 en 16 december 1999 overlegt de minister opnieuw met de Tweede Kamer over het vervoerscontract. Uitkomst van deze overleggen is dat het kabinet, zonder dat onomkeerbare stappen worden gezet, de zogenaamde «nulfase» start. Dit betekent dat de verhoudingen opnieuw in kaart worden gebracht: het gaat daarbij om de posities van de Belgische en Franse spoorwegen, de aanwezigheid van een *level playing field* en de mate van reciprociteit. Ook zal een verkennende dialoog worden gevoerd met geregistreerde partijen. De uitkomsten van de nulfase bepalen of en hoe er openbaar aanbesteed zal worden (fase 1). In april 2000 zal de minister de Tweede Kamer over alle relevante aspecten rapporteren.³²⁴

³¹⁸ TK, 1999±2000, 22 026, nrs. 95, 96, 97, 98, 99, 100.

³¹⁹ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 29 november, kenmerk DGP/HSL-Zuid/U 199903836.

³²⁰ VW 9900±1126.

³²¹ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, d.d. 3 december 1999, kenmerk DGP/HSL/U199903889a.

³²² Brieven aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 3-12-1999, kenmerk DGP/HSL/U199903889 respectievelijk d.d. 7 december 1999, kenmerk DGP/HSL/U199903906.

³²³ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, d.d. 9 december 1999, kenmerk DGP/HSL/U199903943.

³²⁴ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 113 en TK, 1999±2000, Handelingen, 36±2740.

7.3.5 Heroverweging: tenderen of gunnen?

In de daaropvolgende maanden boekt het ministerie achter de schermen ogenschijnlijk aanzienlijke voortgang in de procedure:

- er vinden besprekingen met de geregistreerde partijen plaats en de verhoudingen met de NS normaliseren zich;
- NS wil aanvankelijk een 50 procentbelang in een samen met de winnaar van de tender op te richten HSL-bedrijf (de 50/50-optie). Later besluit zij toch mee te bieden in een consortium met Schiphol en KLM (Oranjecombinatie);
- NMBS werkt voluit mee aan toegang tot het internationaal vervoer voor de winnaar van de tender;
- met uitzondering van Frankrijk voldoen de herkomstlanden van de geregistreerde partijen in redelijke mate aan de eis van reciprociteit.

De verkenningperiode leidt tot de conclusie dat een internationale tender onder voorwaarden haalbaar is, maar onderhandse gunning aan een combinatie van NS, Schiphol en KLM onder voorwaarden ook. Deze conclusie verlamt de definitieve besluitvorming over de aanbesteding van het vervoer nog weken. Aan beide opties kleven aanzienlijke juridische (mededingingsrechtelijke) risico's die het ministerie van Verkeer en Waterstaat in kaart laat brengen door de Landsadvocaat. Na weging van deze risico's stelt minister Netelenbos de ministerraad begin april voor toch af te zien van openbare aanbesteding, omdat niet voor 100 procent wordt voldaan aan de voorwaarden.

Onderhands gunnen

De minister prefereert een onderhandse gunning van de vervoersrechten aan de combinatie NS/KLM/Schiphol voor een langjarige overgangstermijn totdat de optimale uitgangssituatie voor openbare aanbesteding is bereikt. Hiermee doelt zij op de gewenste liberalisering van de spoorsector. Om bezwaren van de Europese Commissie tegen onderhandse gunning te ondervangen, streeft de minister naar zo groot mogelijke transparantie in de onderhandelingen en naar een contract dat zoveel mogelijk aansluit bij Europese beleidsdoelstellingen.³²⁵ Tot slot houdt de minister een terugvaloptie in overweging om de onderhandelingsruimte te vergroten. Als geen overeenstemming wordt bereikt met de Oranjecombinatie kan de staat de vervoerexploitatie onderbrengen in een nieuw op te zetten ontwikkelingsmaatschappij, waarvan het beheer en management via een contract wordt uitbesteed aan één of meer vervoersbedrijven. Dit alternatief wordt door het ministerie van Financiën als niet realistisch terzijde geschoven.

Het ministerie van Financiën is een uitgesproken voorstander van openbare aanbesteding en staat hiermee lijnrecht tegenover het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De juridische argumentatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt achter de schermen door het ministerie van Financiën punt voor punt weerlegd. In de ministerraad wordt ook in de volgende weken geen overeenstemming bereikt. Het kabinet stelt de besluitvorming uit en verlangt een aanvullende juridische toets alvorens definitief te beslissen.

Minister Netelenbos zet ondertussen meer druk op de zaak. De HSL-Zuid bevindt zich volgens de minister in een tijds-klem vanwege de lange levertijd van het materieel: de toekomstige vervoerder moet nu bestellen om op tijd te kunnen rijden. Dit dwingt tot een spoedige selectie van de vervoerder. Door onderhandse gunning kan versnelling worden bereikt.

³²⁵ Onder meer de op dat moment in ontwikkeling zijnde aanbestedingsrichtlijn voor concessies.

Oneigenlijke argumenten in de strijd

Bovenstaand argument blijkt achteraf oneigenlijk te zijn geweest. Het consortium *High Speed Alliance* (de uiteindelijke winnaar van de tender waarin NS voor 90 procent participeert), heeft pas in 2004 het benodigde materieel besteld. NS heeft de lange levertijd van het materieel in feite als drukmiddel ingezet om de minister te bewegen tot snelle gunning.

Daarnaast oordeelt het ministerie van Verkeer en Waterstaat nu rondit negatief over het slagen van een openbare aanbesteding: er is onvoldoende marktspanning en de juridische risico's zijn te groot. Het meest opvallende argument tegen een openbare aanbesteding is dat consortia die te grote machtsposities combineren zoals NS/Schiphol/KLM niet kunnen worden toegelaten tot een tender. Kennelijk is dit mededingings-technische argument voor het ministerie voldoende reden om het contract onderhands te gunnen aan de genoemde combinatie. Aan de materiële consequenties van te grote marktmacht (bijvoorbeeld een te hoge prijsstelling) wordt in deze argumentatie niet gerefereerd.

In de ministerraad van 28 april 2000 wordt besloten dat er een maand de tijd zal worden genomen om bij de Europese Commissie en bij de NMa na te gaan hoe men staat tegenover een onderhandse aanbesteding aan de Oranjecombinatie. Die toetsing levert geen nieuwe inzichten op: NMa kan niet beoordelen of dit toelaatbaar is, omdat zij geen inzicht heeft in de structuur en werkwijze van de Oranjecombinatie. De Europese Commissie geeft, bij monde van de heer Bot ± dan kabinetschef van de EU-commissaris Bolkestein ± een terughoudend oordeel. De heer Bot bepleit de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij eventuele onderhandse gunning. De risico's blijven dus onverminderd van kracht, reden waarom Financiën met klem blijft aandringen op openbare aanbesteding van het HSL-vervoer. Die vasthoudendheid heeft succes: te langens leste besluit het kabinet op 8 juni 2000 het vervoer over de HSL-Zuid openbaar aan te besteden. De ontwikkelingsmaatschappij vormt daarbij de terugvaloptie.

Tabel 7.1: Argumenten pro en contra aanbesteding resp. onderhandse gunning

Argumenten	Openbare aanbesteding	Onderhandse gunning NS/KLM/Schiphol
pro	<ul style="list-style-type: none"> ± benutten marktspanning; beste prijs/kwaliteit verhouding ± NS kan voor maximaal 50% participeren in winnaar tender ± positief imago Nederlandse overheid m.b.t. PPS ± <i>Level playing field</i> verbetert 	<ul style="list-style-type: none"> ± aanbesteding geen verplichting ± NS kan optimale integratie met kernnet het beste garanderen ± combinatie biedt door deelname KLM en Schiphol de beste kansen voor het realiseren van substitutie-doelstelling ± bestelling materieel dwingt tot snelle gunning ± <i>Voorwaarde: ontwikkelen terugval-optie</i>
contra	<ul style="list-style-type: none"> ± liberalisering valt tegen; volledige reciprociteit kan niet worden gegarandeerd ± onvoldoende level playing field ± consortia die te grote machtsposities combineren zoals NS/Schiphol/KLM kunnen niet toegelaten worden tot een tender ± weerstand in Tweede Kamer 	<ul style="list-style-type: none"> ± grote juridische risico's ± bezwaren Europese Commissie ± verminderde marktspanning; zwakkere onderhandelingspositie staat ± geloofwaardigheid Nederlandse staat (als toekomstige onderhandelingspartner) wordt aangetast ± precedentwerking andere spoor-dossiers ± weerstand in Kabinet

7.3.6 Openbare aanbesteding HSL-vervoer

Minister Netelenbos deelt de Tweede Kamer op 16 juni 2000, twee maanden later dan was afgesproken, schriftelijk mee dat het kabinet op basis van de marktverkenning besloten heeft de openbare aanbesteding van het HSL-vervoer te starten.³²⁶ In de brief worden de voorgeschiedenen en het afwegingsproces uiteengezet. De minister van Verkeer en Waterstaat benadrukt dat geïnteresseerde partijen, waaronder de NS, zullen moeten voldoen aan kwalitatieve en financiële doelstellingen van de staat die ontleend zijn aan de PKB.

Op 29 juni 2000 spreekt de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg met de minister over deze brief.³²⁷ Een aantal fracties houdt vast aan onderhandse gunning aan de NS of aan de Oranjecombinatie. Minister Netelenbos verdedigt het kabinetsbesluit met kracht. NS heeft al tweemaal een kans gekregen om bij voorrang een goed bod te doen. De «50/50-optie», een joint venture met de winnaar, heeft de NS afgewezen. De minister vindt het nu ongeloofwaardig om in Nederland geen buitenlandse vervoerders toe te laten, terwijl de NS wel ambities heeft op de Europese markt. Onderhandse gunning aan het Oranjeconsortium heeft bovendien een groot afbreukrisico. Aangezien de NS, de KLM en Schiphol Nederlandse monopolisten zijn, was niet te voorspellen of dit juridisch houdbaar zou zijn. Verder zou de Europese Commissie waarschijnlijk geoordeeld hebben dat met zo'n consortium geen *level playing field* gerealiseerd kon worden. Minister Netelenbos draait de argumentatie gewoon om; op interdepartementaal niveau had het ministerie juist beargumenteerd dat deze partijen vanwege hun monopoliepositie mogelijk niet aan een openbare procedure zouden kunnen deelnemen.

³²⁶ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 117.

³²⁷ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 120.

Vier partijen

Op 7 november 2000 schrijft minister Netelenbos dat de aanmeldingen van de vier partijen die zich in september 2000 hebben gemeld voor de exploitatie van de HSL-Zuid beoordeeld zijn.³²⁸ Alle partijen worden gekwalificeerd om te bieden op de vervoerexploitatie. Het betreft:

1. Arriva Nederland (Nederland) en Deutsche Bahn (Duitsland).
2. Connexion (Nederland), CGEA-Connex (Frankrijk) en SJ International (Zweden).
3. Stagecoach Holdings Plc (Groot-Brittannië).
4. NS Reizigers en KLM. Dit consortium heeft aangegeven verregaand samen te willen werken met National Express Group Plc. (Groot-Brittannië).

De partijen ontvangen medio december 2000 een uitnodiging om een offerte uit te brengen en hun bieding in detail uit te werken (Invitation to Tender). Begin maart 2001 wordt deze fase afgerond.

Schorsing

De combinatie Deutsche Bahn/Arriva wordt met instemming van de Tenderboard korte tijd geschorst, omdat het bedrijf uitlatingen in de media doet over de minimumprijs die de staat vraagt voor het vervoer. Concreet wordt opgeroepen tot het gezamenlijk optrekken naar de overheid om zo de concessieprijs te drukken. Die uitspraken zijn volgens Financiën «te interpreteren als een poging om het biedgedrag van de overige deelnemers te beïnvloeden».³²⁹ Nadat DB/Arriva hierover in een hoorzitting om toelichting is gevraagd en deze uitspraken schriftelijk heeft rechtgezet, wordt deze schorsing opgeheven. De Tweede Kamer wordt hierover op 14 februari 2001 per brief geïnformeerd.³³⁰

Adviesraad aanbesteding vervoer

Op 9 februari 2001 bericht minister Netelenbos de Tweede Kamer over de instelling van een Adviesraad voor de aanbesteding van het vervoer.³³¹

Het is de taak van de Adviesraad om de voortgang van de aanbesteding van het HSL-vervoer te toetsen. Hiermee komt een onafhankelijk oordeel tot stand over de uiteindelijke selectie van de vervoerder en over de prijs/kwaliteit verhouding van het te sluiten contract. Voorzitter van de adviesraad wordt wederom de heer Scheepbouwer van TNT Post Groep.

Ontvangst aanbiedingen

Op 2 mei 2001 worden drie biedingen ontvangen. Stagecoach heeft zich teruggetrokken.³³² Het bod van Deutsche Bahn/Arriva blijkt, na toetsing door de Landsadvocaat, Tenderboard en Adviesraad niet-ontvankelijk, dat wil zeggen niet in overeenstemming met de minimumeisen die de staat heeft gesteld. DB/Arriva valt daarmee direct af. Het bod van CGEA/ConneXXion/SJ voldoet wel aan de minimumeisen, maar is financieel onvoldoende, zeker in vergelijking met het bod van NS/KLM. Dit bod voldoet aan alle minimumeisen, is kwalitatief goed en financieel voldoende. Het bod steekt er volgens het ministerie van Financiën «*met kop en schouders*» bovenuit. Minister Netelenbos besluit hierop onderhandelingen met NS/KLM te starten. Het consortium CGEA/ConneXXion/SJ wordt in de wachtkamer gezet, voor het geval de onderhandelingen stuklopen. De Tweede Kamer wordt op 15 juni 2001 schriftelijk geïnformeerd over lopende onderhandelingen.³³³

7.3.7 Overeenstemming met NS/KLM

In een brief van 9 juli 2001 laat de minister de Tweede Kamer weten dat zij op 6 juli 2001 een *Memorandum of Understanding* (MoU) heeft getekend

³²⁸ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 126

³²⁹ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 13-01-2001, kenmerk Fin 2001±00336.

³³⁰ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 11-06-2001, kenmerk HSL 223277.

³³¹ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 135.

³³² Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 4-05-2001, kenmerk Fin 2001±00541.

³³³ VW00000741.

met het consortium NS/KLM aangaande het vervoer over de HSL-Zuid.³³⁴ Om redenen van betrouwbaarheid wordt de MoU niet aan de Tweede Kamer aangeboden. Het doel van het MoU is om de hoofdlijnen van het te sluiten contract vast te leggen: de te contracteren prestatie en de daarbij behorende prijs in de vorm van de gebruiksvergoeding. In de brief wordt nog niet vermeld dat die voorlopige prijs € 160 miljoen per jaar bedraagt.³³⁵ In de weken daarna wordt dooronderhandeld met NS/KLM over de definitieve prijs en de details van de vervoersovereenkomst. Zo verkrijgt de staat extra financiële garanties van NS en KLM tegen een mogelijk faillissement van het consortium (€ 100 miljoen). Hiertegenover staat echter een verlaging van de gebruiksvergoeding van € 12 miljoen.³³⁶

Op 17 oktober 2001 schrijft de minister dat overeenstemming is bereikt met het consortium van NS en KLM over een concessie voor 15 jaar voor zowel het binnenlands als het internationaal vervoer op de HSL-Zuid met als aanvangsdatum 1 oktober 2006.³³⁷ De overeengekomen vergoeding aan de staat bedraagt € 148,4 miljoen per jaar, met een ingroeiperiode van vier jaar waarin het consortium zijn product moet ontwikkelen. De gunning van het contract is voorzien op 12 december 2001. Dit betekent dat zowel de staat als het consortium twee maanden de tijd hebben voor de formele goedkeuring van de concessieovereenkomst.

De opbrengst van de concessie te laag geraamd?

De overeengekomen gebruiksvergoeding is opvallend hoog, gelet op de minimumopbrengst van ongeveer € 100 miljoen per jaar die het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de *Invitation to Tender* heeft vastgelegd.

De minister van Financiën had zich eind 2000 afgevraagd hoe realistisch die minimumopbrengst was. In een ambtelijke notitie werd de minister duidelijk gemaakt hoe de minimumopbrengst was afgeleid van de ingeboekte private financiering:³³⁸ «Een jaarlijks bedrag van € 100 miljoen, met kortingen in de eerste vier jaar en een wat hoger bedrag in de tweede concessieperiode, correspondeert met een NCW [netto contante waarde] van f 1,8 miljard plus ruim f 200 miljoen voor het onderhoud.»

De onderbouwing van de private financiering wordt in deze notitie als volgt verwoord: «De opbrengst van f 1,8 miljard (prijsspeil 1993) is gebaseerd op berekeningen die gemaakt zijn in samenwerking tussen de SPRI, McKinsey en NS, waarbij ruim f 200 miljoen onderhoudsbijdrage was bijgeteld. Uit die berekening concludeerde de SPRI dat de bijdrage aan de overheid in NCW [netto contante waarde] f 1,9 tot 2,2 miljard zou kunnen bedragen. In de communicatie aan de Kamer is destijds gekozen voor de presentatie van een conservatieve schatting van f 1,8 miljard (...) Dit getal is vervolgens opgenomen als private bijdrage in de financiering van de HSL-Zuid.»

De ambtenaren van het ministerie van Financiën spreken over een conservatieve schatting, wat een aanwijzing vormt voor de veronderstelling dat de private bijdrage en daarmee de gevraagde minimumopbrengst wellicht te laag waren geraamd. In de notitie zijn nog andere aanwijzingen voor die veronderstelling te vinden. Zo wordt verwezen naar doorrekeningen van de businesscase van McKinsey door OC&C Strategy Consultants in 1995 en door onderzoeksbureau LEK in 1998. Daarover wordt opgemerkt: «Beide studies kwamen significant hoger uit dat de

³³⁴ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 141.

³³⁵ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 29-06-2001, kenmerk Fin 2001-00654 IRF 2001±00105.

³³⁶ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 9-11-2001, kenmerk Fin 2001-00967.

³³⁷ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 144.

³³⁸ Notitie aan de Minister van Financiën, d.d. 11-12-2000, kenmerk IRF 2000-00237.

oorspronkelijke SPRI-berekening.» Het zou gaan om een bedrag van ongeveer f 2,7 miljard.

De meest evidente aanwijzing zou van de NS zelf afkomstig zijn. In de notitie wordt opgemerkt dat de NS aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat informeel zou hebben laten weten dat «zij met haar partners in staat was beter te bieden dan de PKB-waarde van f 1,8 miljard.»

7.3.8 Verantwoording van de concessieovereenkomst

Op 16 november 2001 stuurt de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer een brief, waarin voor het eerst de inhoud van de voorgenomen concessieovereenkomst wordt toegelicht.³³⁹ De overeenkomst is een nadere invulling van de hoofdlijnen die waren vastgelegd in de MoU, zo schrijft de minister. De concept-overeenkomst zelf wordt niet verstrekt, maar minister Netelenbos is bereid om vóór gunning ± die voorzien is op 12 december ± in een besloten overleg nadere informatie te verstrekken. De belangrijkste afspraken uit de overeenkomst zijn in onderstaand kader weergegeven.

Afspraken vervoersovereenkomst (TK, 2001–2002, 22 026, nr. 145)

Dienstregeling

Het consortium zal het onderstaande bedieningspatroon aanbieden.

Ten aanzien van internationale treinen:

- een dienst Amsterdam-Brussel: 32 treinen per richting, per dag, welke zullen stoppen op de stations Schiphol, Rotterdam-Centraal en Antwerpen, en waarvan 16 treinen per richting per dag als eindbestemming, respectievelijk vertrekpunt, Parijs zal hebben;
- een dienst Den Haag-Rotterdam-Antwerpen-Brussel: 4 treinen per richting, per dag;
- een dienst Breda-Antwerpen-Brussel: 16 treinen per richting, per dag, waarbij het consortium bereid is om, in overleg met NMBS, tot 8 maal per dag te stoppen op elk van de stations Noorder-Kempen, Antwerpen-Groenendaallaan, Mechelen, Brussel-Noord en Brussel- Centraal.

Ten aanzien van binnenlandse treinen:

- een dienst Amsterdam-Schiphol-Rotterdam: 2 treinen per richting, per uur, met een minimum van 32 treinen per dag;
- een dienst Amsterdam-Schiphol-Rotterdam-Breda: 2 treinen per richting, per uur, met een minimum van 32 treinen per dag. In het weekeinde en op feestdagen kan een afwijkend bedieningspatroon gelden.

Het consortium heeft een ingroeiperiode van twee jaar om te komen tot het volledige bedieningspatroon van binnenlandse treinen.

Tarieven

Er is een contractuele optie voor de staat om een tariefrestrictie in te voeren om, zo nodig, het reizigersgebruik van de lijn te bevorderen. Deze restrictie van gemiddeld 25 procent boven de tarieven voor het bestaande net zal ± mits vóór 1 september 2002 ingeroepen ± een verlaging van concessiebetaling betekenen van € 47 miljoen per jaar. De prijsstijging van de tickets voor binnenlands vervoer zal vanaf het vijfde jaar van de concessieperiode gelimiteerd zijn.

³³⁹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 145.

Kwaliteit

De volgende kwaliteitsafspraken worden overeengekomen:

- een zitplaatskans van 100 procent voor internationale en binnenlandse business class reizigers (met behulp van een reserveringssysteem). Een zitplaatskans voor reizigers in de tweede klasse in binnenlandse treinen van tenminste 98 procent;
- het consortium zal niet meer dan 5 procent dispunctualiteit in zijn treindiensten veroorzaken. Het consortium treft maatregelen ten aanzien van onder andere reserve-materieel, onderhoud van materieel, opleidingen van personeel, reservepersoneel en keertijden van treinen om dit te realiseren;
- het consortium zal minder dan 0,5 procent van zijn treindiensten laten uitvallen;
- het consortium zal door middel van een klantvriendelijk systeem een vergoeding aanbieden aan reizigers ter compensatie van vertragingen die zij zelf heeft veroorzaakt;
- er zal rekening worden gehouden met sociale veiligheid en reizigers met een lichamelijke handicap;
- aan klanttevredenheid worden strenge eisen gesteld. Ten minste 80 procent van de klanten zal de dienstverlening van het consortium met een zeven of meer waarderen. Indien het consortium structureel niet aan de kwaliteitsnormen voldoet, en daar binnen een jaar geen verbetering in brengt, dan kan de staat een boete van maximaal € 5 miljoen per kwartaal opleggen of de overeenkomst ontbinden.

Vergoeding

De vergoeding voor de concessie bedraagt € 148 miljoen per jaar met een ingroeiperiode van vier jaar waarin een korting geldt. Omdat de markt voor het hogesnelheidsvervoer moet worden opgebouwd, zal de volledige vergoeding pas in het vijfde jaar van de concessie worden betaald. Hierin is een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur opgenomen. De concessievergoeding wordt betaald op basis van het aantal treinpaden. De staat zal de beschikbaarheid en kwaliteit van de treinpaden garanderen. Het consortium betaalt geen vergoeding voor treinpaden die zijn toegewezen maar buiten gebruik zijn gesteld en voor treinpaden waarvoor snelheidsbeperkingen gelden die de treinen meer dan tien minuten vertragen, voor zover deze niet wordt veroorzaakt door het consortium.

Samenwerking met de NMBS en SNCF

De komende periode zal de wijze van samenwerking met de NMBS en de SNCF verder vorm krijgen. Het consortium is hiervoor verantwoordelijk. Na gunning van de onderhavige overeenkomst zal de staat op verzoek van het consortium verlenen bij de totstandkoming van deze samenwerking.

Algemeen Overleg over de concessieovereenkomst

In een Algemeen Overleg op 6 december 2001 bespreekt de Tweede Kamer de concessieovereenkomst.³⁴⁰ Vrijwel alle woordvoerders tonen zich in dit overleg positief over het akkoord dat is bereikt met de combinatie NS/KLM.

Het blijkt dat de minister het contract al heeft ondertekend, zonder hier vooraf met de Tweede Kamer over te spreken. Veel fracties zijn hier niet over te spreken. De heer Hofstra (VVD) verwoordt de kritiek: «*Als overigens het bericht klopt dat de minister gisteren reeds dat contract getekend heeft, acht hij dat toch onelegant ten opzichte van de Kamer. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft dit punt juist geagendeerd voor dit algemeen overleg om dit nog met de minister te kunnen bespreken voordat de handtekeningen worden gezet*». Volgens de heer Van der Steenhoven (GroenLinks) wordt hierdoor de indruk gewekt dat de minister de Tweede Kamer op dit punt niet serieus wenst te nemen. De kritiek van de Tweede Kamer lijkt terecht: in haar vorige brief had de minister immers nog gemeld dat de gunning op 12 december 2001 zou plaatsvinden.³⁴¹

³⁴⁰ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 155.

³⁴¹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 145.

Minister Netelenbos toont weinig begrip voor de kritiek: «Gezien ook de langdurige intensieve onderhandelingen was het ondenkbaar geweest om er in de eindfase allerlei nieuwe rijke gedachten vanuit de Kamer in te verwerken. Op het moment dat beide partijen zijn uitonderhandeld, staat niets een ondertekening in de weg».

Op 13 december 2001 wordt de concessieovereenkomst ter vertrouwelijke inzage bij de Tweede Kamer gelegd. In het volgende Algemeen Overleg over de HSL-Zuid op 19 maart 2002 wordt de vertrouwelijkheid van het contract gelaakt. Mevrouw Halsema (GroenLinks) vindt dat de besluitvorming daarover openbaar behoort te zijn. Minister Netelenbos bestrijdt dit: «Contracten die de Staat der Nederlanden sluit met partijen die betrokken zijn bij een tenderprocedure, zijn vertrouwelijk. Dit is inherent aan publiekprivate samenwerking, waartoe de Kamer in dit geval in meerderheid besloten heeft».

Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten stelt mevrouw Netelenbos dat de Tweede Kamer niet of nauwelijks bereid was om vertrouwelijk met haar te overleggen over situaties waarin met marktpartijen werd onderhandeld:

Mevrouw Netelenbos: (...) Ik heb een aantal keren bij de Kamer aan de deur geklopt met het verzoek om vertrouwelijk overleg, zowel bij de Betuweroute ± maar dat is nooit gebeurd ± als bij de HSL-Zuid. De wereld van de markt en transparantie verhouden zich heel moeilijk met elkaar. Ik heb mijn hoofd bureau SG, de heer Lieben, een aantal keren op pad gestuurd om vertrouwelijk overleg te regelen. Dat heeft soms wel, maar heel vaak ook niet tot het gewenste resultaat geleid. Het is zelfs een keer gebeurd dat ik al met de hele delegatie op de gang stond om een vertrouwelijk overleg te hebben ± een van mijn medewerkers had speciaal voor die gelegenheid een nieuw pak gekocht ± maar dat wij niet naar binnen mochten omdat de Kamer alleen maar openbare debatten wilde. In een situatie waarin je met marktpartijen onderhandelt, kan dat niet. Dat was echt een van de complexiteiten (...)

7.4 De kosten van het treinkaartje

7.4.1 De tariefrestrictie

In de *Memorandum of Understanding* wordt melding gemaakt van de mogelijkheden voor een tariefbeperking. In een begeleidende nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën wordt hierover opgemerkt:

«Dit punt wordt met de NS/KLM verkend, maar zal niet als zodanig naar buiten worden gecommuniceerd. Dit element wordt alleen verkend om inzicht ter zake te hebben. Mocht dit punt in het parlement aan de orde komen, dan kunnen wellicht toekomstige eventueel politieke ± problemen voorkomen worden.»³⁴²

Deze enigszins cryptische zin geeft aan dat al rekening gehouden wordt met het feit dat de Tweede Kamer belang zal hechten aan een maximering van de prijs van het treinkaartje om de HSL toegankelijk te houden voor grote aantallen reizigers. De ministers voelen hier niets voor omdat dit zal leiden tot minder opbrengsten. De vervoerder zal immers gecompenseerd moeten worden als hij aan een maximumprijs voor het treinkaartje gebonden is. Bovendien heeft de reiziger een goed alternatief voor de HSL in de vorm van het bestaande net. De ministers geven geen mandaat om

³⁴² Nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, 28 juni 2001, HSL/225126, p. 3.

een tariefrestric tie op te nemen. Tariefsvrijheid is het uitgangspunt voor de verdere onderhandelingen.

In de finale onderhandelingen weet HSA af te dwingen, dat er in de overeenkomst twee bepalingen worden opgenomen die een tariefrestric tie mogelijk maken. Het gaat om een maximering van de tarieven tot 125 procent van de prijs van een gewoon kaartje. Wel is daarbij overeengekomen dat alleen de staat kan besluiten of hier ook gebruik van wordt gemaakt. De tariefrestric tie is opmerkelijk, omdat het niet voor de hand ligt dat een commerciële onderneming vrijwillig bereid is om zijn tariefsvrijheid aan banden te laten leggen. Voor het consortium HSA kan het kennelijk economisch interessant zijn om onder bepaalde omstandigheden toch te willen. Welke concrete afweging HSA op dit punt heeft gemaakt, blijkt niet uit de documenten uit die tijd.

Twee opties voor tariefrestric tie

De beide artikelen in de vervoersovereenkomst die tariefrestric tie mogelijk maken zullen in de debatten met de Tweede Kamer nog een belangrijke rol spelen, maar vaak ook tot verwarring leiden. In essentie zijn de opties als volgt:

1. Het eerste artikel biedt de mogelijkheid voor de staat om voor 1 september 2002 gebruik te maken van de mogelijkheid om het HSL-tarief te maximeren. Hierbij is uitgegaan van een restrictie op basis van 125 procent van het tarief op het gewone net. De vervoerder betaalt ter compensatie hiervoor dan € 47 miljoen per jaar minder aan de staat (dus € 101 miljoen per jaar in plaats van € 148 miljoen). Elke andere restrictie zal een ander bedrag opleveren.
2. Het tweede artikel geeft de mogelijkheid voor tariefrestric tie na 1 september 2002. In dat geval zal over aannme en het bedrag opnieuw onderhandeld moeten worden. Hiervoor is een wijzigingsprocedure opgesteld.

De ambtenaren van het ministerie van Financiën verzetten zich uit financiële overwegingen tegen een tariefrestric tie. De ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat wordt voorgesteld om direct na het van kracht worden van het contract het consortium mee te delen dat de staat geen gebruik maakt van deze contractuele opties.

Slapende honden

Vooral voor het ministerie van Financiën is er veel aan gelegen te vermijden dat de schatkist € 47 miljoen derft als gebruik gemaakt wordt van de tariefrestrictie. De minister van Financiën stelt zich op het standpunt dat in dat geval inpassing in het MIT aan de orde is. Ofwel, de derving van € 47 miljoen per jaar gaat dan ten koste van de bestaande begroting van het Infrafonds.

Ambtenaren van het ministerie van Financiën zien nog een ander probleem: de Tweede Kamer. In een notitie aan de minister schrijven zij:³⁴³

«In de bijgevoegde conceptbrief aan de Tweede Kamer wordt nu, conform het ambtelijk standpunt van Financiën, niets gezegd over de mogelijkheid dat de staat vóór 1 september 2002 een tariefrestrictie kan opleggen. Er wordt slechts gesteld dat het product zodanig is dat geen tariefrestrictie behoeft te worden opgelegd. Een andere optie is om de Kamer in een besloten en vertrouwelijk overleg te informeren over alle financiële aspecten van de overeenkomst. De kans is aanwezig dat NS/KLM de Kamer informeel zal informeren over deze mogelijkheid voor de staat.»

Het advies aan de minister luidt:

«Wij adviseren u in te stemmen met de verzending van de conceptbrief aan de Kamer en derhalve te kiezen voor het niet melden dat de staat een tariefrestrictie kan opleggen. Dit om slapende honden niet wakker te maken en gelet op het voornemen direct na gunning een brief naar het consortium te sturen dat er geen tariefrestricties worden ingevoerd en dat de staat afziet van dit recht.»

Minister Zalm zet bij dit advies overigens «oneens» in de kantlijn. Op 16 november 2001 ontvangt de Tweede Kamer de brief, inclusief een passage over de mogelijkheid voor tariefrestrictie.

7.4.2 De kamerdebatten over tariefrestrictie

In het Algemeen Overleg van 6 december 2001 komt de tariefrestrictie voor het eerst aan de orde.³⁴⁴ De heren Feenstra (PvdA) en Leers (CDA) laten blijken dat het wellicht wenselijk is van de tariefrestrictie gebruik te maken. Minister Netelenbos gaat in haar beantwoording nader in op de verschillende te verwachten prijzen van treinkaartjes. Over de mogelijkheid van tariefrestrictie merkt zij op: *«Terughoudendheid bij de invoering daarvan is evenwel noodzakelijk, aangezien een dergelijke restrictie de staat en dus ook de reiziger als belastingbetaler 1 miljard gulden zou kosten.»*

De Tweede Kamer krijgt in december 2001 vertrouwelijk inzage in de concept-concessieovereenkomst met de vervoerder. Naar aanleiding hiervan vindt op 19 maart 2002 een Algemeen Overleg plaats.³⁴⁵ Centraal staat de vraag of de minister gebruik moet maken van de optie om voor 1 september 2002 de tariefrestrictie van toepassing te verklaren. De woordvoerder van GroenLinks is vóór toepassing van deze tariefrestrictie, de VVD tegen en de overige fracties hebben nog geen standpunt ingenomen.

Minister Netelenbos is tegenstander, zo blijkt uit haar beantwoording. De prognose is dat per jaar 28 miljoen passagiers van de HSL gebruik zullen maken. Toepassing van de tariefrestrictie zou tot zodanige verlaging van de inkomsten voor de staat leiden dat er voor te verwachten extra passagiers f 45 per retourtje subsidie zou worden verstrekt. Verder herinnert de minister eraan dat sommige Kamerleden haar steeds gewaarschuwd hebben voor het gevaar van kannibalisme; het effect dat een te goedkoop kaartje voor de HSL ten koste gaat van de intercity. Dit

³⁴³ Notitie aan de minister van Financiën, 9 november 2001, FIN 2001-00967; IRF 2001-00199.

³⁴⁴ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 115.

³⁴⁵ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 165.

effect wordt nu al op 50 procent geschat. Bij een prijsrestrictie zou het volgens cijfers van de NS zelfs wellicht op tweederde uitkomen.

De minister is bereid om met HSA te spreken over de tariefopbouw, maar blijft zich verzetten tegen toepassing van de tariefrestrictie. Uit cijfers van HSA zou blijken dat lagere tarieven weliswaar veel extra reizigers trekken, maar dat het merendeel hiervan uit de gewone trein afkomstig is. Slechts 1000 automobilisten zullen dan voor de HSL kiezen. Omdat de restrictie de staat € 47 miljoen per jaar kost, rekent de minister de Tweede Kamer voor dat dit een subsidie van € 47 000 per automobilist zou zijn. De minister: *«Niemand kan evenwel met droge ogen zeggen dat de minister van Verkeer en Waterstaat dit soort subsidie moet verlenen. Dat is echt dwaas.»*

Op 3 april 2002 wordt de motie Feenstra c.s. door de Tweede Kamer aangenomen. De motie Halsema wordt verworpen.

Tariefrestrictie van de baan?

Minister Netelenbos meldt de Tweede Kamer op 27 juni 2002 per brief dat zij in april 2002 de vervoerder heeft laten weten geen gebruik te zullen maken van de tariefrestrictie.³⁴⁶ De minister wijst hierbij op het feit dat de motie Halsema op dit punt niet is aangenomen. Wel zegt de minister ± conform de motie Feenstra ± in gesprek te zijn met HSA. De Tweede Kamer zal hierover worden ingelicht zodra de gesprekken resultaten hebben opgeleverd. Eind juli 2002 verzoekt de Tweede Kamer de minister niettemin om medio augustus een standpunt mede te delen, omdat voor 1 september 2002 de contractuele optie voor een tariefrestrictie verloopt. Netelenbos zal hierop niet meer antwoorden.

Op 27 augustus 2002 stuurt de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat De Boer een brief waarin hij nog eens bevestigt geen gebruik te zullen maken van de opties tot tariefrestrictie.³⁴⁷ De minister ziet geen aanleiding om af te wijken van de beleidslijn van zijn voorganger en schrijft: *«Wanneer nu door een lobby van de vervoerder op reeds genomen beslissingen terug wordt gekomen, is dat slecht voor de geloofwaardigheid van de overheid in toekomstige aanbestedingen en publiekprivate samenwerking. De betrouwbaarheid van de overheid, juist ook naar de verliezende partijen van de aanbesteding, is hierbij aan de orde. Voor mijn ambtsgeenoot van Financiën en mij blijft echter uitgangspunt dat, naar de huidige beschikbare kennis, met welke tariefrestrictie dan ook een gering maatschappelijk nut wordt gehaald tegen relatief hoge kosten.»* Overigens verklaart de minister in een afzonderlijke brief van dezelfde datum dat de datum van 1 september 2002 niet kritiek is voor overleg over tariefrestricties.³⁴⁸ Niettemin voert de Tweede Kamer de volgende dag een Algemeen Overleg met de minister.³⁴⁹

Debat op 29 augustus 2002

Dit overleg is aangevraagd door het lid Duyvendak (GroenLinks) die aangeeft het onaanvaardbaar te vinden dat een tweedeklas retourtje Amsterdam-Rotterdam voor de HSL in de spits zo'n € 35 tot € 40 gaat kosten, bijna het dubbele van het gewone spoor. Eurlings (CDA) stelt dat een politieke keuze gemaakt moet worden tussen een maximale opbrengst van de concessie of maximale vervoersopbrengsten. Hij kiest voor het laatste en roept de minister op gebruik te maken van de tariefrestrictie. Woordvoerders van PvdA, D66, Groen Links en SP komen tot dezelfde conclusie. Er lijkt een ruime Kamermeerderheid te ontstaan voor een vorm van tariefrestrictie.

³⁴⁶ TK, 2001±2002, 22 026, nr.168.

³⁴⁷ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 170.

³⁴⁸ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 171.

³⁴⁹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 172.

De woordvoerders van VVD en LPF zijn hier tegen. Hofstra (VVD) steunt de opstelling van de minister en stelt dat als de overheid € 5 miljard betaalt voor de lijn, verwacht mag worden dat de gebruiker dan betaalt voor het kaartje. Het terugbrengen van eenderde van de opbrengsten uit het vervoer zal een groot gat opleveren in de financiering van het project. Alblas (LPF) ondersteunt dit argument onder verwijzing naar de € 400 miljoen die de schatkist (in termen van contante waarde) zou mislopen.

Tariefrestricte als correctie op NS-bod?

De reactie van minister De Boer op de opmerkingen uit de Tweede Kamer geeft een geheel andere kijk op de kwestie. De minister merkt op dat *«de gevraagde korting van € 47 miljoen grotendeels een verstopte correctie is op het NS-bod waardoor het voor NS winstgevender wordt. Dit is niet het gevolg van de tariefrestricte.»*

De heer Eurlings (CDA) verbaast zich over dit standpunt: *«De minister zegt nu dat een deel van de extra kosten van € 47 miljoen per jaar door de NS zal worden gebruikt om meer vet op het bot te krijgen en dus niet om extra reizigers te kunnen vervoeren. Dit is nieuw voor de Kamer en dit zet de discussie in een ander daglicht.»*

Die discussie wordt des te meer bemoeilijkt doordat de minister andere cijfers over extra reizigersaantallen presenteert. Daarop vraagt hij de Tweede Kamer om meer tijd en ruimte om te onderhandelen op basis van een door HSA geactualiseerd businessplan.

Lobby van NS/KLM

In diverse ambtelijke stukken van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën blijkt dat er aanwijzingen zijn dat het consortium NS/KLM een actieve lobby voert. In de brief van 27 augustus 2002 aan de Tweede Kamer refereert minister De Boer hier zelfs expliciet aan. Het consortium is hier in februari 2002 al door minister Netelenbos op aangesproken. Ook de minister van Financiën sloot zich toen bij deze actie aan en schreef op een ambtelijke nota waarin hij over deze problematiek geïnformeerd werd: *«Graag NS/KLM doorgeven dat we not amused zijn door dit soort deloyaal gelobby.»*

Ook Kamerleden worden benaderd. Op 28 augustus 2002, een dag na de brief van minister, richt de HSA zich ook rechtstreeks tot de Tweede Kamer door een brief te sturen aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. De HSA zet druk op de besluitvorming en schrijft onder meer aan de Kamercommissie: *«Als pas na 1 september 2002 besloten zou worden tot het opleggen van een tariefrestricte, kan het treinconcept als gevolg van de lange doorlooptijden van de bestellingen van materieel en de zeer hoge kosten van het bijbestellen, niet meer worden aangepast.»* *«Indien nu echter niet gekozen wordt voor een tariefrestricte, acht de HSA de kans groot dat in een laat stadium, als de tariefsconsequenties voor de maatschappij duidelijk worden, de maatschappelijke druk dermate toeneemt dat alsnog besloten wordt tot het opleggen van een restrictie. Op dat moment zal HSA onvoldoende zitplaatscapaciteit hebben besteld en zal er gedurende een fors deel van de concessieperiode een zitplaatstekort ontstaan.»*

In een ambtelijke notitie aan de minister van Financiën wordt het handelen van het consortium HSA als volgt verwoord: *«Tot nu toe heeft HSA er alles aan gedaan om toch die tariefrestricte ingevoerd te krijgen, onder het mom van het algemeen maatschappelijk nut. De Tweede Kamer is tot nu toe duidelijk gevoelig geweest voor de lobby van HSA en vraagt nu ten derde male om onderzoek naar een bepaalde vorm van tariefrestricte, om een optimaal reizigersaantal te krijgen op de HSL-Zuid.»*³⁵⁰

Najaar 2002: de discussie duurt voort

Op 2 oktober 2002 bericht de minister dat er weliswaar diverse malen overleg is gevoerd met HSA, maar dat hij niet over voldoende informatie beschikt om de voorstellen van HSA te kunnen beoordelen en de Tweede

³⁵⁰ Notitie aan de minister van Financiën, 29 augustus 2002, IRF2001±00142; FIN 2002±00568.

Kamer te informeren over mogelijke effecten.³⁵¹ HSA zou niet bereid zijn het businessplan te actualiseren. Daarnaast zijn er ook juridische randvoorwaarden omdat een eventuele compensatie aan HSA de uitkomst van de tenderprocedure niet mag verstoren: HSA mag er niet beter of slechter van worden.

Op 30 oktober 2002 vindt een vertrouwelijk overleg tussen de Tweede Kamer en minister De Boer plaats, gevolgd door een Algemeen Overleg op 11 december 2002.³⁵² De standpunten zijn nog steeds verdeeld. De heer Hofstra (VVD) verzucht in dit overleg: «*De Kamer moet eens lef tonen en dit dossier sluiten*». HSA heeft aangegeven nog enkele maanden nodig te hebben om met nadere gegevens te komen, maar de Tweede Kamer wil graag duidelijkheid voor het verkiezingsreces. Dit laatste kan de minister niet garanderen. Een motie van Duyvendak (GroenLinks) waarin de regering wordt verzocht voor 1 februari 2003 de tariefrestringie toe te passen wordt desalniettemin verworpen.

De discussie ten einde

Op 19 februari 2003 ontvangt de Tweede Kamer een brief van de minister waarmee een einde komt aan de discussie over de tariefrestringie.³⁵³ De minister meldt dat hij op 17 december 2002 HSA om een integraal business plan heeft gevraagd. Op 9 januari 2003 heeft hij de volgende reactie van HSA op ontvangen: «*Ik constateer dat wij al geruime tijd met elkaar in overleg zijn over tariefrestringies. Ik ben van mening dat HSA ten aanzien van de tariefrestringies op uw verzoek een aantal gedocumenteerde voorstellen heeft gedaan waar u naar mijn mening een keuze uit kan maken. Gezien de uitkomsten van het laatste debat tussen u en de Tweede Kamer concludeer ik dat ook met de verstreking van gedetailleerde cijfers u van mening blijft dat een tariefrestringie niet gewenst is. De meerderheid van de Tweede Kamer lijkt zich naar mijn mening bij dit standpunt neer te leggen.*» Minister De Boer besluit zijn brief daarom als volgt: «*Gelet op het bovenstaande moet ik concluderen dat HSA Beheer niet bereid is de bedoelde informatie, die uw Kamer en ik nodig achten voor een vervolg, te leveren. Zonder deze informatie zijn verdere stappen niet mogelijk.*»³⁵⁴

Kortom, het ontbreken van betrouwbare cijfers over kosten, vervoersprognoses en de effecten van de tariefrestringie heeft geleid tot een impasse, waarna de discussie uiteindelijk in relatieve stilte wordt gesloten. De mogelijkheid tot verlaging van de jaarlijkse gebruiksvergoeding is daarmee niet definitief van de baan. In 2004 geven knelpunten ten aanzien van de reistijd op het Belgische tracé voor HSA aanleiding een forse verlaging van de gebruiksvergoeding te bepleiten en hiertoe een voorstel voor aanpassing van de concessieovereenkomst aan de staat te sturen.³⁵⁵ In hoofdstuk 8 wordt bij deze actualiteit stil gestaan.

7.5 Bevindingen

Het contract voor de infraprovider en het vervoerscontract zijn naar hun aard en totstandkoming volstrekt verschillend. In het licht van het integrale HSL-project zijn er wel degelijk verbindingen en parallellen aan te wijzen. Die verbindingen zitten in de financiering van de betalingen aan de infraprovider uit de opbrengsten van de vervoersconcessie en de relatie tussen de beschikbaarheid van infrastructuur en de prestaties van de vervoerder. De parallellen zitten in het concessiekarakter en de zeer lange looptijd van beide contracten. In tegenstelling tot de onderbouwcontracten, zal de kwaliteit van beide contracten zich pas tijdens de

³⁵¹ TK, 2002±2003, 22 026, nr. 173.

³⁵² TK, 2002±2003, 28 724, nr. 4 H.

³⁵³ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 6.

³⁵⁴ TK, 2002±2003, 22 026, nr. 173.

³⁵⁵ TK, 2003±2004, 22 026, nr. 201.

exploitatiefase gaan bewijzen. Dit staat of valt met een goed contractmanagement. Contractmanagement is dan ook een van de vier hoofdpunten die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten uit voorgaande procesreconstructie heeft gedestilleerd.

1. Verantwoording van de financiële meerwaarde van het infraprovidercontract.
2. Betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het infraprovidercontract.
3. Besluitvorming over het vervoerscontract.
4. Risico's en contractmanagement.

Ad 1. Verantwoording van de financiële meerwaarde

Door zijn afwijkende karakteristieken stelde het DBFM-contract voor de infraprovider het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor lastige problemen bij de interne en externe verantwoording van het onderhandelingsproces en het aanbestedingsresultaat.

In de eerste plaats kan de financiële meerwaarde van de aanbiedingen en het gesloten contract moeilijk worden beoordeeld, omdat een deugdelijke financiële referentie die uitgaat van dezelfde scope (aanleg, onderhoud, financiering en beheer voor een periode van 30 jaar, inclusief risico's) ontbreekt. De hiervoor gebruikte *Public Sector Comparator (PSC)* was bij afsluiting van het contract nog onvoldoende ontwikkeld, waardoor de meerwaarde niet overtuigend kon worden aangetoond. In de tweede plaats blijkt dat er geen relatie kan worden gelegd tussen de betalingen aan de infraprovider en de in de begroting gereserveerde bedragen voor investering en onderhoud. De PSC kan dit bezwaar niet opheffen, omdat dit instrument niet zoals de rijksbegroting op kasuitgaven is gebaseerd, maar op kosten.

Ad 2. Betrokkenheid Tweede Kamer

Bij de totstandkoming van het DBFM-contract voor de infraprovider stond de Tweede Kamer op twee momenten buiten spel:

1. De Tweede Kamer werd geïnformeerd over de opzet van de PSC, maar niet op de hoogte gesteld van de uitkomst daarvan bij de HSL-Zuid. Dit betekent dat de Tweede Kamer niet over de relevante informatie beschikte om de geclaimde meerwaarde ± als legitimatie voor de DBFM-contractvorm ± te kunnen toetsen.
2. In afwijking van het «Beleidskader voor private financiering van infrastructuur» werd de Tweede Kamer niet betrokken bij de financiële mandaatverlening voor de onderhandelingen. Evenmin werden de uiteindelijke financiële afspraken ter goedkeuring voorgelegd. Het beleidskader private financiering bleek namelijk ten onrechte in de vergetelheid te zijn geraakt.

De Tweede Kamer heeft zich hierdoor geen afgewogen oordeel kunnen vormen en geen expliciete instemming kunnen verlenen aan dit contract waarmee grote financiële belangen zijn gemoeid en de staat zich voor zeer lange tijd bindt aan een particuliere partij.

Ad 3. Besluitvorming vervoerscontract

Meer dan bij de andere HSL-contracten heeft de Tweede Kamer zich sterk gemengd in de aanbesteding, gunning én toepassing van de vervoersovereenkomst. Hiervoor zijn drie verklaringen te geven.

1. Het vervoerscontract is het belangrijkste HSL-contract voor wat betreft de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen van de HSL-Zuid.
2. Het vervoerscontract was van zwaarwegend politiek belang in het licht van de institutionele ontwikkelingen in de spoorsector (liberalisering, privatisering), de betekenis daarvan voor de NS en de verhoudingen tussen de staat en de NS.

3. Een deel van de Tweede Kamer bleek tamelijk gevoelig voor lobby-activiteiten van de NS met het oog op de tenderprocedure en de tariefrestructie.

De Tweede Kamer heeft op belangrijke momenten ± zij het tevergeefs ± getracht de regie over de onderhandelingen tussen de minister en de NS in handen te nemen.

De Tweede Kamer staat de minister van Verkeer en Waterstaat niet toe een openbare procedure voor de gunning van het HSL-vervoer te starten omdat zij eerst met de minister wil debatteren over liberalisering op het spoor en wetsvoorstellen terzake. Later dreigt de Tweede Kamer de minister terug te fluiten naar de onderhandelingstafel, nadat de minister een bod van NS heeft afgewezen en het bedrijf een ultimatum heeft gesteld. Hieruit blijkt een sterke sympathie van de Tweede Kamer voor de positie van NS, die zich van meet af aan sterk verzet heeft tegen openbare aanbesteding. De Tweede Kamer bindt echter in nadat de minister van Verkeer en Waterstaat heeft toegezegd het vervolg van de procedure in vertrouwelijk overleg te willen toelichten. Na gunning van het contract doet de Tweede Kamer verscheidene, en wederom vergeefse, pogingen om de minister te bewegen concessies te doen richting de NS op het punt van de toepassing van de tariefrestructie.

De discussie over de tariefrestructie is overigens een opmerkelijke geweest. Het pleit van de NS voor toepassing van de contractuele optie in ruil voor een korting op de concessievergoeding, biedt aanknopingspunten voor de veronderstelling dat de NS wellicht meent teveel voor de vervoersconcessie te hebben betaald. Dit wordt onderstreept door de stellingname van de minister van Verkeer en Waterstaat dat de gevraagde korting een verstopte correctie was op het NS-bod dat ruim boven de gevraagde minimumopbrengst van Verkeer en Waterstaat lag. Dit laatste is opmerkelijk, maar ook begrijpelijk als wordt aangenomen dat NS er veel voor over had om zijn monopoliepositie veilig te stellen.

Vastgesteld kan worden dat de Tweede Kamer haar controlerende taak heeft aangewend om de besluitvorming en de onderhandelingen over het vervoerscontract en de tariefrestructie rechtstreeks te sturen. Dit is echter zonder groot effect gebleken.

Ad 4. Risico's en contractmanagement

De ministers van Verkeer Waterstaat en Financiën laten ± na de teleurstellende aanbesteding van de onderbouwcontracten- geen gelegenheid onbenut het (financiële) succes van de contracten met de vervoerder en de infraprovider te claimen. Zij lijken zich nauwelijks bewust te zijn van de risico's en onzekerheden die ook aan deze contracten kleven. Het gaat hierbij vooral om de risico's die samenhangen met het beheer van de «raakvlakken» of «interfaces». De staat zal, gegeven de ontwerprijheid van de onderbouwaannemers en van Infrasppeed, de afstemming van beider ontwerpen moeten coördineren, met alle kosten van dien. Door het vervallen van de boetes op de eindoplevering van de onderbouw draagt zij bovendien de zorg dat deze tijdig gereed is opdat Infrasppeed zijn werkzaamheden voor de bovenbouw op tijd kan beginnen. Aan vertraging zijn in dit verband grote financiële gevolgen verbonden, zo wordt in hoofdstuk 8 geïllustreerd. Ook tussen de bovenbouw en het vervoer is een belangrijk raakvlak te onderkennen. Dit betreft de zogeheten «systeem-integratie», ofwel de ultieme test of de infrastructuur beschikbaar is, de systemen naar behoren functioneren en de trein de beloofde vervoers-

prestaties levert. Tot slot blijkt dat het vervoerscontract een «open einde» bevat in de vorm van de noodzakelijk geachte, maar niet gereguleerde samenwerking tussen HSA en de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS. Onlangs is gebleken dat deze samenwerking door verschillende oorzaken niet tot stand komt, waardoor een conflict is ontstaan tussen de staat en HSA over de verantwoordelijkheid in deze kwestie.

Het geclaimde succes van beide contracten lijkt kortom prematuur, omdat het gaat om contracten met een bijzonder lange looptijd die zich pas tijdens de exploitatiefase van de HSL-Zuid kunnen gaan «bewijzen». In deze fase zal enerzijds moeten blijken of de contracten in financiële, technische en juridische zin op elkaar aansluiten en of zij geen «open einden» bevatten die voor rekening van de staat komen. Anderzijds zal moeten blijken of de contracten voldoende «flexibel zijn» om met onvoorziene ontwikkelingen rekening te houden. Een adequaat contractmanagement zal in deze fase een vereiste zijn.

8 DE HSL-ZUID WERK IN UITVOERING (2000-HEDEN)

«We adviseren u hier ook politiek heel duidelijk over te zijn, omdat we ambtelijk een beetje de sfeer proeven van: het is toch een beetje een onafwendbaar proces dat grote projecten als de Betuweroute en de HSL tot steeds hogere kosten leiden. En niemand lijkt precies te weten hoe dat proces beheerst kan worden»

Ambtelijk advies aan minister Zalm d.d. 19 januari 1996

8.1 Inleiding

In de loop van het jaar 2000 gaat het project HSL-Zuid op steeds meer onderdelen over van de voorbereidingsfase naar de uitvoeringsfase. De contracten zijn gesloten, de schop kan de grond in. Kernbegrippen in deze fase zijn complexiteit, beheersing en coördinatie. Wie denkt dat na het afsluiten van de contracten achterover geleund kan worden, komt bedrogen uit. Grote financiële tegenvallers dienen zich met name in deze fase aan.

De *complexiteit* van de verschillende onderdelen van het project onderbouw, bovenbouw en vervoer ± met ieder hun eigen contractvorm, geven afstemmingsproblemen: de zogenaamde «raakvlakrisico's». *Beheersing* van het project en beheersing van inmiddels geïdentificeerde risico's is en blijft cruciaal.

Tot slot wordt *coördinatie* een steeds belangrijker en meer noodzakelijke activiteit in de uitvoeringsfase. Voortdurend is een goede afstemming vereist tussen de verschillende onderdelen van de onderbouw, maar ook tussen de onderbouw, de infraprovider en de vervoerder.

De Tweede Kamer houdt zich in deze periode vanuit haar controletaak bezig met monitoring van het project. De halfjaarlijkse voortgangsrapporten vormen hierbij een belangrijk hulpmiddel. Hoewel het project in de uitvoeringsfase is, besluiten minister en Tweede Kamer om op onderdelen van het traject nog tot andere oplossingen te komen. Hét issue voor de Tweede Kamer in deze periode is de «risicoreservering». In het najaar van 2002 ontstaat veel commotie wanneer het de Tweede Kamer duidelijk wordt dat er bijna een miljard euro in een reservering in de begroting is opgenomen die nodig is voor de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. De Algemene Rekenkamer concludeert naderhand dat de Tweede Kamer niet adequaat is geïnformeerd over de aard en de omvang van deze risico-reservering. Dit vormt de aanleiding voor de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving op hoofdlijnen van de ontwikkeling van de planning en het budget in de periode 2000 tot heden (najaar 2004).

8.2 De planning en het budget in de periode vanaf 2000

In hoofdstuk 5 is in grote lijnen de ontwikkeling van de planning en het budget in de voorbereidingsfase (1997±2000) geschetst.³⁵⁶ In aansluiting hierop wordt dit in onderstaande paragrafen ook gedaan voor de uitvoeringsfase (vanaf medio 2000).

³⁵⁶ Zie: paragraaf 5.4.3 en 5.4.4.

8.2.1 Ontwikkelingen in de planning vanaf 2000

De planning onder druk

In hoofdstuk 3 en 4 is duidelijk geworden dat zowel bij de besluitvorming over de PKB, als in de daarop volgende periode van de uitwerking van de PKB in een Tracébesluit, er vaak geen ruimte is voor (verdere) bestudering of uitvoering van alternatieven. Dat leidt, zo is de redenering, veelal tot tijdrovende procedures en dus vertraging van de oplevering. Internationale afspraken en de boete-afspraken met België zijn daarbij belangrijke argumenten. Vanaf medio 1999 komt de minister echter zelf ook steeds meer in de tijds-klem. Belangrijke oorzaken zijn «kasritmeproblematiek» en vertragingen in het aanbestedingsproces.

Kasritmeproblematiek

Kasritmeproblematiek houdt in dat er weliswaar in totaal (over de jaren heen) genoeg budget is, maar dat in bepaalde jaren waarin veel uitgaven plaatsvinden, het voor dat specifieke jaar beschikbare budget ontoereikend is. Door het schuiven met budgetten over de begrotingsjaren heen is dit op te lossen. Bij de HSL-Zuid gaat het echter al gauw om honderden miljoenen guldens, die zich niet eenvoudig laten verschuiven. Immers, er moeten dan op grote schaal andere bestaande infrastructuurprogramma's of projecten tijdelijk vertraagd of juist versneld worden. Dit probleem doet zich binnen het HSL-dossier een aantal malen voor.

Voor de Tweede Kamer is het oplossen van kasritmeproblemen in beginsel politiek niet interessant. Het betreft immers een begrotingstechnische schuifoperatie. Uiteraard is wel van belang dat de Tweede Kamer expliciet inzicht krijgt in de gevolgen voor bestaande en geplande projecten als die betrokken worden bij het schuiven met budgetten over de jaren heen.

Omdat in de toekomstige begrotingsjaren 2001 en 2002 een onoplosbaar kasritmeprobleem dreigt, wordt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat serieus gedacht aan het vertragen van de HSL. Dit blijkt onder meer uit de navolgende boxtekst en uit de boxtekst «Dilemma's voor de minister» in paragraaf 8.2.3.

Gezichtsverlies

Op 15 december 1999 ontvangt de minister van Verkeer en Waterstaat een ambtelijke notitie van de directeur FEZ³⁵⁷, waarin gesteld wordt dat er op dat moment forse kasproblemen in de jaren 2001 en 2002 worden voorzien:

«De projectdirectie HSL heeft aangegeven welke alternatieven mogelijk zijn wanneer de kasproblemen onverhoopt niet kunnen worden opgelost:

- 1. rigoureuus wijzigen van de scope van het project*
- 2. uitstellen van de indiensteldingsdatum*

Optie 1 leidt tot een dusdanige breuk met eerdere politieke toezeggingen aan lagere overheden dat ik een dergelijk scenario niet realistisch acht. De nadelen van optie 2 betreffen niet zozeer de aan België verschuldigde boete (circa f 15 miljoen per jaar), maar leidt tot gezichtsverlies met een mogelijke negatieve uitstraling op andere PPS-projecten. In een worst case scenario zou optie 2 echter bespreekbaar moeten zijn.»

Deze passage illustreert dat vertraging van de HSL-Zuid in beginsel niet wenselijk wordt geacht en slechts als laatste redmiddel wordt beschouwd. Niettemin wordt ook duidelijk dat binnen Verkeer en Waterstaat iets genuanceerder over vertraging en de boete aan België gedacht wordt dan naar buiten toe is uitgedragen. Gezichtsverlies is vooral het probleem bij vertraging.

³⁵⁷ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 13 december 2003, HSL-Zuid/FEZ/99/3271.

Terugkijkend is mevrouw Netelenbos er geen voorstander van dat men zich bij een groot project te veel op het aspect tijd vastlegt. Dat leidt tot

kosten en ± in het specifieke geval van de HSL-Zuid ± tot prestigeverlies tegenover de Belgen.

Mevrouw Netelenbos: (...) Ik heb nog een advies voor de toekomst. Er was een contract gesloten met België. Het ging daarbij om de tijd van oplevering. Het maken van afspraken over tijd vind ik zeer problematisch. Dat leidt namelijk tot allerlei kostenverhogingen. Je kunt namelijk altijd vertraging krijgen. Er is een boetebeding inzake de tijd met de Belgen en er is ook nog een prestigeverlies tegenover de Belgen ± dat speelt tussen overheden altijd. Daarom kunnen door de tijdsbalk heel snel kosten ontstaan.

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

Voor de kasritmeproblemen wordt uiteindelijk een oplossing gevonden, onder meer via schuiven binnen het Fonds Economische Structuurversterking. Hiermee is uitstel van de oplevering, nog voordat de bouw begonnen is, op dat moment van de baan. Echter, in 2001 dienen zich de eerste vertragingen aan bij uitvoering van de onderbouwcontracten.

Planning en voortgangsrapporten

Door deze vertragingen bij de uitvoering, komt de planning van het project steeds sterker onder druk te staan. De Tweede Kamer krijgt de signalen hiervan met name via de voortgangsrapporten. Niettemin blijft in de voortgangsrapporten 1 tot en met 9 de daarin opgenomen planningstabiel ongewijzigd, namelijk:

- medio 2005: indienststelling van het traject België-Rotterdam;
- eind 2005: indiensttreding van het traject Rotterdam-Schiphol.

In het tiende voortgangsrapport wordt «opeens» meding gemaakt van een vertraging van meer dan een jaar. In tabel 8.1 is een overzicht gegeven van hoe de planning is gewijzigd, gevolgd door een toelichtende beschrijving.

Tabel 8.1 Overzicht aan Tweede Kamer gerapporteerde data gereedkoming HSL-Zuid

Voortgangsrapport	datum	zuidelijk tracé gereed (België-R'dam)	noordelijk tracé gereed R'dam- A'dam)
7	10/10/2000	Juni 2005 (ci)	December 2005
8	24/04/2001	Juni 2005 (tp)	December 2005
9	12/10/2001	Juni 2005 (tp)	December 2005
10	08/04/2002	Oktober 2006	April 2007

(ci) is gerekend tot commerciële ingebruikname

(tp) is gerekend tot gereedkomen voor test periode

April 2001: de planning verschuift

In het achtste voortgangsrapport (van april 2001) wordt melding gemaakt van het verschuiven van de startdatum voor de bovenbouw: «*Daarbij wordt uitgegaan van de oplevering van de baan voor het deel van de hogesnelheidslijn tussen Rotterdam en de Belgische grens op 1 juni 2005 voor het integrale testprogramma*».³⁵⁸

Voor het eerst wordt nu voor het zuidelijke tracé uitgegaan van een opleveringsdatum die gekoppeld is aan de startdatum van de testfase in plaats van de datum van commerciële indiensttreding. Dat dit een half jaar uitstel impliceert wordt in het achtste voortgangsrapport vermeld. Ook in een brief die de Tweede Kamer over de planning op 30 januari 2001 al heeft ontvangen, wordt deze consequentie niet benoemd.³⁵⁹

³⁵⁸ Voortgangsrapport nr. 8 HSL-Zuid, p. 12; bijlage bij kamerstuk 22 026, nr. 137.

³⁵⁹ «Planning HSL-Zuid», brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 30 januari 2001, kenmerk: HSL-Zuid/188354 en VW-00000136.

April 2001: een andere interne planning

Voor het noordelijke tracé wordt zowel in de brief van 30 januari 2001 als in het achtste voortgangsrapport gesteld dat de nieuwe inzichten niet geleid hebben tot aanpassing van de planning. De oorspronkelijke ingebruikstelling van 31 december 2005 blijft gehandhaafd. Dit is opvallend, omdat in de interne kwartaalrapportage van de projectdirectie van 19 april 2001 uitgegaan wordt van ingebruikstelling in juli 2006. In de kwartaalrapportage staat dat op het deel Amsterdam-Rotterdam door diverse oorzaken vertragingen zijn geconstateerd in de oplevering van de civiele onderbouw, waarvan het effect is dat de infraprovider vier maanden later dan gepland kan starten met zijn werkzaamheden.³⁶⁰ In de bijgevoegde «*overall planning per 1 maart 2001*» wordt uitgegaan van 1 juli 2006 voor het gereed zijn van de infrastructuur voor vervoer van passagiers. Ook in de volgende kwartaalrapportage³⁶¹ wordt (in de overall-planning per 1 juni 2001) voor het noordelijke tracé ervan uitgegaan dat de HSL op 1 juli 2006 gereed is voor personenvervoer.

Juni 2001: Tweede Kamer accepteert negen maanden uitstel

Op 21 juni 2001 voert de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat overleg met minister Netelenbos over het achtste voortgangsrapport,³⁶² waarin zij ter plekke het voorstel doet aan de Tweede Kamer om de HSL bij Bergschenhoek verdiept aan te leggen (zie ook paragraaf 8.3.2). Voor de planning is relevant dat de minister nadrukkelijk stelt dat de Tweede Kamer zich wel dient te realiseren dat deze oplossing leidt tot een vertraging van minimaal zes en maximaal negen maanden. De minister vraagt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat ook of deze vertraging bij Bergschenhoek mag worden gebruikt voor andere vertragingen. Hiermee gaat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat ± na stemming ± akkoord.

De minister maakt zo de Tweede Kamer mede verantwoordelijk voor het besluit tot latere oplevering van de HSL-Zuid. In het overleg komt echter niet aan de orde dat binnen het ministerie op dat moment al sinds april 2001 rekening gehouden wordt met een vertraging van een half jaar. Dus ook als de Tweede Kamer niet had ingestemd met de oplossing bij Bergschenhoek, zou sprake geweest zijn van een vertraging van (op dat moment) zes maanden op het noordelijke tracé.

Oktober 2001: vertraging aangekondigd

In het negende voortgangsrapport van 12 oktober 2001 wordt gemeld dat de planning van de civiele onderbouw sterk onder druk staat. De planningstabel in het voortgangsrapport blijft echter nog steeds ongewijzigd. In de aanbiedingsbrief bij dit voortgangsrapport schrijft minister Netelenbos dat ze gebruik heeft gemaakt van de contractuele optie (de zogenaamde «slippage-deal») om de opleverdatum van de infraprovider met negen maanden te verschuiven. Haar conclusie: «*Resultaat van dit alles is dat het nog te vroeg is om vast te stellen dat de in (commercieel) gebruikname van de HSL-Zuid met negen maanden wordt vertraagd, al ontken ik niet dat de oorspronkelijke oplevertermijn nog moeilijk haalbaar is*».³⁶³

Dit lijken geruststellende woorden, maar in het volgende voortgangsrapport zal voor de Tweede Kamer blijken dat de vertraging de maximale negen maanden bedraagt plus nog eens zes maanden extra vanwege de noodzakelijke testperiode. Kennelijk is het woordje «commercieel» niet voor niets subtiel tussen haakjes geplaatst in de brief van 12 oktober 2001.

³⁶⁰ Kwartaalrapportage Projectdirectie HSL-Zuid Uitvoering, 1e kwartaal 2001, d.d. 19 april 2001, kenmerk: BCU/207664; p. 7.

³⁶¹ Kwartaalrapportage Projectdirectie HSL-Zuid Uitvoering, 2e kwartaal 2001, d.d. 19 juli 2001, kenmerk: BCU/217051.

³⁶² TK, 2000±2001, 22 026, nr. 142.

³⁶³ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 143, p. 1±2.

April 2002: vijftien maanden vertraging gemeld

In het tiende voortgangsrapport van 8 april 2002 wordt de Tweede Kamer gemeld dat de planning met vijftien maanden is opgeschoven. De minister schrijft: «Daarnaast heeft de ontwerpwijziging van de verdiepte ligging in Bergschenhoek tot 9 maanden vertraging geleid» (p. 2). Van de vijftien maanden uitstel is negen maanden het gevolg van het gebruik maken van de «slippage-deal» met de Infraprovider en zes maanden voor de testperiode. De Tweede Kamer besteedt hier weinig aandacht aan. Het tiende voortgangsrapport wordt door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat voor kennisgeving aangenomen.

8.2.2 Ontwikkelingen in het budget vanaf 2000

In hoofdstuk 5 is uiteengezet dat in de voorbereidingsfase geen noemenswaardige budgetverhogingen aan de Tweede Kamer zijn gemeld. Wel is vanaf medio 1999 sprake van een toenemende spanning tussen raming en budget en ontstaan er grote tegenvallers bij de aanbesteding van de onderbouwcontracten (zie hoofdstuk 5). Medio 2000 wordt hiervoor een budgettaire oplossing gevonden. In de eerste zes voortgangsrapporten die tussen 1997 en januari 2000 verschijnen, wordt het projectbudget met «slechts» een half miljard gulden verhoogd (van f 8,4 miljard tot f 8,9 miljard). In voortgangsrapport 7 (uit oktober 2000) stijgt het projectbudget daarentegen in één keer met f 2,8 miljard (van f 8,9 miljard tot f 11,7 miljard). Inmiddels is het budget verder gestegen tot € 6,5 miljard euro, ofwel f 14,3 miljard (voortgangsrapport 15 uit oktober 2004). In deze paragraaf wordt chronologisch uiteengezet hoe deze ogenschijnlijke «kostenexplosie» kan worden verklaard.

Ontwikkeling van het budget in de uitvoeringsfase

In tabel 8.2 is ± net als in hoofdstuk 5 ± een overzicht opgenomen van de budgettaire stand van zaken zoals die aan de Tweede Kamer is gerapporteerd in de halfjaarlijkse voortgangsrapporten.

Tabel 8.2 Budgetontwikkeling project HSL-Zuid 2000–2004 (in lopende prijzen)

Rapport	Datum	Stand budget in mln. guldens	Stand budget in mln. euro	Budget- toename	Mutatie (in guldens)
VGR 6	7-1-2000	8 978	4 074	<i>f 94 mln.</i>	± BTW: f 8 mln. ± prijspeil: f 107 mln ± overig: -/ f 21 mln.
VGR 7	10-10-2000	11 719	5 318	<i>f 2 741 mln.</i>	± budgetoverheveling: f 1 540 mln. ± tegenvaller onderbouw: f 600 mln. ± diversen: f 340 mln. ± BTW: f 63 mln. ± prijspeil: f 198 mln.
VGR 8	24-4-2001	11 823	5 365	<i>f 104 mln.</i>	± BTW: f 104 mln.
VGR 9	12-10-2001	11 773	5 342	<i>f 50 mln.</i>	± vrijval Infraprovider: -/ f 1 049 mln. ± budgetoverhevelingen: f 564 mln. ± diversen: f 68 mln. ± prijspeil: f 367 mln.
VGR 10	8-4-2002	12 019	5 454	<i>f 246 mln.</i>	± BTW: f 246 mln.
VGR 11	11-10-2002	12 614	5 724	<i>f 595 mln.</i>	± «spanning»: f 200 mln. ± diversen: f 111 mln. ± prijspeil: f 284 mln.
VGR 12	11-4-2003	12 960	5 881	<i>f 346 mln.</i>	± budgetoverheveling: f 29 mln. ± BTW: f 313 mln. ± prijspeil: f 4 mln.
VGR 13	16-12-2003	13 529	6 139	<i>f 569 mln.</i>	± uit de risicoreservering: f 309 mln. ± Hazeldonk: f 4 mln. ± prijspeil: f 256 mln.
VGR 14	9-4-2004	13 967	6 338	<i>f 438 mln.</i>	± BTW: f 374 mln. ± «technisch»: f 53 mln. ± prijspeil f 11 mln.
VGR 15	8-10-2004	14 344	6 509	<i>f 377 mln.</i>	± uit de risicoreservering: f 198 mln. ± van Rijkswaterstaat: f 75 mln. ± vogels geluidschermen: f 51 mln. ± prijspeil f 53 mln.
<i>prognose</i>		14 950	6 784		

Prijsstijgingen en budgetoverhevelingen

Tabel 8.2 illustreert dat de twee belangrijkste oorzaken voor het feit dat het HSL-budget sinds de vaststelling van de PKB bijna is verdubbeld, prijsstijgingen en budgetoverhevelingen zijn (f 1,3 respectievelijk f 2,1 miljard).

Prijsstijgingen zijn de aanpassingen van het projectbudget voor inflatie. Hiervoor wordt de zogenaamde Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI) als maatstaf genomen. Omdat de gehele Rijksbegroting jaarlijks gecorrigeerd wordt voor inflatie, hebben de prijsbijstellingen geen beleidsmatige relevantie en vormen ze ook geen probleem voor de minister. Prijsstijgingen kunnen wel problematisch zijn, wanneer de feitelijke prijsstijging van het project hoger is dan de hiervoor ontvangen compensatie die op basis van de IBOI is berekend. In dat geval ontstaat een tegenvaller.

Budgetoverhevelingen zijn herschikkingen binnen de begroting van het Infrastructuurfonds. Op verschillende momenten tijdens de uitvoeringsfase van het project HSL-Zuid wordt besloten om bestaande budgetten voor de aanleg van rijkswegen en railwegen, over te hevelen naar het projectbudget van de HSL-Zuid. In de voortgangsrapporten worden deze overhevelingen aangeduid als scopewijzigingen, omdat aard en omvang van het project erdoor veranderen. Niet in alle gevallen is duidelijk waarom een bepaald budget nog in zo'n laat stadium van de uitvoering aan het HSL-budget is toegevoegd. Wat de overhevelingen uit het wegebudget betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de

gecombineerde werkzaamheden van de HSL-Zuid met rijksweg A16 (omgeving Breda) en rijksweg A4 (omgeving Leiderdorp). Wat de overhevelingen uit het budget voor railwegen betreft, gaat het om de kosten die gemoeid zijn met de aansluiting van de HSL-Zuid op het bestaande spoor bij Breda en bij Rotterdam. De spooraansluiting bij Rotterdam wordt ook wel aangeduid als de «verbeterde vorkvariant». In tabel 8.3 is een overzicht gegeven van de overhevelingen.

Tabel 8.3: Overhevelingen naar het HSL-budget

Overheveling	Voortgangsrapport	in miljoenen gulden	in miljoenen euro
Overdracht rijksweg A16	Nr. 7 (okt. 2000)	1 317	598
Overdracht rijksweg A4	Nrs. 8, 9, 12 en 15	513	241
Railaansluiting Breda	Nr. 7 (okt. 2000)	223	101
Verbeterde vorkvariant Rotterdam	Nr. 8 (juni 2001)	135	61
Totaal		2 206	1 001

8.2.3 De budgettaire klapper in 2000

Het meest opvallende moment in het budgettaire totaalbeeld in de uitvoeringsfase van het project vormt het zevende voortgangsrapport uit oktober 2000. Bovenop de budgetoverhevelingen, wordt in 2000 het projectbudget met ruim een miljard gulden opgehoogd vanwege overschrijdingen. Hier is een intensief proces van onderhandelingen binnen het kabinet aan voorafgegaan. Het tekort van ruim een miljard gulden stelt de minister van Verkeer en Waterstaat in het voorjaar van 2000 voor een dilemma. In de onderhandelingen met het ministerie van Financiën claimt zij f 800 miljoen «uit de schatkist». Daarvan wordt «slechts» f 250 miljoen gehonoreerd. In de eigen begroting moet dus een oplossing gevonden worden voor de resterende tekorten van vele honderden miljoenen gulden. De navolgende boxtekst illustreert welke afwegingen daarbij aan de orde komen. Maar het illustreert ook hoe gedacht wordt over presentatie van zaken aan de Tweede Kamer.

Dilemma's voor de minister

In een ambtelijke notitie van de directeur-generaal Personenvervoer van 12 mei 2000 aan de minister van Verkeer en Waterstaat worden enkele opties geschetst ter oplossing van het gat dat de HSL-overschrijdingen in de begroting veroorzaakt.³⁶⁴

Optie 1: vertragen van andere projecten

Over vertraging van andere projecten als oplossing wordt onder meer opgemerkt: «Ten opzichte van de oorspronkelijke planning (MIT 2000) moet voor f 1,3 miljard aan projecten naar achteren in de tijd worden geschoven om binnen de jaarlijkse financiële randvoorwaarden te blijven». «De optie staat echter in geen verhouding tot de ambities die in het MIT tot op heden heeft uitgestraald en een aantal bestuurlijke afspraken.»

³⁶⁴ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 12 mei 2000, kenmerk: DGP/VI/00/234.

Optie 2: Vrijval van infraprovider gebruiken

Deze optie biedt echter pas vanaf 2003 soelaas omdat er dan pas middelen vrijvallen als de bovenbouw niet betaald wordt uit de begroting maar door de infraprovider. Daarom zal tot 2003 toch geschoven moeten worden met projecten. In de notitie staat: «Daarmee wordt meerdere partijen de kans geboden te benadrukken dat het programma niet betrouwbaar is (over de gehele linie vinden vertragingen plaats: Randstadrail, Hanzelijn) en wordt criticasters voldoende ammunisie geboden om de «oude bekende» zienswijze dat een mega-project als de HSL-Zuid steeds ten koste gaat van andere projecten, met cijfers te onderbouwen.»

Optie 3: Bewust vertragen van de HSL-Zuid

Hoewel in de communicatie naar de Tweede Kamer toe vertraging van de HSL-Zuid steeds als onacceptabel is uitgedragen (onder meer vanwege de verplichtingen met België), wordt deze optie aan de minister meegegeven. Kennelijk heeft de minister hier intern ook al over gesproken, want de beschrijving van optie 3 begint als volgt:

«Een vertragen van de HSL-Zuid, als gevolg van de voorgaande optie, past in uw (interne) uitspraak, dat bij uitblijven van aanvullende financiering vertraging een consequentie is.»

Toch wordt ook deze optie afgeraden, omdat al geld ontvangen is van het kabinet om op tijd (i.c. 2005) klaar te zijn. Ook om redenen van de onderhandelingen met de Infraprovider is de conclusie: «Het lijkt absoluut ongewenst om in dit stadium te spreken van vertragen omdat dit de onderhandelingspositie aantast». Daarna wordt een nog denkbare vervolgoptie gepresenteerd. Deze is erg technisch en zal leiden tot vertraging van zogenaamde 1a-projecten (zoals HSL-Oost, Zuiderzeelijn en IJzeren Rijn). Maar daar is een mouw aan te passen zo blijkt uit de notitie: «Dit betekent dat binnen die sectoren weliswaar een vertraging gaat plaatsvinden, maar één die cosmetisch onzichtbaar kan worden gemaakt».

Optie 4: Spanning op het budget houden

Een laatste denkbare optie is het vooralsnog niet oplossen van de budgettaire problemen en/of deze ten laste te brengen van de post onvoorzien. Deze post is echter in totaal maar f 500 miljoen. «Met deze optie wordt de manoeuvreerruimte van het project derhalve genihilliseerd. Het is dan ook niet realistisch om het totale budget «onvoorzien» aan te slaan; bezien zou kunnen worden dit voor een deel (bijvoorbeeld de «magere» periode 2001±2002) te doen.»

Voortgangsrapport 7: ruim f 1 miljard tegenvallers

Op 10 oktober 2000 ontvangt de Tweede Kamer voortgangsrapport nummer 7 waarin een budgettoename van maar liefst f 2 741 miljoen ten opzichte van de vorige rapportage uiteengezet wordt. In aanvulling hierop stuurt minister Netelenbos op 7 november 2000 een brief met een actualisatie van de cijfers en een uiteenzetting van de ramingsystematiek die bij de HSL-Zuid is gehanteerd.³⁶⁵

Van de f 2,7 miljard budgettoename is ruim f 1,5 miljard het gevolg van enkele van de hiervoor beschreven budgetoverhevelingen. Een bedrag van f 0,2 miljard is het gevolg van prijsstijgingen en betaalde BTW. Wat derhalve resteert, na aftrek van deze min of meer technische ophogingen, is een budgetverhoging van ruim f 1 miljard.

Tabel 8.4 Budgetverhogingen zoals gemeld in de brief van 7 november 2000

+ 190 mln.: Kosten PKB (110) + privatisering (80)
+ 145 mln.: Correctie taakstelling Boortunnel (200 mln -/- aanbestedingsresultaat 55)
+ 120 mln.: Zettingsvrije constructie «life cycle»
+ 600 mln.: Onderbouwcontracten
Totaal budgetaanpassing: + 1055 miljoen gulden

³⁶⁵ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 7 november 2000, VV00001206.

De overschrijding toegelicht

In haar brief licht de minister deze posten als volgt toe: «De post van f 190 miljoen bestaat uit f 80 miljoen voor de kosten, die samenhangen met het privatiseringstraject voor de HSL-Zuid en f 110 miljoen voor de kosten, die gemaakt zijn voor de PKB 3 en waarvan reeds in de voortgangsrapportages was aangegeven, dat deze geen onderdeel van de projectkosten uitmaken. De f 120 miljoen hangt samen met uitgaven veroorzaakt door het toepassen van de life cycle benadering, waarbij de zettingsvrije constructie wordt aangelegd. Deze uitgaven voor de onderbouw zijn gerechtvaardigd omdat deze leiden tot minder onderhoud over de periode 2005 tot 2030. De overschrijding wordt derhalve ná 2005 als het ware inverdiend door meevallend onderhoud, zo wordt verondersteld. Tenslotte kan f 600 miljoen worden gerelateerd aan de overschrijdingen veroorzaakt door aanbestedingstegenvallers van de civiele onderbouw.»

Spanning op het budget blijft

Met de ophoging met f 1 miljard van het projectbudget is nog niet alle budgettaire problematiek opgelost. In voortgangsrapport zeven wordt ook gesteld dat er een spanning tussen raming en budget resteert van f 215 miljoen. «Voor het terugbrengen van deze spanning worden momenteel de mogelijkheden nog bezien», schrijft de minister.

De feitelijke spanning tussen raming en budget is overigens geen f 215 miljoen maar f 255 miljoen, zo blijkt uit interne stukken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat³⁶⁶ en het ministerie van Financiën.³⁶⁷ De projectdirectie heeft namelijk aangegeven dat de kosten voor voorbereiding, advies en toezicht (VAT-kosten) onvermijdelijk zullen stijgen met f 40 miljoen. Hier staat echter ook een meevaller in de ontvangsten van de EU tegenover van eveneens f 40 miljoen. In het voortgangsrapport aan de Tweede Kamer is alleen het gesaldeerde bedrag van f 215 miljoen opgenomen.

Volledig en juister zou zijn geweest indien in het voortgangsrapport gemeld was dat een tegenvaller op de apparaatskosten van f 40 miljoen is opgetreden (leidend tot een hoger projectbudget) en dat er daarnaast een meevaller in de EU-ontvangsten is opgetreden (leidend tot een hogere dekking).

Dit voorbeeld illustreert dat de Tweede Kamer geen zicht heeft op alle tegenvallers binnen het project, omdat ze niet, of niet als zodanig herkenbaar, gemeld worden.

Reactie van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer reageert ontstemd op de enorme overschrijdingen. Het beeld dringt zich op dat de Tweede Kamer aan het lijntje gehouden wordt. Al in november 1999 stelt de Tweede Kamer vragen over dreigende overschrijdingen en kostenbeheersing, waarbij de minister verwijst naar de «natuurlijke» neiging van projectmanagers om te maximaliseren.³⁶⁸ Daarnaast wordt benadrukt dat taakstellende budgetten hoog in het vaandel van de HSL-organisatie staan en dat de budgettaire druk weerstaan kan worden door het «qua onderhandelen zo scherp mogelijk doorlopen van het onderhandelingsproces voor de grote bouwcontracten». Deze passages, die ook in voortgangsrapport 6 staan, leiden niettemin in een overleg op 16 maart 2000 tot zorgen bij de Tweede Kamer. Mevrouw Verbugt (VVD) rekent de minister voor dat al gauw f 400 à f 500 miljoen aan overschrijdingen dreigt.³⁶⁹ Minister Netelenbos erkent dat er sprake is van «mogelijke budgetoverschrijding» bij de HSL-Zuid, maar noemt geen bedragen. Ditmaal zijn het de onderhandelingen voor de aanbesteding van de bovenbouw, waar de minister naar verwijst als mogelijke oplossing. In het najaar van 2000 voert de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat opnieuw een overleg op 10 oktober 2000.

³⁶⁶ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 25 februari 2000, FEZ/2000/240.

³⁶⁷ Notitie aan de minister van Financiën, 27 maart 2000, IRF 00/0047/VenW.

³⁶⁸ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 106.

³⁶⁹ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 115.

Verbugt (VVD) herinnert de minister aan het feit dat haar fractie steeds zorgen heeft uitgesproken over het verloop van de projectkosten. In het verslag van dit overleg op 10 oktober 2000 staat: «*De minister achtte dat toen voorbarig. In het zomerreces meldde de minister echter een tekort van f 250 miljoen, dat zou worden aangevuld. Wat is dan nog een taakstellend budget?*» Op de vraag over het taakstellend budget gaat de minister niet in. Wel zegt ze toe nog eens verder over de kosten te praten met de Tweede Kamer. Het verslag: «*De minister vond het een goede zaak nog een keer te spreken over de financiële situatie. Dit neemt echter niet weg dat de contracten voor de onderbouw zijn getekend en dat er gebouwd gaat worden. Meer dan nu is afgesproken zat er niet in*»

Het «nog een keer spreken over de financiële situatie» gebeurt op 23 november 2000. Kamerleden en de minister ventileren daarin hun opvattingen over kostenbeheersing.

De Tweede Kamer over kostenstijgingen

Uit: verslag Algemeen Overleg van 23 november 2000 over (onder meer) kostenstijging³⁷⁰

«De heer Feenstra (PvdA) constateert dat de kostenoverschrijding bij de HSL-Zuid meer dan f 1 miljard bedraagt. In zijn optiek kan en moet de ramingssysteematiek worden verbeterd door beter vooruit te kijken. (...) Het moet mogelijk zijn om tijdig in te schatten welke kostprijsstijgingen in de komende tijd worden verwacht. Opmerkelijk is overigens dat de stijgende grond- en bouwrijzen bij de Betuwelijn niet tot dit soort overschrijdingen hebben geleid. Wat is daarvan de oorzaak? Hij is van mening dat de gangbare nominale raming van Rijkswaterstaat met een overschrijdingkans van 50 procent niet zonder meer moet worden toegepast bij de grote projecten.»

«De heer Leers (CDA) memoreert dat infrastructurele projecten vaak een groot politiek wensgehalte hebben en dan is het logisch dat de kosten ervan zo laag mogelijk worden voorgespiegeld. Derhalve lijkt het hem verstandig om een onafhankelijke accountant te laten kijken naar het realiteitsgehalte van de kostenramingen.» Hij benadrukt dat de risico's bij dit soort grote projecten in de 1A-categorie niet mogen worden afgewenteld op kleinere projecten. Leers vraagt ook of de minister bereid is om een helder overzicht te verstrekken over de precieze wijze van dekking van de meerkosten bij de HSL-Zuid, inclusief een opsomming van de overige risico's als gevolg van bijvoorbeeld een te late oplevering, de stijgende grondrijzen, de stijgende bouwrijzen, de prijsbijstelling en de belasting oppervlaktedelfstoffen. Hierop wordt door de minister niet ingegaan.

Mevrouw Verbugt (VVD) stelt: *«Bij een kostenoverschrijding van f 1,3 miljard bij de HSL-Zuid kan de Kamer niet achteroverleunen en het daarbij laten. Zij vraagt of alsnog kan worden gezien of versoberingen kunnen plaatsvinden, ook als het gaat om het tunneldeel van het project. Zij heeft ook behoefte aan een onafhankelijke toets op de kostenoverschrijding en de kostenrisico's rond de HSL-Zuid, opdat de Kamer haar budgetrecht kan waarmaken en vraagt de minister om de reeds uitgevoerde interne en externe audits in dezen aan de Kamer ter beschikking te stellen.»*

Over het verzoek van mevrouw Verbugt (VVD) om inzage in de audits, zegt het verslag: «Op zichzelf is de minister bereid om de Kamer de audits in dezen te verstrekken, maar dat biedt voor de Kamer geen uitkomst als zij het gevoel heeft dat men bij de onderhandelingen op de basisraming had moeten uitkomen.» De gevraagde audits worden later inderdaad aan de Tweede Kamer toegezonden. Door gebrek aan capaciteit en specifieke deskundigheid binnen de Tweede Kamer worden deze audits weliswaar nader geanalyseerd, maar blijkt het niet mogelijk deze op waarde te schatten en tot de kern van de problematiek door te dringen.

³⁷⁰ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 133.

Mede aan de hand van haar ervaringen met de overschrijding van één miljard bij de HSL-Zuid, benadrukt mevrouw Verbugt in haar gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat het buitengewoon lastig is om als kamerlid greep te krijgen op de financiën van een groot project.

Mevrouw Verbugt: (...) Ik vond ook dat de voortgangsrapportages die wij over zowel de HSL als de Betuwelijn kregen geen adequate informatie gaven waar je als controleur iets mee kon doen. Het waren glossy boekjes met prachtige foto's en mooie teksten. Als je kritisch tussen de regels door las, dacht je wel eens dat daar wel eens iets zou kunnen zitten, daar moet ik naar vragen, maar dan nog kreeg je je vinger er niet achter. Ik heb destijds in de debatten dan ook vaak gezegd dat ik het een goede zaak had gevonden als de informatie over met name het financiële plaatje van het project, zowel van de HSL als van de Betuwelijn, wat helderder zou zijn geweest en wij ook een overzicht hadden gekregen van de risicoparagraaf met een externe controle, zodat wij daar iets mee hadden gekund. Als Kamerlid kun je met dat soort accountantsverslagen heel weinig. Er is ook een grote kostenoverschrijding geweest op de HSL, in de tijd dat ik woordvoerder was, namelijk van een miljard. De Kamer stond toen op de achterste benen, want als je informatie krijgt over kostenoverschrijdingen in zo'n late fase van het project, dan kun je er immers niets meer mee, dan sta je met de rug tegen de muur en kun je alleen maar «ja» zeggen. Dat is niet goed. De vaste commissie heeft toen geprobeerd daar een beter beeld van te krijgen en om te bezien of er nog iets zou zijn waarin de Kamer nog zou kunnen bijsturen. Dat heeft geleid tot veel getelefoneer tussen het departement en de Kamer; uiteindelijk zijn er toen accountantsrapporten aan te pas gekomen, maar als Kamerlid kun je daar over het algemeen niets van maken. Je krijgt zo'n stapel financiële analyses waar je eigenlijk niets mee kunt. Vervolgens hebben wij de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven gevraagd om dat nader te analyseren, maar ook die kwam er niet doorheen. Ik denk dat het dan ook heel goed zou zijn als de Kamer een voorziening had om meer grip te krijgen op de financiële analyse van de grote projecten. Ik heb dat als Kamerlid in ieder geval erg gemist.
Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.

Om echt zicht te krijgen op de overschrijding van f 1 miljard heeft mevrouw Verbugt zelfs een parlementaire enquête overwogen.

Mevrouw Verbugt: Ik zei net al ± en dat hebben wij ook wel onder collega-woordvoerders besproken ± dat wij veel te weinig zicht hadden op de kostenontwikkeling. Als de Kamer plotseling één miljard bij moet plussen dan vind ik dat toch wel een politieke overweging. In de Kamer wordt uren gedebatteerd over 10 miljoen meer of minder in de zorg, maar als het om infrastructuur gaat, moeten er bijna aan de lopende band miljarden bij. Dat vind ik niet goed en daar moet een betere politieke afweging in te maken zijn. Mijn ervaring was dat dit niet kon. Als je met de rug tegen de muur staat, kan je alleen maar «ja» zeggen. Dat hangt samen met het feit dat de Kamer en dus ook Kamerleden te weinig geëquipeerd zijn om in die financiële analyses door te dringen. Ik heb geen boekhoudervaring en zit ook niet aan tafel, een dergelijk project is ook zo'n geweldige organisatie, daar sta je te ver van af.

De heer Slob: Maar de Kamer heeft toch altijd de mogelijkheid om de accountantsrapportages te gebruiken om de voortgangsrapportages goed te kunnen beoordelen op dat financiële vlak?

Mevrouw Verbugt: Dat zei ik u net!

De heer Slob: U maakte net een opmerking waar ik uit opmaakte dat u daarmee als Kamerlid in die tijd onvoldoende uit de voeten kon?

Mevrouw Verbugt: *Nee, ik zei net dat wij die accountantsrapporten hebben opgevraagd toen het ging om de kostenoverschrijdingen bij de HSL. Wij als woordvoerders kregen er niet de vinger achter, maar ook de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven kwam er niet uit. In de fractie hebben wij ook gesproken over de vraag of wij wel verder konden gaan, of wij die financiën wel tot op de bodem konden uitzoeken, want je moet toch wel iets hebben? Je moet iets kunnen vasthouden om het daarna te kunnen uitbouwen, maar dat hadden wij niet en dat is juist het probleem en de zwakke kant geweest. Je moet een probleem eerst kunnen bevatten en kunnen aanwijzen en dan pas kun je het verder uitzoeken. Wij hebben zelfs overwogen om een parlementaire enquête te vragen over de kostenoverschrijding van 1 miljard bij de HSL, maar dan moet je toch wel iets hebben dat een dergelijk zwaar instrument rechtvaardigt. (...)*

De minister stelde destijds dat de overschrijding van f 1 miljard keurig binnen de marges is gebleven.

De minister over kostenstijgingen

Uit: verslag Algemeen Overleg van 23 november 2000 over (onder andere) kostenstijging³⁷¹

Minister Netelenbos benadrukt dat de raming voor de HSL-Zuid in 1994 is opgesteld op basis van de nominale begroting, met een overschrijdingskans van 50 procent. «*Dat is destijds ook met de Kamer besproken. De thans voorliggende kostenoverschrijding blijft keurig binnen de geraamde marges. Het is ook in de toekomst van belang om ook bij grote projecten uit te gaan van de nominale begroting, omdat daarmee wordt voorkomen dat de marktpartijen maximaal inzicht krijgen in de voor het project beschikbare middelen. Deze systematiek vloeit voort uit het spanningsveld waarin de overheid nu eenmaal zit, namelijk om enerzijds de Kamer inzicht te verstrekken om recht te doen aan haar budgetrecht en anderzijds te voorkomen dat marktpartijen hiervan oneigenlijk profiteren door hun biedingen op het maximum te baseren. Als de Kamer van opvatting is dat zij met de huidige systematiek onvoldoende recht kan doen aan haar budgetrecht, dan moet er een andere methode worden bedacht.*»

«*In antwoord op de heer Leers (CDA) benadrukt zij, dat zij realistische ramingen maakt en geen te lage ramingen om projecten gerealiseerd te krijgen. Het is niet de bedoeling om karig te ramen in de hoop dat projecten worden goedgekeurd. Dit soort grote projecten wordt ook altijd extern geaudit.*»

8.2.4 De budgetontwikkeling sindsdien

Aan de hand van de verschillende voortgangsrapporten, wordt ingegaan op de meest markante budgetwijzigingen waarmee de Tweede Kamer na de «budgettaire klapper» van 2000 geconfronteerd wordt. Deze laten zich als volgt karakteriseren:

1. VGR 8 (april 2001): *toch ook meevallers.*
2. VGR 9 (oktober 2001): *de «meevaller» van de infraprovider.*
3. VGR 11 (oktober 2000): *de spanning opgelost.*
4. VGR 13 (december 2003): *aanwending van de risicoreservering.*

Ad a) Voortgangsrapport 8: toch ook meevallers

In het achtste voortgangsrapport van 24 april 2001 wordt melding gemaakt van een meevaller van f 177 miljoen bij de grondverwerving. De toelichting luidt: «*De meevallers zijn met name ontstaan door goede onderhandelingsresultaten in de glastuinbouw, overbodig geworden ruilobjecten, voordeel behaald bij inpassing Hoeksche Waard, het vestigen van recht van opstal en huur in plaats van aankoop en het niet betalen van overdrachtsbelasting onder aftrek van BTW*». (p. 14)

³⁷¹ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 133.

Deze meevaller die is opgetreden, wordt elders binnen de projectbegroting ingezet. Een bedrag van f 39 miljoen wordt verschoven naar het budget voor uitvoeringskosten en f 138 miljoen wordt ten gunste van de post onvoorzien gebracht. «Dit mede in het licht van de tegenvallende aanbestedingen zoals gemeld in de vorige voortgangsrapportage» (p.14). Kennelijk waren nog niet alle tegenvallers van de contractering gedekt en wordt nu een meevaller bij de grondverwerving daarvoor gebruikt. De bestaande spanning tussen raming en budget wordt, ondanks dat een grote meevaller is opgetreden, amper minder en daalt van f 215 miljoen naar f 200 miljoen. Waarom bij een meevaller van f 177 miljoen de spanning op het budget met slechts f 15 miljoen daalt, wordt niet uitgelegd.

Ad b) Voortgangsrapport 9: de «meevaller» van de infraprovider

Uit het negende voortgangsrapport van 12 oktober 2001 blijkt dat door het contract met de infraprovider (op korte termijn) een bedrag van f 1049 miljoen vrijvalt. Het betreft de kosten die aanvankelijk geraamd waren voor de investeringen in de bovenbouw, die nu gefinancierd zullen worden door de infraprovider. Het nu vrijvallende bedrag komt ten gunste van het MIT en f 21 miljoen hiervan wordt weer ingezet voor kosten van de verdiepte aanleg bij Bergschenhoek (zie paragraaf 8.3.2). Tegenover de vrijval van ruim een miljard gulden uit het projectbudget, staat uiteraard de beschikbaarheidsvergoeding die de staat na oplevering van de HSL-Zuid aan Infrasppeed zal moeten betalen. Dit bedrag wordt in latere voortgangsrapporten ook vermeld en bedraagt € 2,9 miljard (f 6,5 miljard). Maar dit is niet op een zinvolle manier vergelijkbaar te maken met de vrijgevallen f 1 miljard aanlegkosten. In de beschikbaarheidsvergoeding zitten namelijk meer componenten dan alleen de bouwkosten van de lijn. Zo wordt bijvoorbeeld via de beschikbaarheidsvergoeding ook betaald voor 25 jaar onderhoud en de rentelasten van de investeringen. Posten die normaal gesproken geen deel uitmaken van het projectbudget. Door de andere financieringswijze van de bovenbouw is het projectbudget van voor 2001 niet meer te vergelijken met het projectbudget daarna.

Ad c) Voortgangsrapport 11: de spanning opgelost

In voortgangsrapport 11 van 21 oktober 2002 wordt het projectbudget verhoogd met € 141 miljoen (f 311 miljoen). Belangrijkste oorzaak hiervan is een post van € 91 miljoen (f 200 miljoen). Dit is de «spanning tussen raming en budget» die al bijna twee jaar geleden is ontstaan, maar waarvoor uiteindelijk geen oplossing kan worden gevonden binnen het HSL-budget. Daarom wordt het budget nu verhoogd met € 91 miljoen. Daarnaast is er een overschrijding van € 29 miljoen als gevolg van de onvoorziene extra kosten die zijn gemaakt voor de contractering van de infraprovider en de vervoerder. Dit betreft vooral de kosten die gemoeid zijn met de lange voorbereidingstijd en de benodigde externe expertise, die is ingeschakeld bij de totstandkoming van deze omvangrijke en complexe contracten. Maar ook de eigen organisatie kost veel meer dan geraamd; er is een budgetophoging van € 25 miljoen nodig voor uitbreiding van de projectorganisatie HSL en voor de werkzaamheden die de taakorganisaties van NS uitvoeren om de HSL-Zuid op een tijdige en juiste manier aan te takken op het bestaande spoorweginet.

Ad d) Voortgangsrapport 13: aanwending van de risicoreservering

In de begroting 2003 wordt een bedrag van € 985 miljoen gereserveerd voor risico's bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Paragraaf 8.5 is geheel aan deze risicoreservering gewijd. Wanneer maatregelen worden getroffen om risico's te beperken of wanneer risico's zich echt manifes-

teren, is het nodig dat bedragen uit de reservering worden overgeheveld naar het projectbudget HSL. Dit gebeurt in voortgangsrapporten 13 en 15 voor een bedrag van respectievelijk € 174 miljoen en € 90 miljoen. In de voortgangsrapporten wordt amper duidelijk gemaakt waarvoor deze bedragen aangewend worden en hoe de hoogte van het bedrag is onderbouwd. Om die reden neemt de Tweede Kamer de motie Duyvendak c.s.³⁷² aan, waarin de minister de plicht krijgt om vooraf een onderbouwing te leveren van de hoogte en aanwending van het bedrag dat aan de risicoreservering wordt onttrokken. Deze plicht had de minister ook al ten opzichte van het ministerie van Financiën in het kader van wat «voorafgaand toezicht» genoemd wordt. In feite is de minister met de motie Duyvendak ook onder «voorafgaand toezicht» van de Tweede Kamer gezet. Minister Peijs is duidelijk niet gelukkig met deze vorm van «onder financiële curatele stellen» en ervaart het als wantrouwen.

Mevrouw Peijs: (...), maar die risicoreservering heeft een geweldig wantrouwen tussen de Kamer en de minister gebracht. Dat is heel erg jammer. Dat brengt de Kamer ertoe om heel erg op details in te gaan. (...)

De voorzitter: Wat moet ik mij voorstellen bij «details»? Wat is bijvoorbeeld zo'n detail?

Mevrouw Peijs: Toen er destijds € 90 miljoen uit de risicoreservering moest komen, hadden wij het op het laatst zelfs nog over het zand. Dat vind ik dan erg ver gaan, want dan ga je echt op de stoel van de minister en bijna op de stoel van de aannemer zitten. Dat vind ik dus jammer, maar het wantrouwen dat de risicoreservering heeft opgewekt, heeft dat met zich meegebracht. Dat zou ik nooit meer willen, want het is de bedoeling om zo open en eerlijk mogelijk om te gaan met overschrijdingen. Als er een flinke overschrijding is, moet je daar toch mee naar de Kamer. Dan moet dat maar bij de volgende voortgangsrapportage. Daar heb ik helemaal niet zo'n moeite mee, maar dat wantrouwen vond ik ook persoonlijk heel vervelend.

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

8.2.5 Planning en budget: van eerste HSL-nota tot voortgangsrapport 15

Hiervoor zijn de ontwikkeling van planning en budget tijdens de uitvoeringsfase belicht en in voorgaande hoofdstukken ook de voorliggende perioden. Onderstaand een overzicht van de ontwikkeling op hoofdlijnen van het totale project HSL-Zuid sinds de start.

De planning: van oplevering in 1999 naar oplevering in 2007

In de periode van het eerste voorstel aan de Tweede Kamer (de PKB uit 1991) tot het laatst verschenen voortgangsrapport heeft de planning van het project HSL-Zuid zich als volgt ontwikkeld.

Tabel 8.5 Totaaloverzicht ontwikkeling planning HSL-Zuid

Document	Tijdstip	Aan Tweede Kamer gemelde opleverdatum
A 1e HSL-nota (PKB 1)	maart 1991	1998/1999
B 2e HSL-nota (PKB 1)	mei 1994	2004/2005
C PKB deel 3/basisrapport	mei 1996/juni 1997	2004
D voortgangsrapporten	1 t/m 9 juni 1997±april 2002	zuid*: juni 2005 noord*: dec 2005
E voortgangsrapporten	10 t/m 15 april 2002±heden	zuid: oktober 2006 noord: april 2007

* Zuid = zuidelijk tracé (Belgische grens ± Rotterdam); Noord = noordelijk tracé (Rotterdam ± Amsterdam)

³⁷² Motie van het lid Duyvendak c.s., ingediend bij de behandeling van de begroting Verkeer en Waterstaat 2004, voorgesteld 5 november 2003 (TK, 2003±2004, 29 200 XII, nr. 46).

Toelichting op de tabel

- A. De eerste HSL-nota uit 1991 meldt: «besluitvorming begin 1992, start feitelijke aanleg in 1995, exploitatie in 1998/1999 (22 026, nrs. 2±3; p. 8);
- B. Onderhandelingen met België en het doen van aanvullend onderzoek, leiden drie jaar later tot een Nieuwe HSL-nota. De planning in deze HSL-nota: besluitvorming voorjaar 1995, start feitelijke aanleg tweede helft 1997, looptijd 6,5 à 7 jaar (ergo: oplevering in 2004/2005) (Nieuwe HSL-nota Beleidsnota p. 164);
- C. PKB 3: «De huidige planning geeft aan dat de HSL-Zuid in 2004 in gebruik genomen kan worden» (22 026, nr. 16±17; p. 22). In juni 1997 verschijnt in één document de basisrapportage, alsmede voortgangsrapport 1 die onderling tegenstrijdig zijn (22 026, nr. 74). De projectbeschrijving meldt (op p. 11) indienststelling in 2004 en de planningstabel (op p. 17) van voortgangsrapport 1 indienststelling medio 2005 (zuidelijk tracé België-R'dam) en eind 2005 (noordelijk tracé R'dam-Schiphol);
- D. In de voortgangsrapporten 1 t/m 9 blijft de planningstabel ongewijzigd: indienststelling medio 2005 (België-R'dam) en eind 2005 (R'dam-A'dam). In het 9e voortgangsrapport (12/10/2001) wordt gemeld dat de planning van de civiele onderbouw sterk onder druk staat. De planningstabel blijft echter ongewijzigd;
- E. In het 10e voortgangsrapport is de planning met 15 maanden opgeschoven: 9 maanden omdat gebruik gemaakt is van de «slippage-deal» met de Infraprovider om de afgesproken opleveringsdatum met negen maanden te mogen verschuiven. Daarnaast blijkt dat ook 6 maanden nodig is voor de testperiode.

De tabel laat zien dat de planning van het project voortdurend is aangepast. De onderhandelingen met België is een belangrijke factor geweest voor het schuiven van de planning. Zeker waar het de ambitie uit de PKB 1 uit 1991 betreft om in 1998/1999 een HSL gereed te hebben. De voornaamste verklaring voor de verschuiving van de planning in de uitvoeringfase van het project is gelegen in de complexiteit van de gekozen contracteringsstrategie (zie ook paragraaf 8.4 en 8.5).

De kosten: van € 2,6 miljard naar € 6,7 miljard

In de periode van het eerste voorstel aan de Tweede Kamer (de PKB uit 1991) tot het laatst verschenen voortgangsrapport heeft de raming van het project HSL-Zuid zich als volgt ontwikkeld.

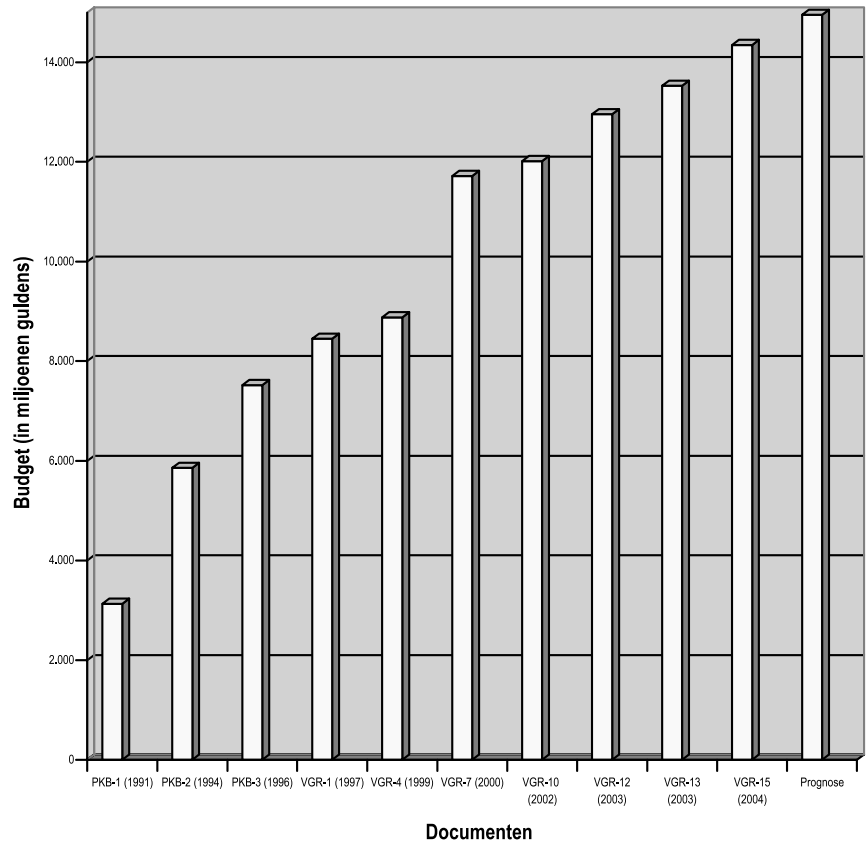
Tabel 8.6 Totaaloverzicht budgetontwikkeling HSL-Zuid (in lopende prijzen)

Moment	Raming in miljoenen guldens	Raming in miljoenen euro
PKB 1 (1994)	5 860	2 659
PKB 3 (1996)	7 522	3 412
Voortgangsrapportage 15 (2004)	14 344	6 509
Actuele prognose ¹	14 950	6 784

¹ In voortgangsrapport 15 is (op p. 30) een prognose gemaakt van het totaal benodigde projectbudget gebaseerd op de meeste actuele inschatting van de risico's. Deze prognose kent derhalve een onzekerheid.

In figuur 8.1 is de kostenontwikkeling ook grafisch weergegeven.

Figuur 8.1 Kostenontwikkeling HSL-Zuid



Toelichting op de tabel en de grafiek: bedragen onvergelijkbaar

De verschillende bedragen zijn niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar. Uiteraard is er de invloed van prijsstijgingen en BTW. Daarnaast zijn er meer posten die het budget onvergelijkbaar maken in de tijd. Zo zijn gedurende het project bestaande wegen en spoorbudgetten (die al op de Verkeer en Waterstaat-begroting stonden maar in de PKB niet voor de HSL-Zuid waren meegenomen) overgeheveld naar het HSL-budget. Dit is in feite een kwestie van een andere toerekening, maar het is niet te beschouwen als een «kostenstijging» binnen het HSL-budget. Overigens geldt andersom hetzelfde voor de «kostendaling» infraprovider. Door deze constructie daalt het HSL-budget weliswaar met f 1049 miljoen, maar daar staan weer kosten tegenover van een 25 jaar lang te betalen gebruiksvergoeding.

Kortom, de wijze van toerekenen van deelprojecten aan de scope en de wijze van financieren van de aanleg, maken de vergelijkbaarheid van het totaalbudget in de tijd buitengewoon complex.

In de voortgangsrapporten wordt op transparante wijze getracht om tegemoet te komen aan het probleem van onvergelijkbaarheid van budgetten in de loop van de tijd. Zo worden bijvoorbeeld alle grote budgetveranderingen in één overzichtstabel gepresenteerd, waarbij bedragen ook worden teruggerekend naar één prijspeil om vergelijking mogelijk te maken. Ook wordt het deelbudget voor de wegenprojecten (A4 en A16) apart zichtbaar gemaakt. Dit geldt ook voor de post BTW en de kosten voor de infraprovider. Kortom, de voortgangsrapporten geven een goed inzicht in de budgetontwikkeling, al blijft het complex. Dit neemt

niet weg dat discussie mogelijk is over de toerekening van mutaties. Wat is een scopewijziging? Wat is een tegenvaller?

Budgetstijging toegedeeld

Tussen het verschijnen van PKB 1 en de vijftiende voortgangsrapportage is het projectbudget met € 3,9 miljard (f 8,5 miljard) toegenomen. In tabel 8.7 is een overzicht van de oorzaken van budgetverhogingen opgesteld, gebaseerd op de kostenmutaties zoals gemeld aan de Tweede Kamer (zie ook bijlage 5).

Tabel 8.7: Oorzaken toename kostenraming HSL-Zuid sinds PKB 1 (1994–2004)

Oorzaak	in miljoenen gulden	in miljoenen euro	in procenten
Kabinetbesluit boortunnel en kosten bestuurlijk overleg	1 435	651	17%
Bijdrage aan België	837	380	10%
Vrijval infraprovider	-/ 1 049	-/ 476	± 12%
Scopewijzigingen	2 282	1 036	27%
Prijsstijgingen	2 043	927	24%
BTW	1 130	513	13%
Overschrijdingen	1 807	820	21%
TOTAAL	8 485	3 850	

In tabel 8.7 is op basis van alle voortgangsrapporten een toerekening gemaakt. De overheveling van de spoor- en wegenbudgetten en de meerkosten van de keuze voor een zetttingsvrije plaat zijn beschouwd als een scopemutatie. Alle budgetophoging die niet het gevolg zijn van compensatie voor prijsstijging en BTW of tot scopewijziging leiden, zijn als overschrijding beschouwd.

Deze categorie bedraagt 21 procent van de totale budgettoename sinds PKB-1. Dat is iets anders dan een budgetoverschrijding van 21 procent. De procentuele budgettoename als percentage van de oorspronkelijke raming is voor alle categorieën veel hoger. In totaal is deze 145 procent sinds PKB 1 (namelijk de stijging van f 5,9 miljard naar f 14,3 miljard). Zo bezien is de «overschrijding» van de oorspronkelijke raming 31 procent (namelijk f 1,807 miljard overschrijdingen op een raming van f 5,860 miljard). Een genuanceerder beeld ontstaat wanneer niet de raming uit PKB 1 als ijkpunt wordt genomen, maar de raming uit door de Tweede Kamer in 1996 vastgestelde PKB 3. Dan zijn de overschrijdingen 24 procent. Indien rekening gehouden wordt met de inschatting uit het vijftiende voortgangsrapport dat nog € 275 miljoen uit de risicoreservering nodig zal zijn, dan kan dit percentage 31 procent worden.³⁷³ Bedacht dient te worden dat vergelijking met de oorspronkelijke raming van het project uit de PKB 1, respectievelijk de PKB 3 in zoverre arbitrair is, dat de scope van het project sindsdien gewijzigd is. Zo is in de PKB-raming nog geen rekening gehouden met bijvoorbeeld de overheveling van wegenprojecten. Daarentegen werd in de PKB-raming rekening gehouden met de investeringskosten van de bovenbouw, die later uit de scope van het project zijn verdwenen doordat de infraprovider deze financiert.

³⁷³ Bij de hier gepresenteerde berekeningen past de kanttekening dat het bedrag «overschrijdingen» de optelling is van mutaties zoals ze aan de Tweede Kamer gemeld zijn, dus in het prijspeil van het jaar waarin ze zijn gemeld. Deze posten worden vergeleken met een raming in prijspeil 1994 (PKB-1) of prijspeil 1996 (PKB-3). Dit kan enkele procentpunten verschil maken.

Vastgesteld kan worden dat vergelijking van budgetten over de jaren en uitspraken over procentuele overschrijdingen met de nodige reserve beschouwd moet worden. De wijze van kwalificaties van kostenstijgingen (scopewijziging of tegenvaller?), de wijze van financiering (begroting of privaat), de wijze waarop prijsmutaties worden verdisconteerd en het te

kiezen ijkpunt (PKB uit 1994 of PKB uit 1996?) zijn factoren die velerlei beweringen mogelijk maken. Een uitspraak van mevrouw Netelenbos op dit punt illustreert dat.

Mevrouw Netelenbos: (...) De HSL is een rendabel project. Dat weten wij omdat de inkomsten en de uitgaven in de toekomst zijn. Het percentage is daar elf procent. Dat is eigenlijk in het licht van de 20 procent onzekerheid, heel erg knap. Ik zou ook eens willen dat wij trots waren op wat wij bouwen. Een overheid die met dat soort percentages voor onvoorzien, zo'n complex bouwwerk neerzet, daar ben ik reuze trots op. Wij hadden een halve eeuw informatieachterstand en die hebben wij met elkaar ingehaald. Ik vind het zo jammer dat het nu erop lijkt dat wij met geld hebben gesmeten. Ik ken geen overheid in de wereld die dat zo knap heeft gedaan. (...)

8.3 Discussies in de Tweede Kamer

In de uitvoeringsfase van het project voert de Tweede Kamer diverse malen overleg met de minister (zie ook bijlage 4). De meeste aandacht van de Tweede Kamer gaat daarbij uit naar de tariefsrestrictie binnen het vervoerscontract en naar de risicoreservering. Dit laatste dossier komt in paragraaf 8.5 aan de orde. In deze paragraaf staan de overige dossiers centraal die in de periode vanaf 2000 in de Tweede Kamer spelen. Het gaat daarbij om:

- ± de pergolaconstructie in Hoogmade;
- ± de verdiepte ligging bij Bergschenhoek;
- ± problemen met AVI-slakken.

Deze casussen worden in hoofdlijnen beschreven, omdat ze inzicht geven in de «bemoeienis» van de Tweede Kamer met de HSL-Zuid in deze periode.

8.3.1 De pergolaconstructie bij Hoogmade

Al bij de behandeling van de PKB deel 3 zijn Tweede Kamer en kabinet het erover eens dat de kruising van de HSL-Zuid met de rijksweg A4 op een zogenaamde pergolaconstructie niet de schoonheidsprijs verdient. In het PKB-debat op 16 december 1996 zegt minister Jorritsma:

*«Inderdaad betekent aan de noordkant de bij Hoogmade gekozen oplossing nog immer een visuele barrière, weliswaar niet in het Groene Hart, maar wel op die plek. Wij spreken nu af dat bij een eventueel bij de aanbesteding optredend kostenvoordeel de verbetering van deze situatie de hoogste prioriteit heeft».*³⁷⁴

Geen aanbestedingsmeevallers, geen verdiepte ligging

In een brief van 13 juli 1999 gaat minister Netelenbos in op de wens om de passage met de A4 te verlagen.³⁷⁵ Financiering van een verdiepte A4-passage kan komen uit meevallende biedingen uit het lopende aanbestedingsproces. Een klein jaar later ontvangt de Tweede Kamer op 27 juni 2000 een brief, waarin de minister refereert aan deze afspraak. De minister schrijft: *«Helaas moet ik nu, vlak voor het sluiten van de definitieve contracten met de aannemerscombinaties, constateren dat er, in vergelijking met de raming geen lagere prijs uit de aanbesteding is gekomen.» «Om budgettaire redenen heb ik besloten af te zien van verdiepte ligging van de kruising A4-HSL.»*³⁷⁶

³⁷⁴ TK, 1996±1997, 22 026, nr. 72; p. 5.

³⁷⁵ TK, 1998±1999, 22 026, nr. 93.

³⁷⁶ VW00000776 (niet gedrukt als kamerstuk).

Toch een oplossing

In aanvulling op deze brief stuurt minister Netelenbos op 2 oktober 2000

nog een brief, waarin ze aangeeft dat de resultaten van de aanbesteding van de boortunnel weliswaar gunstig zijn uitgevallen, maar de aanbesteding op de overige tracédelen negatief, waardoor ook het totaalsaldo negatief is.³⁷⁷ Maar zo stelt ze: *«Inmiddels heb ik van collega Pronk vernomen dat hij bereid is een deel van de meerkosten voor een verdiepte kruising van de HSL en A4 ten laste te brengen van zijn begroting.»* Omdat er ook signalen zijn dat de betrokken gemeenten financieel willen bijdragen, zal de minister van Verkeer en Waterstaat bestuurlijk overleg plegen met partijen. Uiteindelijk ontstaat een oplossing waarbij de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, de provincie en drie gemeenten de meerkosten van f 46 miljoen voor een andere oplossing van de pergolaconstructie verdelen.³⁷⁸

Grote en kleine bedragen

Op 10 oktober 2000 is een Algemeen Overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat gepland over een viertal brieven die de Tweede Kamer inmiddels ontvangen heeft over de aanbesteding van de onderbouw en de gunning van projecten aan bedrijven die verdacht worden van bouwfraude.³⁷⁹ Tevens staat de pergola bij Hoogmade op de agenda. De heer Feenstra (PvdA) krijgt als eerste het woord en begint een betoog over de financiering van de pergola. In het verslag staat: *«De drie betrokken gemeentes dragen elk 1,5 miljoen bij, de provincie 6,5 miljoen en de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM elk 17,5 miljoen. Daardoor is de pergola van de baan. Hoewel hij het goede niet de vijand van het betere wilde laten zijn, kon de heer Feenstra zich voorstellen dat ook het ministerie van LNV een bijdrage levert, omdat het gaat om een goede inpassing in natuur en landschap. Die bijdrage moet dan in mindering op de nu overeengekomen bijdragen komen, waarbij bijvoorbeeld wordt uitgekomen op 1 miljoen voor elk van de gemeentes, 5 miljoen voor de provincie en 13 miljoen en 12 miljoen voor de ministeries.»* (p.1 en 2)

De heer Feenstra houdt een pleidooi voor een zaak die al geregeld is, waarbij het er om onder andere om gaat dat gemeenten niet 1,5 miljoen maar 1 miljoen meebetalen. Deze relatief uitvoerige interventie over een paar ton minder voor de gemeenten staat in schril contrast met de paar woorden die vervolgens worden gewijd aan de miljardentegenvaller bij de onderbouwcontractering. In juli 2002 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten hiervan en nu praat de Tweede Kamer daarover voor het eerst met minister Netelenbos. De heer Feenstra: *«Een gegarandeerde oplevering van de HSL in 2005, werken met nieuwe contractvormen en spreiding van verantwoordelijkheden kent zijn prijs, naast autonome prijsstijgingen. Een miljard bovenop het budget is evenwel buitengewoon veel. Wat is de verklaring van de minister hiervoor ook in relatie tot de toezegging aan Breda?»* (p.2)

Geen pergola-precedent

De oplossing van de pergola-constructie krijgt van alle woordvoerders steun. De minister wijst de Tweede Kamer echter wel nadrukkelijk op het feit dat deze «duurdere oplossing» geen precedent mag zijn. Opmerkelijk is de koppeling die minister Netelenbos, verantwoordelijk minister voor de Betuweroute, gelijktijdig ook over dit project maakt:

«De alternatieve oplossing mag geen precedent vormen voor andere probleemgevallen. Men moet überhaupt wat steviger op de benen staan als het gaat om het honoreren van wensen bij grote infrastructurele projecten. Zo had de Betuweroute eerderde kunnen kosten van het huidige budget, terwijl toch binnen de wettelijke voorwaarden was gebleven.»

³⁷⁷ VW00001021 (niet gedrukt als kamerstuk).

³⁷⁸ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 129.

³⁷⁹ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 125.

De minister merkt ook op dat bij de honorering van wensen moet worden gekeken naar het gedeelde belang van de betrokken overheden:
«Op die manier wordt een deel van de verantwoordelijkheid niet bij het rijk, maar elders gelegd. Vandaar ook dat de minister veel meer wilde decentraliseren.»

Mevrouw Verbugt (VVD) is van oordeel dat niet alleen de Kamer, maar vooral ook het kabinet wat steviger op de benen moet staan als gevraagd wordt om aanvullende inpassingswensen. Stellingwerf (RPF) merkt op dat het bij het honoreren van inpassingswensen niet zozeer gaat om het scheppen van precedentes als wel om het opheffen van verkeerd gestelde prioriteiten.

Analyse

De gang van zaken rond de pergola bij Hoogmade illustreert dat de uitvoeringsfase in de praktijk nog ruimte biedt om tot aanpassingen of andere uitwerkingen tot komen van de in de PKB gekozen oplossing. Het verdelen van meerkosten over diverse begrotingen en/of ten laste van andere overheden en het komen tot een «gezamenlijke oplossing», is in de beeldvorming acceptabeler dan de keuze voor een eenmalige tegenvaller op één begroting. Het lijkt er op dat, als inpassingproblemen écht onacceptabel geacht worden, er vroeg of laat in het proces wel een oplossing komt en betrokken overheden alsnog bereid zijn een deel van de kosten te betalen.

8.3.2 Verdiepte ligging bij Bergschenhoek

De oplossing van de minister voor Bergschenhoek

Op 21 juni 2001 vindt een Algemeen Overleg plaats tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Netelenbos over de HSL-Zuid. Enkele woordvoerders vragen ook aandacht voor inpassingproblemen bij Bergschenhoek. De reactie op dit punt van minister Netelenbos is als volgt in het verslag verwoord: *«De gesprekken met de bewoners van Bergschenhoek zijn naar tevredenheid gevoerd, maar de afwikkeling van een en ander verloopt niet voorspoedig. Een verdiepte aanleg is wellicht toch de beste oplossing voor dit deel van het traject. De Kamer dient zich echter wel te realiseren dat deze oplossing leidt tot een extra vermeerdering van de kosten met f 45 miljoen voor bouw- (f 25 miljoen) en verdragingskosten (circa f 20 miljoen), en tot een vertraging van minimaal zes en maximaal negen maanden.»* Voorts meldt het verslag: *«De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Kamer gevraagd of de vertraging bij Bergschenhoek ook mag worden gebruikt voor andere vertragingen. Op deze vraag was het antwoord ± na stemming ± bevestigend.»*³⁸⁰

Twee zaken zijn hier opmerkelijk.

Ten eerste komt het niet vaak voor dat een minister tijdens een Algemeen Overleg met een vaste kamercommissie onaangekondigd een concreet voorstel ter besluitvorming lanceert dat f 35 miljoen kost en een vertraging van 9 maanden van het project impliceert.

Ten tweede is het ook geen dagelijks gebeuren dat ter plekke wordt besloten, zeker niet in een Algemeen Overleg. Ook stemmen in een algemeen overleg is bijzonder. Doorgaans vinden stemmingen over beleidskwesties plenair plaats, dat wil zeggen door de voltallige Tweede Kamer en na consultatie en bespreking binnen de diverse fracties.

³⁸⁰ TK, 2000±2001, 22 026, nr. 142.

De vaste commissie stemt unaniem in

Na de «stemming» en afronding van het betoog van de minister haar betoog, reageren alle aanwezige woordvoerders positief. In het verslag staat:

- ± *Feenstra (PvdA) acht een verdiepte aanleg bij Bergschenhoek een goede manier om uit de patstelling te komen;*
- ± *Leers (CDA) heeft er niets op tegen dat er een bedrag van f 45 miljoen is gemoeid met de verdiepte aanleg bij Bergschenhoek, omdat daarmee het probleem structureel wordt opgelost. De vraag is wel hoe het bedrag gedekt wordt in de begroting.;*
- ± *Mevrouw Verbugt (VVD): Het is in principe goed dat de minister bereid is om een oplossing voor het probleem in Bergschenhoek te zoeken. De kosten die daarbij betrokken zijn, mogen echter niet ten koste gaan van projecten in het MIT.;*
- ± *Mevrouw Giskes (D66) waardeert de bereidheid van de minister om tot een oplossing te komen in Bergschenhoek. De consequenties van een en ander zijn zeker aanvaardbaar. Verder is er absoluut geen sprake van bevoordeling van de ene plaats boven de andere; het probleem in Bergschenhoek is nijpend te noemen en de oplossing ervan betreft niet zomaar een verfraaiing.;*
- ± *Mevrouw Halsema (GroenLinks) stemt in met het voorstel van de minister om in Bergschenhoek een verdiepte aanleg te realiseren.;*
- ± *Van den Berg (SGP) is van mening dat met een verdiepte aanleg bij Bergschenhoek de problemen op een verantwoorde wijze worden opgelost. De vertraging die de aanleg met zich brengt, is te relativëren gelet op de druk die momenteel al op de oplevering staat.*

In reactie op de tweede termijn van de commissie geeft minister Netelenbos aan dat zij voornemens is de dekking van een verdiepte aanleg bij Bergschenhoek te zoeken in het MIT. De aanleg mag niet ten koste gaan van andere projecten.

Opgelopen kosten

In een algemeen overleg dat een paar maanden later plaatsvindt op 6 december 2001 gaat minister Netelenbos en passant ook nog even in op de oplossing bij Bergschenhoek. In het verslag staat: *«Vervolgens deelt de minister mee dat de vertraging als gevolg van de ontwikkelingen ten aanzien van onder andere de halfverdiepte open bak ter hoogte van Bergschenhoek is meegenomen in het contract met de infraprovider. Overigens zullen de eerder geraamde extra kosten van f 35 miljoen als gevolg van de realisatie van die bak hoger uitkomen, namelijk f 58,5 miljoen, hetgeen te maken heeft met de ZoRo-lijn die in datzelfde gebied moet worden aangetakt.»*³⁸¹

Analyse

Na de besluitvorming over de inpassing van het tracé (bij PKB 3) zijn er mogelijkheden voor Tweede Kamer en kabinet om in de uitvoeringsfase alsnog te kiezen voor andere oplossingen. Het wijzigen van plannen op het moment dat het Tracébesluit genomen is en aanbestedingen al gestart zijn, leidt echter vaak tot duurdere oplossingen en tijdrovende procedures. Bij de boortunnel is dit reden om toch maar af te zien van de door kabinet en Tweede Kamer gewenste goedkopere oplossing. Bij de verdiepte ligging Bergschenhoek leidt dit tot vertraging van de oplevering van de HSL-Zuid met vele maanden.

³⁸¹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 155.

8.3.3 AVI-slakken

Eind 2001 start een discussie binnen het HSL-dossier over de milieuaspecten van het ophoogmateriaal dat gebruikt wordt bij de aanleg van de HSL in Brabant. Het gaat om restmateriaal van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), zogenaamde AVI-slakken of AVI-bodemas. Deze kwestie ligt weliswaar meer op het terrein van milieubeleid dan van projectbeheersing, maar gezien de aandacht die het in de Tweede Kamer krijgt, wordt hierna de gang van zaken in hoofdlijnen geschetst.

Aanleiding

Op 31 oktober 2001 wordt in een nieuwsuitzending van RTL4 melding gemaakt van een vervuiling van het grondwater bij de aanleg van de HSL-Zuid bij Breda. Deze zou veroorzaakt zijn door het ophoogmateriaal dat onvoldoende zou zijn afgeschermd van het grondwater. Door Van der Steenhoven (GL) worden hierover vragen gesteld. Minister Netelenbos stuurt hierover op 23 november 2001 een brief aan de Kamer, mede namens de minister Pronk:³⁸² *«Ik kan u meedelen dat van een ernstige vervuiling van het grondwater geen sprake is.»*

Wel heeft het Hoogheemraadschap van West-Brabant op twee plaatsen een duidelijk verhoogde concentratie van zware metalen in het oppervlaktewater gemeten. Onderzocht wordt wat de oorzaak van deze verontreiniging zou kunnen zijn.

Vragen en moties

Op 19 december 2001 wordt minister Netelenbos naar de Tweede Kamer geroepen om een Algemeen Overleg van 6 december 2001, waarin onder andere vragen zijn gesteld over AVI-slakken, in een plenair debat voort te zetten. De minister start haar beantwoording als volgt: *«Ik had mij voorbereid op een discussie over de aanleg van de HSL-Zuid ± de aanbesteding, het vervoer, de infraprovider enz. ± en in het geheel niet op het probleem rond de AVI-slakken.»*³⁸³

Naar aanleiding van het debat ontvangt de Tweede Kamer de volgende dag twee afzonderlijke brieven van het kabinet over AVI-bodemas/AVI-slakken; één van minister Pronk³⁸⁴ en één van minister Netelenbos³⁸⁵:

De brieven over AVI-slakken van Pronk en Netelenbos

Minister Netelenbos meldt dat bij de bouw van de HSL-Zuid in Noord Brabant in totaal 1 050 000 m³ AVI-slakken zal worden gebruikt. Daarvan is nu 625 000 m³ verwerkt. Stoppen met het gebruik zal betekenen dat in het vervolg in principe zand wordt gebruikt in plaats van AVI-slakken. Daarmee zijn dan extra kosten gemoeid van minimaal f 12,5 miljoen. Vervanging van het gebruik van AVI-slakken door zand heeft behalve extra kosten, ook vertraging in de voortgang van de bouw tot gevolg. De duur van die vertraging zal al gauw een half jaar zijn, en mogelijk langer.

Minister Pronk meldt dat de Inspectie Milieuhygiëne onderzoek verricht naar de kwaliteit van het toegepaste ophogingsmateriaal bij de HSL-Zuid. Naar verwachting zullen de resultaten van dit onderzoek in januari 2002 beschikbaar zijn.

Nog diezelfde dag houdt de Tweede Kamer wederom een plenair debat. In dit debat op 20 december 2001 past Van der Steenhoven (GL) zijn motie van de dag ervoor aan en wordt deze mede ondertekend door de leden Feenstra (PvdA) en Klein Molekamp (VVD). Deze motie,³⁸⁶ die met algemene stemmen wordt aangenomen, verzoekt de regering gedurende de loop van het toegezegde inspectie-onderzoek de HSL-werkzaamheden voort te zetten zonder gebruik te maken van deze AVI-slakken.

³⁸² TK, 2001±2002, 22 026, nr. 146.

³⁸³ TK, 2001±2002, Handelingen
19 december 2001, 38±2812.

³⁸⁵ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 153.

³⁸⁶ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 151 (ter vervan-
ging van TK, 2001±2002, 22 026, nr. 147).

Het inspectie-rapport

Op 28 januari 2002 ontvangt de Tweede Kamer het rapport van de VROM-inspectie van de minister van VROM.³⁸⁷ De voorlopige conclusie is dat de uitloging van de gebuikte AVI-slakken niet afwijkt van hetgeen normaal bij dit materiaal wordt aangetroffen. Maar er is wel een ander probleem: de bij de HSL toegepaste hoogovenslakken beschikken niet over in het Bouwstoffenbesluit erkende certificaten. De gemeente Breda zal de projectorganisatie verplichten de desbetreffende hoogovenslakken te verwijderen. Daarnaast is er ook twijfel over de bestendigheid van de gebruikte afdichting van de AVI-slakken. Naar aanleiding van het Inspectierapport voert de Tweede Kamer op 31 januari 2002 een Algemeen Overleg met de ministers Pronk en Netelenbos.³⁸⁸ Voor wat betreft de consequenties voor het project HSL-Zuid stelt minister Netelenbos dat voor de aanleg van de HSL-Zuid en de verbreding van de A16 wordt gewerkt met een design and construct-contract. De aannemer is verantwoordelijk voor zijn keuze voor een niet-geaccrediteerd certificeringsbureau. Het toezicht hierop wordt uitgeoefend door de VROM-inspectie. De minister merkt op dat de aanleg van de HSL-Zuid geen vertraging heeft opgelopen. De meerkosten als gevolg van de problemen rond de AVI-slakken bedragen op dit moment € 1 miljoen. Deze kosten zullen door de overheid worden gedragen.

Nog meer moties, brieven en vragen

Ook naar aanleiding van dit overleg wenst de Tweede Kamer een plenaire voortzetting, die plaatsvindt op 7 februari 2002. Door Van der Steenhoven (GL) wordt een motie ingediend die de regering oproept te kiezen voor een afdichting van AVI-slakken met zogenaamde «polymeerzand-betoniet-matten».³⁸⁹ De minister acht de thans genomen maatregelen en voorgestane afdichtingoplossingen echter voldoende. De motie wordt niet aangenomen. Op 22 februari 2002 stuurt de minister van VROM een brief waarin nog eens op een rij wordt gezet wanneer problemen zijn gesignaleerd en hoe de rijksoverheid daar op gereageerd heeft.³⁹⁰ Vervolgens stelt de Kamer op 26 maart 2002 een twaalftal schriftelijke vragen aan de minister van VROM over het gebruik van AVI-slakken.³⁹¹ Daarna blijft het lange tijd stil rond de AVI-slakken. Op 23 december 2003 ontvangt de Tweede Kamer weliswaar nog een brief van de staatssecretaris van VROM over dit onderwerp, maar het is dan al geen «HSL-dossier» meer, maar een «milieudossier» dat door de HSL-woordvoerders binnen de fracties overgelaten wordt aan de vaste commissie voor VROM.

Analyse

De Tweede Kamer heeft binnen het HSL-dossier opvallend veel energie gestoken in de gang van zaken rond de AVI-slakken (twee Algemene Overleggen, drie plenaire debatten en een schriftelijke vragenronde). Voor de voortgang en kosten van het project HSL-Zuid heeft het AVI-slakkendossier geen noemenswaardige gevolgen gehad. De keerzijde van een contractvorm waarbij de aannemer meer vrijheid heeft, is dat de overheid in de praktijk minder greep heeft op de concrete uitvoering en op de keuzen die daar worden gemaakt, zoals de te gebruiken bouwmaterialen.

8.3.4 De kosten van het treinkaartje

In hoofdstuk 7 is uitvoerig ingegaan op de totstandkoming van de vervoersconcessie en de daarop volgende discussies tussen Tweede Kamer en kabinet over het al dan niet toepassen van de mogelijkheid tot tariefsrestrictie. Omdat het debat over de prijs van het treinkaartje één van de majeure dossiers betreft waar de Tweede Kamer haar aandacht op richt

³⁸⁷ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 156.

³⁸⁸ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 158.

³⁸⁹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 157.

³⁹⁰ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 159.

³⁹¹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 160.

in de uitvoeringsfase, wordt onderstaand nog een opsomming gegeven van de wijze waarop de Tweede Kamer haar instrumenten in deze discussie heeft ingezet.

De tariefsrestrictie: een slepende discussie

De door de staat afgesloten concessieovereenkomst wordt voor het eerst in een Algemeen Overleg op 6 december 2001 in de Tweede Kamer besproken.³⁹² De Tweede Kamer krijgt in december 2001 vertrouwelijk inzage in de concept-concessieovereenkomst met de vervoerder. Naar aanleiding hiervan vindt op 19 maart 2002 een Algemeen Overleg plaats.³⁹³ Dit overleg wordt op 27 maart 2002 plenair voortgezet. Hierbij wordt door Feenstra (PvdA) een motie ingediend (nr. 161). Door Halsema (GL) wordt een motie (nr. 162) ingediend die de regering verzoekt de 25 procent tariefsrestrictie toe te passen. Op 3 april 2002 wordt de motie Feenstra c.s. door de Kamer aangenomen. De motie Halsema wordt verworpen. Naar aanleiding van vragen van Giskes (D66) meldt de dan demissionaire minister Netelenbos op 27 juni 2002 per brief dat zij in april 2002 de vervoerder heeft laten weten geen gebruik te zullen maken van de tariefsrestrictie.³⁹⁴ Eind juli 2002 verzoekt de Tweede Kamer om medio augustus een standpunt te ontvangen, omdat voor 1 september 2002 de contractuele optie voor een tariefsrestrictie verloopt. Op 27 augustus 2002 stuurt minister De Boer een brief waarin hij nog eens bevestigt geen gebruik te zullen maken van de opties tot tariefrestrictie.³⁹⁵ In een afzonderlijke brief op diezelfde dag benadrukt hij nogmaals dat, ook volgens de interpretatie van de vervoerder, de datum van 1 september niet kritiek is voor overleg over tariefsrestricties.³⁹⁶ Niettemin voert de Tweede Kamer de twee dagen later op 29 augustus 2002 een Algemeen Overleg met de minister.³⁹⁷ Er lijkt een ruime kamermeerderheid te ontstaan voor een vorm van tariefsrestrictie. Op 2 oktober 2002 bericht de minister dat hij niet over voldoende informatie beschikt om de voorstellen van HSA te kunnen beoordelen en de Tweede Kamer te informeren over mogelijke effecten.³⁹⁸ Op 30 oktober 2002 vindt een vertrouwelijk overleg over tariefsrestrictie tussen de Tweede Kamer en minister De Boer plaats. Op 11 december 2002 volgt een Algemeen Overleg.³⁹⁹ In vervolg op dit overleg wordt op 17 december 2002 door Duyvendak (GL) een motie ingediend (nr. 176) die op 19 december 2002 in stemming gebracht en verworpen wordt. Op 19 februari 2003 ontvangt de Tweede Kamer een brief waarin de minister stelt geen verdere stappen te kunnen nemen bij gebrek aan informatie van HSA. Hiermee is de discussie ten einde.

Analyse

De Tweede Kamer heeft, zowel absoluut als relatief, zeer veel tijd gestoken in het dossier van de tariefrestrictie (diverse debatten en moties). In beginsel was er een kamermeerderheid aanwezig om de regering te dwingen gebruik te maken van de optie om een tariefsrestrictie op te leggen. Het niet beschikbaar zijn van betrouwbare cijfers over kosten en vervoersprognoses heeft ertoe geleid dat er een impasse is ontstaan en het dossier uiteindelijk in relatieve stilte is geëindigd.

8.3.5 Andere zaken die in de uitvoeringsfase spelen

Naast de problematiek van de risicobeheersing doen zich tijdens de uitvoeringsfase tal van kleinere en grote problemen voor, variërend van juridische en politieke problemen met het verplaatsen van een monumentale boerderij tot het uitdelen van gele kaarten door de minister aan aannemers die hun verplichtingen niet nakomen. Daarnaast woedt bijvoorbeeld de verbeterde juridische strijd tussen de gemeente Zoetermeer en de staat over de vormgeving van enkele kolommen onder het doorgaand spoorviaduct. Maar ook de fietsbrug bij Prinsenbeek, waar de minister naast roltrappen ook hellingbanen moet aanleggen, is een markant dossier in de uitvoeringsfase.

Over deze en vele andere zaken is de Tweede Kamer geïnformeerd in de

³⁹² TK, 1999±2000, 22 026, nr. 115.

³⁹³ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 165.

³⁹⁴ TK, 2001±2002, 22 026, nr.168.

³⁹⁵ TK, 2001±2002, 22 026, nr.170.

³⁹⁶ TK, 2001±2002, 22 026, nr.171.

³⁹⁷ TK, 2002±2003, 22 026, nr.172.

³⁹⁸ TK, 2002±2003, 22 026, nr. 173.

³⁹⁹ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 4H.

halfjaarlijkse voortgangsrapporten. Het voert te ver om al deze zaken hier te beschrijven. Dat doet echter niets af aan het belang ervan.

8.4 Risico's en problemen bij de contracten

De uitvoeringsfase van het project HSL-Zuid wordt beheerst door de risico's die zich manifesteren en de pogingen om deze in kaart te krijgen, te beheersen en budgettair in te passen. In deze paragraaf staat vooral het proces van identificeren en beheersen van de risico's centraal. Hoe worden projectdirectie en minister geconfronteerd met de risico's en hoe gaan ze daar mee om?

In de volgende paragraaf wordt daarna ingegaan op de budgettaire oplossing die wordt gevonden voor de kosten van de risico's en de kosten van de noodzakelijke beheersmaatregelen.

8.4.1 De risico's in beeld

De wortel van het probleem

In juli 2000 worden de onderbouwcontracten afgesloten. Nog voor het afsluiten ervan, is er onduidelijkheid over de wijze waarop risico's zijn verdeeld tussen opdrachtgever en de aannemers. In hoofdstuk 6 is uiteengezet dat, op aandringen van de directeur FEZ, Lloyd's Register het onderhandelingsresultaat aan een audit heeft onderworpen. Het bureau stelt daarbij vast dat aan de bereikte besparingen aanzienlijke financiële risico's voor de overheid verbonden zijn. Die risico's hangen samen met onzekere opties en optimalisaties in ontwerp en engineering, aanpassingen van de contractvoorwaarden op het punt van boetes en betalingsregeling en de verantwoordelijkheid voor de conditionering (vergunningverlening, welstand e.d.). Lloyd's adviseert de HSL-directie om voor de door haar geïnventariseerde risico's € 175 miljoen te reserveren in de post onvoorzien. De quick scan van Lloyd's is op dat moment een «beste schatting» van de risicoverdeling tussen staat en aannemers.

Najaar 2000, de eerste kostendreigingen manifesteren zich

Dat die beste schatting wellicht een onderschatting van de risico's is, blijkt tijdens de uitvoering van de contracten. Al op 20 september 2000 waarschuwt de directeur Uitvoering van de projectdirectie HSL-Zuid in een bijeenkomst van de Tenderboard dat «*het meerwerk beter loopt dan het ontwikkelen van optimalisaties.*»⁴⁰⁰ Met andere woorden: het lukt niet erg om de in de koepelovereenkomst voorziene besparingsmogelijkheden ook daadwerkelijk te realiseren, maar meerwerk manifesteert zich wel. Dit is zorgwekkend, omdat de kosten van het meerwerk, overeenkomstig de afspraken in de koepelovereenkomst, merendeels worden afgewenteld op de opdrachtgever.

Ook een externe manager die aangesteld is om samen met de projectdirecteur de uitvoering van de koepelovereenkomst aan te sturen, signaleert in oktober 2000 problemen met het realiseren van de ingecalculerde optimalisaties. Daarnaast constateert hij dat er onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheid voor welstandskwesties en ontwerpknelpunten op het raakvlak van onderen bovenbouw. Doordat de infraprovider nog niet is gecontracteerd, is het bijvoorbeeld onduidelijk welke consequenties diens keuze voor de spoorbevestiging voor het ontwerp van de onderbouw heeft.

Rijkswaterstaat wil inzicht in de risico's

Een belangrijke aanleiding voor het in kaart brengen van de risico's bij de

⁴⁰⁰ 337 Concept notulen Tenderboard 41, d.d. 20 september 2000.

HSL-Zuid is de aanstaande overdracht van de uitvoering van het project van het directoraat-generaal Personenvervoer (DGP) aan Rijkswaterstaat (RWS). Deze overdracht vindt gefaseerd plaats. Op 1 januari 2001 wordt de uitvoering van de infrastructuurcontracten overgedragen. In maart 2002 wordt vervolgens de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het vervoerssysteem voor de HSL-Zuid overgedragen (dat wil zeggen bovenbouw, het vervoer en het contractbeheer tijdens de exploitatiefase).

«Voor het overnemen van (delen van) een project is de beschikbaarheid van een goede risicoanalyse een vanzelfsprekende randvoorwaarde,» zo staat in een ambtelijke nota ter voorbereiding op de eerste fase van de overdracht.⁴⁰¹ In deze nota wordt echter ook vastgesteld dat *«het beeld van de actuele risico's op dit moment nog incompleet is»*. Hierdoor is het niet duidelijk of de post onvoorzien wel groot genoeg is. Ook worden onzekerheden gesignaleerd ten aanzien van de haalbaarheid van de planning. De genoemde zorgen geven de secretaris-generaal aanleiding om ter voorbereiding op de tweede fase van de overdracht een integrale risicoanalyse van de HSL-Zuid te laten verrichten. In het najaar van 2001 worden onder begeleiding van Twynstra Gudde vele honderden risico's geïnventariseerd. Analyse van die risico's resulteert in drie belangrijke risicoclusters:

- 1) Verdragingsrisico's.
- 2) Raakvlakrisico's.
- 3) Omgevingsrisico's.

Ad 1) Verdragingsrisico's

In november 2001 informeert de directeur-generaal Rijkswaterstaat de Stuurgroep Grote Projecten schriftelijk over de verdragingsrisico's. De uitkomsten van de analyse van dit risico klinken zorgwekkend:

«Het belangrijkste risico dat in deze fase is geïdentificeerd, is het ontbreken van een prikkel voor de aannemers van de onderbouw om tijdig op te leveren. Bij het terugbrengen van de kosten van de aanbesteding van de onderbouwcontracten zijn de boeteclausules grotendeels verdwenen en is het risico van vertraging overgenomen door de Staat. Bij een vertraagde oplevering van de onderbouw kan de infraprovider niet op de afgesproken data (...) zijn werk beginnen. Gezien de beperkt beschikbare tijd voor de realisatie van de bovenbouw mag verwacht worden dat IP [infraprovider] deze vertraging niet zal inlopen en de Staat de kosten daarvan zal moeten dragen.»

De directeur-generaal Rijkswaterstaat stelt vast dat het bovengenoemde risico de volgende financiële consequenties heeft:

1. Betaling van circa € 10 miljoen per maand aan de infraprovider in 2006 zo lang de infrastructuur nog niet beschikbaar is.
2. Kosten van maximaal € 13 miljoen per maand als gevolg van gedeelde inkomsten uit de vervoersconcessie en compensatie van door HSA gemaakte kosten.

Met deze conclusies dringt bij Verkeer en Waterstaat het besef door tot welke grote financiële claims vertragingen in de uitvoering kunnen leiden. Ter beheersing van dit risico stelt de directeur-generaal Rijkswaterstaat voor om alsnog prikkels voor een tijdige oplevering van de onderbouw overeen te komen met de aannemer. Gedacht wordt aan een opname van een bonus/malusregeling in het contract. Dit vereist evenwel een aanpassing van de contractvoorwaarden.

⁴⁰¹ Nota aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat en de DG Personenvervoer, d.d. 15 december 2000, kenmerk HKW/UP 2000/14473.

Ad 2) Raakvlakrisico's

In de nota wordt ook gewezen op het risico van vertraging ten gevolge van raakvlakproblemen. De ernst hiervan wordt geïllustreerd door de volgende passage uit de nota waarin de test- en integratiefase van het project wordt becommentarieerd:

«In deze fase wordt pas (echt) duidelijk of de verschillende contracten op elkaar passen, en of het samenstel van verschillende onderdelen tot het beloofde (verwachte, en gecontracteerde) vervoerssysteem leidt. Gelet op de complexiteit van de systemen en onderlinge interacties tussen onderbouw, bovenbouw en vervoer bestaat een reëel risico dat tijdens de test- en integratiefase problemen zichtbaar worden die leiden tot vertraging van de start van de commerciële exploitatie van de vervoerder.»

De kennelijke onzekerheid bij de HSL-directie over het in technisch en functioneel opzicht slagen van het project wordt in weinig andere documenten zo duidelijk blootgelegd.

Raakvlakrisico's met betrekking tot ontwerp

Ook in andere documenten die zijn opgesteld ten behoeve van de overdracht, komen raakvlakken als een zeer omvangrijke en complexe bron van risico's naar voren, onder andere op het punt van ontwerpafstemming. De staat heeft zich bijvoorbeeld aan de Infraprovider contractueel verplicht tijdig ontwerpgegevens van onderbouwaannemers ten aanzien van de raakvlakken met de bovenbouw ter beschikking te stellen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om locaties en bevestiging van bovenleidingmasten. Aangezien de HSL-directie in oktober 2001 constateert dat de ontwerpspanningen van de onderbouwaannemers op dit punt achterblijven, loopt de staat het risico niet aan deze verplichting te kunnen voldoen. Dit kan aangrijpingspunt zijn voor claims van de Infraprovider.

Ad 3) Omgevingsrisico's:

Een derde cluster betreft de risico's die samenhangen met de eisen en voorwaarden die vanuit de omgeving van de HSL-Zuid aan het project gesteld worden. Daarbij moet worden gedacht aan welstands- en veiligheidseisen, alsmede de procedures voor vergunningen en grondverwerving. Deze risico's worden ook wel aangeduid als conditioneringsrisico's. In het negende voortgangsrapport van oktober 2001 wordt gemeld dat *«de planning van de civiele onderbouw sterk onder druk stond door een late start van de aannemers door lange onderhandelingen en conditioneringsproblemen.»*

In het tiende voortgangsrapport meldt de minister hierover:

«Een risico van formaat dat zich daarbij voordoet, zit momenteel in de beheersing van de conditionerende processen. De aankoop van benodigde grond, de discussies in lokale welstandscommissies, de lokaal verschillende en onverwacht toenemende niveaus van veiligheidseisen kunnen als domino-effect hebben dat de civiele aannemers niet in staat zijn de onderbouw tijdig ter beschikking te stellen van de infraprovider.»

Behalve een tijdsaspect zit er ook een kostenaspect aan dit risico. Vanwege de ontwerprijkheden die in de onderbouwcontracten zijn gelegd, blijken er discussies te ontstaan welke partij (opdrachtgever of opdrachtnemer) de kosten draagt voor ontwerp aanpassingen ten gevolge van (aanvullende) omgevingseisen. Voormalig projectdirecteur Korf ziet bovendien raakvlak (=interface)risico's verbonden aan het aspect welstand:

De heer Korf: (...) Het enige echte interface- of totaalprobleem is natuurlijk de welstand dan wel de vormgeving. Dus er zijn twee elementen die dan een rol spelen. Dat is de

competitie, het effect dat je verwacht en dat niet komt. Het tweede is de vormgeving die natuurlijk uniform moet zijn, voorzover je dat met elkaar wilt, over de totale baan. Met het «design & construct»-contract krijg je natuurlijk verschillende vormgevingsaanbiedingen. Dus wij waren ons bewust van het feit dat wij daar nog een interfaceprobleem moesten oplossen. Maar dat hebben wij voor lief genomen omdat wij het gevoel hadden dat er met competitie een betere prijsstelling uit zou komen dan dat wij in de raming hadden zitten en dat wij met mogelijk een of meerdere goede, mooie ideeën ook de vormgeving prima zouden kunnen dienen door die ook van toepassing te laten verklaren op de andere contracten. Ook dat is later een probleem gebleken.

Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

Maart 2002: overdracht vervoerssysteem aan Rijkswaterstaat⁴⁰²

In maart 2002, wanneer de overdracht van het vervoerssysteem naar Rijkswaterstaat daadwerkelijk plaatsvindt, ontbreekt nog altijd een scherp inzicht in de risico's. In het desbetreffende overdrachtsprotocol wordt gesteld: «De DG Rijkswaterstaat en de DG Personenvervoer hebben bij overdracht nog onvoldoende zicht op de risico's die benoemd zijn in dit protocol. Direct na de overdracht zal door de HSL Uitvoeringsorganisatie in samenwerking met Lloyd's een uitgebreide risicoanalyse worden uitgevoerd. Deze risicoanalyse zal in het eerste kwartaal van 2002 zijn afgerond.»

Vanwege het gebrekkige inzicht in de risico's leggen de directeur-generaal Personenvervoer en de directeur-generaal Rijkswaterstaat in artikel 16 van het protocol vast dat laatstgenoemde verantwoordelijk wordt voor het «*continu actief opsporen en oplossen van eventuele discrepanties tussen de HSL-contracten die de totstandkoming van een goed werkend vervoerssysteem op het beoogde tijdstip en tegen de beoogde kosten in gevaar kunnen brengen.*» De erkenning van mogelijke discrepanties tussen de contracten, illustreert dat pas na de afsluiting van de contracten het inzicht is ontstaan dat de vraag of de HSL-contracten in technische zin op elkaar aansluiten is onderschat. Volgens de Algemene Rekenkamer is de verklaring voor het gebrekkige inzicht in de risico's gelegen in het projectbeheer, zo wordt duidelijk uit hun rapport over de risicoreserving uit juni 2003⁴⁰³:

«Gedurende het jaar 2001 was bij het project HSL-Zuid sprake van een versnipperd projectbeheer; de contractbeheersing berustte deels bij Rijkswaterstaat, deels bij het directoraat-generaal Personenvervoer van het ministerie van V&W. Mede hierdoor kwam een volledig en samenhangend beeld van de risico's rondom de HSL-Zuid niet tot stand.»

8.4.2 De risico's becijferd

Post onvoorzien

Bij de tweede overdracht van het HSL-project aan Rijkswaterstaat in maart 2002, wordt herbevestigd dat het niet duidelijk is of de post onvoorzien toereikend is voor de recent geïnventariseerde risico's. Uit het overdrachtsprotocol blijkt dat voor raakvlakrisico's een stelpost is opgenomen van f 80 miljoen in de post onvoorzien. Deze is bedoeld voor het oplossen van verschillen tussen de onderbouwcontracten en het infraprovidercontract. De verantwoordelijke directoraten-generaal stellen bij de overdracht echter vast dat zich bij de realisatie van het project nog risico's kunnen voordoen waarmee in die raming geen rekening is gehouden.

Ook de wijze waarop de post onvoorzien beheerd wordt, roept binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat vragen op. In een nota aan de

⁴⁰² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Protocol van overdracht & samenwerking voor de implementatie van het vervoerssysteem HSL-Zuid*, d.d. 4 maart 2002.

⁴⁰³ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 8.

Stuurgroep Grote projecten merkt de directeur FEZ op dat: «*de project-leiders (ongeacht de omvang van de projectkosten) ongeclausuleerd kunnen beslissen over de inzet van middelen uit de post onvoorzien.*» De directeur FEZ acht deze situatie niet langer gewenst en stelt een strenger regime voor.

Mei 2002: zicht op de omvang van de risico's

In de loop van 2002 ontstaat er steeds meer zicht op aard en omvang van de risico's. De directeur-generaal Rijkswaterstaat besluit de minister te informeren over de actuele stand van zaken en stuurt op 8 mei 2002 een notitie aan minister Netelenbos waarin de ernst van de situatie duidelijk wordt. De directeur-generaal begint zijn notitie met een tweeledig advies, dat luidt:

1. kennis te nemen van de meest actuele stand van de risico's van de megaprojecten Betuweroute en HSL en de voorgestelde beheersmaatregelen;
2. bespreken van de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd, indien u het door mij geschetste beeld deelt.⁴⁰⁴

Hoe de minister omgaat met punt 2 komt in paragraaf 8.5 aan de orde. De inhoud van de notitie schetst een alarmerend beeld. Over de HSL-Zuid wordt onder meer gesteld:

«De financiële spanning bedraagt naar de huidige inzichten ca. € 600 miljoen. Dit bedrag is nodig om de in kaart gebrachte risico's ter waarde van ongeveer € 1 miljard te beheersen.» Het totale risico voor de begroting is ruim € 1,6 miljard, omdat bij de Betuweroute de totale omvang van de risico's tussen de € 657 en € 676 miljoen wordt gecijferd.

Het cluster raakvlakrisico's wordt erkend als het belangrijkste risico van het project. De directeur-generaal Rijkswaterstaat meldt de minister dat in het verleden geen «post onvoorzien» ter dekking van de raakvlakrisico's gereserveerd is, omdat «*het risicoprofiel volstrekt onduidelijk was.*» Daarom is de Tweede Kamer tot dan toe slechts in kwalitatieve zin over de risico's geïnformeerd. Voor het eerst wordt ook erkend dat de risico's van de onderbouwcontracten ongunstiger uitpakken dan voorzien. De directeur-generaal schrijft hierover:

«De onderbouwcontracten zijn destijds onder druk met f 1,2 miljard teruggebracht van f 5,6 miljard naar f 4,4 miljard. Een groot deel van de risico's is daarbij weer komen te liggen bij de opdrachtgever. Hoewel destijds door Lloyd's een audit is uitgevoerd op de toereikendheid van het onvoorzien, wordt nu getwijfeld aan de inschattingen van destijds. Een deel van het verschil van f 1,2 miljard komt nu terug als opgetreden risico.»

Aan deze conclusies wordt echter geen oordeel verbonden over de kwaliteit van de destijds gesloten contracten of de kwaliteit van de uitgevoerde audit. De directeur FEZ, de heer Lambarts, bevestigt evenwel de onderschatting van de risico's door Lloyd's Register:

De voorzitter: En daar gaat het dan over die teruggenomen risico's. U zegt dat de auditor zich blijkbaar heeft vergist in de mate waarin die risico's zich zouden voordoen.

De heer Lambarts: Achteraf blijkt dat die risico's wat groter waren dan toen door Lloyd's werd aangegeven. Dat is althans mijn beeld.

⁴⁰⁴ Risicoprofiel Betuweroute en HSL-Zuid, notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 8 mei 2002, kenmerk: HKW/UP 2002/3857.

De **voorzitter**: Hebt u daar een verklaring voor?

De heer **Lambarts**: Nee.

Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

Juni 2002: overschrijding gemeld door aannemers; business as usual?

Dat het in financieel opzicht ernst is met de uitvoering van de contracten wordt tot slot door de aannemers duidelijk gemaakt. Op 28 juni 2002 ontvangt de directeur-generaal Rijkswaterstaat een alarmerende brief van de gezamenlijke aannemers van de HSL-onderbouw.⁴⁰⁵ In de brief verwoorden zij hun zorgen over de kostenontwikkeling bij de onderbouwcontracten als volgt:

«Onze inschatting van de ontwikkeling van de geaccumuleerde contract-sommen voor (de) (...) contracten leidt tot een substantiële stijging van naar de huidige verwachting bijna 20 procent. Het oorspronkelijke totaal was f 4 320 miljoen (circa €1960 miljoen), met daarnaast een ons bekende voorziening aan uw zijde van f 80 miljoen (circa € 36 miljoen). De huidige verwachting geeft een totaalbedrag van circa f 5 200 miljoen.»

De aannemers geven een aantal oorzaken voor deze verwachte overschrijding:

1. contractwijzigingen vanwege de verdiepte kruising van de A4 bij Hoogmade en de verdiepte ligging van de HSL bij Bergschenhoek;
2. aanvullende welstandseisen;
3. raakvlakproblemen tussen onderbouw en bovenbouw, zowel op technische aspecten als qua planning.

Ten aanzien van de raakvlakproblemen melden de aannemers:

«(Informeel) informatie vanuit het bovenbouwcontract (de Infraprovider) leidt bij ons tot conclusies dat de bovenbouw technisch niet aansluit op de onderbouw waarbij kosten gemaakt moeten worden voor herstel en aanpassingen (...).»

De kostenconsequenties van die aanpassingen zijn nog niet in de prognose meegenomen, stellen de aannemers. De budgetoverschrijding kan dus nog hoger uitvallen. Tot slot uiten zij hun zorgen over het gebrek aan voortvarendheid waarmee de projectorganisatie de onderkende problemen tegemoet treedt:

«De voortgang van het project en de besluitvorming ten aanzien van noodzakelijke beheersmaatregelen baart ons ernstige zorgen. Met name in de behandeling van vertragingen in de diverse (deel)projecten en in de (technische) relatie met het IP contract zal het uitblijven van de besluitvorming leiden tot verdere substantiële vertragingen en tot, ons inziens deels onnodige kosten om onderbouw en bovenbouw op elkaar af te stemmen. Besluitvorming dienaangaande behoort primair tot de contractuele verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Bovenstaande problematiek is meermalen (...) onder de aandacht gebracht van de namens u optredende projectorganisatie.»

In een nota aan de minister van 8 juli 2002 naar aanleiding van deze brief, stelt directeur-generaal Rijkswaterstaat Prins dat de inhoud van de brief niet nieuw is. De heer Prins memoreert dat in zijn nota van 8 mei 2002 reeds is aangegeven dat de aannemers met forse claims komen. In reactie hierop schrijft de minister in de kantlijn van de nota: *«kan geen sprake van zijn»*.

⁴⁰⁵ Brief van HSL Centraal aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat, d.d. 28 juni 2002, kenmerk 2002/078/cvr.

In de nota vraagt de directeur-generaal aan de minister het mandaat om deze brief «*op gangbare wijze*» af te handelen. De brief past namelijk in de normale opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie, «*waarbij vaak sprake is van soms scherpe, stellingnamen ter wille van het accentueren van de onderhandelingspositie*», zo merkt de directeur-generaal ter nuancering op. Kennelijk hoort een geprognosticeerde budgetoverschrijding van twintig procent tot een normale relatie. Uit de brief blijkt echter niet wat de directeur-generaal verstaat onder een «gangbare afhandeling». Op 19 juli 2002 stuurt minister Netelenbos een briefje terug waarin zij de aannemers wijst op het D&C-karakter van de contracten en op hun verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's. «*Ik wil u dan ook met klem erop wijzen, dat u de door u aangegane verplichtingen zult moeten nakomen,*» zo schrijft de minister van Verkeer en Waterstaat.⁴⁰⁶

De risico's kwantitatief beschreven

Hoe de risico's van de verschillende contracten met elkaar samenhangen, blijkt voor de Tweede Kamer in oktober 2002 in het elfde voortgangsrapport. In dit rapport verklaart de minister voor het eerst welke uitvoeringsproblemen zich ten gevolge van de zwaktes in de contracten en de projectbeheersing in de voorafgaande twee jaar hebben voorgedaan. De rapportage bevat een toelichting op de risicocategorieën, die in de navolgende boxtekst is opgenomen. De risico's worden door de minister echter uitsluitend kwantitatief beschreven, terwijl op dat moment ook zicht op de omvang ervan bestaat (zie paragraaf 8.5.1)

Toelichting risicocategorieën in het elfde voortgangsrapport

Vertragingsrisico's

De risico's en beheersmaatregelen, die te maken hebben met de beheersing van de planning van de HSL-Zuid, worden gebudgetteerd. Mitigerende maatregelen worden ingezet om de planning tussen onderbouw en bovenbouw nader op elkaar af te stemmen. Deze mitigerende maatregelen hebben als doel de mogelijke overschrijding ten opzichte van de nu voorziene aanvangsdatum te voorkomen.

Raakvlakrisico's

Nooit eerder is een infrastructuurproject gerealiseerd door middel van drie verschillende soorten contractvormen met een verschillende filosofie, maar wel met een onderlinge relatie. De raakvlakproblematiek wordt onder meer veroorzaakt doordat tijdens de contractonderhandelingen tussentijdse aanpassingen van het ene contract niet per definitie verwerkt zijn in de andere contracten, waar een relatie mee is. Dit komt doordat er in de totstandkoming van de contracten een faseverschil zit. Dit heeft geleid tot discrepanties en witte vlekken tussen de verschillende contracten. De markt heeft niet (dan wel alleen tegen onoverkomelijke premies) het coördinatie­risico over willen nemen van de staat. Nu de verschillende contracten in uitvoering zijn is dit beeld onderbouwd. Door middel van raakvlakmanagement worden deze risico's beheerst. In het contract van de Infraprovider zijn, zoals in een eerder stadium bij de onderbouwcontracten de raakvlakrisico's bij de staat gelegd, vanuit de gedachte dat deze anders te hoog geprijsd terug zouden komen in de beschikbaarheidsvergoeding die tijdens de exploitatiefase zal worden betaald aan de Infraprovider. De risico's voor de staat zijn destijds niet geprijsd in de vorm van een voorziening op de begroting. Er is besloten om door middel van het goed invullen van raakvlakmanagement deze risico's maximaal te beheersen.

⁴⁰⁶ Brief aan HSL Centraal, d.d. 19 juli 2002 kenmerk HKW/UP 2002/6362.

EKB-risico's/versterking projectorganisatie: oorzaak voor dit risico is een (initieel) te optimistische inschatting op het effect van op grote schaal toepassen van externe kwaliteitsborging (EKB). Externe kwaliteitsborging werkt goed, maar vereist begeleiding en coördinatie. Het is een leertraject waarbij meer aandacht voor de aannemer nodig is dan was gepland. Daarnaast is door de raakvlakproblematiek veel meer personele capaciteit noodzakelijk dan oorspronkelijk werd verwacht. Verder loopt de bouwcoördinatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer minder soepel dan bij contractondertekening werd ingeschat. Eerder dit jaar bleek dat de organisatie op onderdelen te sterk was afgebouwd om haar taak adequaat te vervullen.

Risico's civiele onderbouw:

Over de aanbiddingen van de civiele onderbouwcontracten is destijds stevig onderhandeld. Het resultaat hiervan was dat naast een aanzienlijke lagere contractsom ook risico's door de staat zijn teruggenomen. De hoogte van de in juli 2000 gereserveerde post onvoorzien voor deze contracten waarbij met name een aantal aannames zijn gedaan over bouwcoördinatie, EKB en gezamenlijke optimalisaties van het werk, is gezien de werkelijkheid van vandaag niet realistisch meer. Daarnaast bepalen een aantal omgevingsfactoren, zoals vormgeving, veiligheid en gewijzigde wet- en regelgeving dat het werk duurder kan worden ten opzichte van de overeengekomen contractsommen.

8.4.3 De risico's verklaard

De Algemene Rekenkamer wijst in juni 2003 in haar rapport over de risicoservering⁴⁰⁷ de volgende oorzaken aan voor de risico's bij de HSL-Zuid:

- de technische en organisatorische complexiteit van het project;
- de moeizame aanbesteding van de onderbouwcontracten en de terugname van een groot aantal ontwerprisico's door de overheid;
- een te groot optimisme over de besparingsmogelijkheden en de voordelen van ontwerp vrijheid bij de onderbouwcontracten;
- een ambitieus pps-contract voor de bovenbouw met een groot aantal raakvlakrisico's en planningsrisico's voor de overheid;
- een traag op gang komend risicomangement, met name op het punt van de raakvlakrisico's.

De Algemene Rekenkamer merkt in haar rapport verder op dat «*inmiddels door het ministerie zelf getwijfeld (wordt) aan de juistheid van de gevolgde contracteringsstrategie; deze heeft tot een groot aantal risico's voor rekening van de overheid geleid.*»

Ook voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bleek dat de (voormalig) betrokkenen bij de HSL-Zuid inmiddels openlijk twijfelen aan de juistheid van de contracteringsstrategie.

De voormalig voorzitter van de tenderboard:

De heer Van der Meer: De volgorde van contracteren was de volgorde van bouwen. Achteraf bezien, was het handiger geweest om eerst te analyseren wat er op de onderbouw moest rijden en op welke wijze er op de onderbouw gereden moest worden, om daarvan afgeleid de onderbouw te ontwerpen en aan te besteden. Die volgorde is niet gekozen. Dat hield in dat er raakvlakproblemen zouden kunnen komen tussen onderbouw en bovenbouw. Die problemen zijn toen ook onder ogen gezien. Men wist nog niet op welke wijze de infraprovider de onderbouw zou gaan benutten. Je weet dat er een trein over moet rijden, dat er rails moeten komen, masten, elektrificatie, veiligheid etcetera. Je weet in het algemeen waar dat ongeveer terecht komt, maar er zijn mogelijkheden van verschil.

Bron: openbare hoorzittingen, 13 september 2004.

⁴⁰⁷ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 8, p. 22.

De voormalig projectdirecteur:

De heer Slob: Wat is de filosofie achter dat opknippen? Daar zitten namelijk ook een aantal nadelen aan vast.

De heer Korf: Dat is achteraf gebleken, ja. In die periode zijn wij meer vanuit in Nederland gebruikelijke partijen gaan «upgraden» naar een hoger en groter omvangsniveau. Van die vraag ben ik mij ook bewust geweest in de voorbereiding. Nu zou ik zeggen: het zou één contract moeten zijn en geen vijf.

De heer Slob: (...) Net zei u: achteraf hadden wij beter voor één kunnen kiezen. Maar u hebt dat op dat moment al aangegeven en een voorkeur uitgesproken. Wat was in die tijd voor u de argumentatie om het niet op te knippen maar het toch in één contract te stoppen?

De heer Korf: (...) Het conceptuele denken was om er eigenlijk één integraal contract van te maken. Dat zou het meest beheersbaar zijn voor het interfacemanagement. Dan heb je er eigenlijk nog maar één, namelijk die met de bovenbouw. Het beeld dat dit ineens wel erg groot zou zijn voor Nederland en dat deze filosofie ook gediend was met vijf contracten, heeft mij er ook toe gebracht om het in vijven te knippen, met de kennis van toen.

8.5 De risicoreservering

De in de voorgaande paragraaf geschetste risico's leiden tot steeds meer druk op het budget. In de zomer van 2003 wordt hiervoor een budgettaire oplossing bedacht: de risicoreservering. In deze paragraaf staat centraal hoe er tot de risicoreservering wordt besloten, wat de Tweede Kamer hiervan merkt en wat de Tweede Kamer doet. De afloop hiervan is bekend: de Tweede Kamer besluit tot instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

8.5.1 De risico's gemeld

In paragraaf 8.4.2 is uiteen gezet dat minister Netelenbos op 8 mei 2002 een notitie ontvangt van de directeur-generaal Rijkswaterstaat, de heer Prins, waarin de aard en omvang van de dan bekende risico's uitvoerig gemeld worden. Voor de HSL-Zuid is de financiële spanning bedraagt circa € 600 miljoen; een bedrag dat nodig is om de in kaart gebrachte risico's ter waarde van ongeveer € 1 miljard te beheersen. Voor de Betuweroute wordt de totale omvang van de risico's tussen de € 657 en € 676 miljoen becijferd.

De cijfers over de omvang van de risico's worden kort na de verkiezingen gepresenteerd. Er zijn derhalve verschillende partijen die door minister Netelenbos geïnformeerd moeten worden over het risico van € 1 miljard bij de HSL-Zuid:

1. De Tweede Kamer.
2. De minister van Financiën.
3. De informateur.
4. De nieuwe minister.

Ad 1: Informeren van de Tweede Kamer

De directeur-generaal Rijkswaterstaat begint zijn notitie met het advies: «bespreken van de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd, indien u het door mij geschetste beeld deelt».⁴⁰⁸ Uit de inhoud van de notitie en de adviezen erbij, ontstaat het beeld van een ambtelijke organisatie die nu

⁴⁰⁸ Risicoprofiel Betuweroute en HSL-Zuid, notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 8 mei 2002, kenmerk: HKW/UP 2002/3857.

voor het eerst greep krijgt op de omvang van de risico's en daarover de minister zo snel mogelijk wil informeren, opdat de minister kan bepalen hoe dit aan de Tweede Kamer wordt gemeld. Voor de hoogste ambtenaar, secretaris-generaal Pans, is in ieder geval ook duidelijk dat er iets moet gebeuren.

*De heer **Pans**: Op een bepaald moment werd duidelijk dat het een illusie was om te denken dat de spanning in die projecten in een orde van grootte van 400 tot 900 miljoen ± zo werd dat gepresenteerd: het kan 400 miljoen worden, het kan 900 miljoen worden ± uiteindelijk 0 zou worden. In de begroting was het tot dat moment 0. Het was geen 400 en het was geen 900. Dat is het moment waarop je je afvraagt, wetende dat er nieuw MIT gemaakt moet worden, hoe je daarmee moet omgaan. Dat MIT zal in ieder geval in hoge mate het MIT zijn dat de afronding van deze projecten bevat.*

*De heer **Slob**: In welke tijd is dat?*

*De heer **Pans**: In april, mei 2002. Je ziet dat er een nieuw kabinet komt. Dat nieuwe kabinet gaat een nieuw MIT maken.*

Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

De «notitie Prins» wordt dan ook met minister Netelenbos besproken. Zij ziet geen aanleiding om de Tweede Kamer hierover te informeren, anders dan in kwalitatieve zin. De minister ziet de gepresenteerde cijfers als dreigingen en niet als voldongen feiten. In haar gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten spreekt zij ook consequent van een dreiging.

*De heer **Slob**: De heer Prins maakt helder dat er een kostenoverschrijding dreigt aan te komen van 1,6 miljard.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Dreigt.*

*De heer **Slob**: Als je beheersmaatregelen neemt, dan kom je in ieder geval uit bij een bedrag van 1 miljard. Dat bedrag is naar zijn opinie gewoon hard.*

Voor mevrouw Netelenbos is de kern dat een bedrag «hard» moet zijn, alvorens er reden is tot budgetaanpassing en het informeren van de Tweede Kamer.

*Mevrouw **Netelenbos**: Iedere keer komt een misverstand naar voren. Ramingen en feiten zijn twee verschillende dingen. Begin januari werden spanningen genoemd met cijfers erbij, maar twee jaar later is dat weer heel iets anders. Dat is het lastige van dit soort dingen.*

*De heer **Slob**: Is het steeds uw gedachte geweest dat de dramatische cijfers in de toekomst anders konden worden?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee. Ik merk voortdurend een verschil in benadering. Het departement en de projectorganisatie krijgen de opdracht om alle ramingen op spanningen weg te werken. Zolang dat geen harde cijfers zijn, worden ze niet in de boeken verwerkt, want dat leidt alleen maar tot meer uitgaven. Appeltjes voor de dorst leiden tot meer uitgaven. Ik heb ook nooit willen reserveren. Men moet ervoor zorgen dat die spanningen binnen het project worden weggewerkt.*

*De heer **Slob**: De heer Prins geeft in zijn brief nadrukkelijk aan op welke wijze de cijfers kunnen worden weggewerkt. Dan blijft er nog een enorm probleem liggen van 1 miljard euro.*

*Mevrouw **Netelenbos**: De heer Prins zet dat op een rijtje. De heer Prins moet dat vervolgens aan een audit onderwerpen en de heer Prins moet ervoor zorgen dat de cijfers die daar aan de orde zijn, of hard of niet hard zijn.*

Niet duidelijk is op welke wijze minister Netelenbos denkt dat de dreigende overschrijdingen nog opgelost kunnen worden. Omdat zij inmiddels demissionair minister is, lijkt dit vooral een zorg voor haar opvolger. Duidelijk is wel dat zij er niet voor kiest om een voorziening in de begroting te treffen en evenmin om de cijfers van dat moment aan de Tweede Kamer te melden.

*De heer **Slob**: Ik begrijp uit uw woorden dat u in mei 2002, toen u deze bedragen op uw bureau kreeg, nog steeds ervan overtuigd was dat dit probleem kon worden opgelost. U had in ieder geval daarvoor de vechtlust, al heeft u daarna niet veel tijd meer gehad.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ik wilde in ieder geval de financiële ordening zo houden dat er maximale druk op de organisatie bleef. Volgens mij is dat ook het dilemma van minister De Boer geworden. Het feit dat u zoveel moeite had om dat bedrag te vinden in de begroting, had daar natuurlijk mee te maken. Hij had het zelfde probleem. Alleen, hij komt uit het bedrijfsleven en in het bedrijfsleven moet je voor eventualiteiten reserveren, want anders ga je failliet. De overheid gaat niet failliet.*

*De **voorzitter**: Sterker nog, in het bedrijfsleven heb je zelfs de verplichting om je aandeelhouders te informeren over de risico's.*

*Mevrouw **Netelenbos**: De Kamer is ook altijd geïnformeerd, kwalitatief. Altijd. Kwalitatief. De onderwerpen zijn benoemd en de harde cijfers kende u.*

*De heer **Slob**: Nee, de harde cijfers kenden wij niet.*

*Mevrouw **Netelenbos**: U kende die wel.*

*De heer **Slob**: Wij hebben die niet kunnen terugvinden in de voortgangsrapportage.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Harde cijfers kende u wel.*

In september 2002 zal de Tweede Kamer voor het eerst in geaggregeerde vorm kennis nemen van de risico's zoals die in april 2002 binnen het ministerie bekend waren geworden. Dit gebeurt via de begroting. In de voortgangsrapporten worden geen kwantitatieve gegevens over de omvang van de risico's gemeld. Daar worden alleen categorieën risico's benoemd.

Risicoparagrafen in de voortgangsrapporten

Voortgangsrapport 10 (24 april 2002)

In de paragraaf «Risico's» staat:

«De risico's zijn beter in beeld gebracht terwijl een aanvang is gemaakt met maatregelen die worden toegesneden op de beheersing van risico's». Ten aanzien van vertragingen wordt gesteld: «Voor de beheersing van dit risico worden momenteel scenario's ontwikkeld». Ten aanzien van «overige risico's schrijft de minister: «Door actief risicomanagement worden de restrycties zoveel mogelijk beperkt.»

De formuleringen uit de voortgangsrapportage geven geen aanleiding te veronderstellen dat er grote risico's zijn en roepen het beeld op dat door allerlei maatregelen sprake is van een beheerste situatie. Over de omvang van mogelijke risico's wordt niets gezegd.

Voortgangsrapport 11 (11 oktober 2002)

Dit rapport verschijnt in oktober 2002. De minister heeft inmiddels besloten een bedrag van € 985 miljoen in de begroting 2003 te reserveren met het oog op de risico's bij de HSL-Zuid en de Betuweroute die reeds in mei van dat jaar intern al op € 1 miljard zijn becijferd. In de samenvatting van het voortgangsrapport, waarin de belangrijkste gebeurtenissen in de verslagperiode worden opgesomd, staat hierover niets. Het woord risico komt in de samenvatting niet voor. Wel wordt in de samenvatting melding gemaakt van het feit dat het bezwaar van VROM tegen de aanleg van de tijdelijke bouwweg voor de schacht bij Bent is ingetrokken.

In de risicoparagraaf worden risico's kwalitatief beschreven, maar wordt niets gezegd over de omvang van de risico's of over daarvoor gereserveerde bedragen. In de aanbiedingsbrief bij dit rapport stelt de minister voor om de kwantitatieve aspecten van het risico-profiel in een besloten overleg te bespreken. Veelzeggend is de openingszin van de paragraaf risico's in dit voortgangsrapport: *«Het afgelopen half jaar is door de HSL-Zuid een kwaliteitsslag uitgevoerd over het risicodossier en deze kwaliteitsslag is extern getoetst.»*

De enige indicatie van de omvang van de risico's die de Tweede Kamer tussentijds wel ontvangt, is het accountantsrapport bij het tiende voortgangsrapport. Dit rapport wordt op 21 juni 2002 door minister Netelenbos aan de Tweede Kamer gestuurd, ruim een half jaar na de peildatum van het rapport.⁴⁰⁹ De accountantsdienst schrijft dat intern een voorlopige risicoanalyse is opgesteld, waaruit blijkt dat de geïdentificeerde risico's aanmerkelijk hoger kunnen zijn dan € 154 miljoen. Deze € 154 miljoen is de spanning tussen raming en budget die in het tiende voortgangsrapport wordt gemeld. Op dat moment wijzen interne analyses uit dat er sprake is van een risico van ruim € 600 miljoen bij de HSL-Zuid. Bovendien bevat het accountantsrapport, net als de voortgangsrapporten van de minister, voor de Tweede Kamer geruststellende woorden, zoals: *«Gezien de fase waarin het project verkeert kunnen naar onze mening nog maatregelen worden getroffen om de financiële consequenties te beperken.»*⁴¹⁰ Hoewel minister Netelenbos op dat moment bekend is met het bedrag van € 1 miljard aan risico's, schrijft zij op 21 juni in de aanbiedingsbrief van het rapport aan de Tweede Kamer: *«Het rapport geeft mij geen aanleiding tot het geven van commentaar»*. Desgevraagd verklaart mevrouw Netelenbos hierover het volgende.

De heer Slob: Ik kom toch nog even terug op de brief van de heer Prins. Daarin worden de risico's en de bedragen die aan die risico's zijn gekoppeld, heel nadrukkelijk omschreven. Vrij hard. Daarin geeft hij aan dat, als beheersmaatregelen worden genomen die absoluut noodzakelijk zijn, nog een bedrag blijft staan van een miljard euro. Ik constateer dat u op dat moment geen aanleiding heeft gezien om de Kamer over dat feit te rapporteren. U had

⁴⁰⁹ TK, 2001±2002, 22 026, nr. 167.

⁴¹⁰ Accountantsverslag bij voortgangsrapportage 10, p. 12; bijlage bij kamerstuk TK, 2001±2002, 22 026, nr. 167.

daartoe wel de mogelijkheid, want u had bij de brief over het accountantsrapport iets kunnen zeggen.

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat had in de voortgangsrapportage gemoeten.*

De vraag waarom in de brief van juni 2002 niets gezegd is over de risico's wordt niet beantwoord. De stelling dat dit in de voortgangsrapporten had gemoeten, is vanuit de optiek van mevrouw Netelenbos begrijpelijk. Bij het tiende voortgangsrapport, dat in april 2002 verschijnt, is de omvang van de risico's nog niet bekend en het elfde voortgangsrapport verschijnt onder verantwoordelijkheid van haar opvolger.

Als de intentie is geweest om de Tweede Kamer te informeren in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten, dan kan een minister bovendien ook gebruik maken van de mogelijkheid (c.q. de plicht) om tussentijdse voortgangsrapporten op te stellen.

Tussentijdse voortgangsrapporten

Artikel 2 van bijlage B (aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering) luidt:

2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing daarvan (zie: TK, 2001±2002, 28 247, nr. 1 p. 7).

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat had in de voortgangsrapportage gemoeten.*

*De heer **Slob**: In de projectenregeling grote projecten staat ook nadrukkelijk: als er sprake is van een enorme kostenoverschrijding, dan moet ook tussentijds gerapporteerd worden.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Het is geen kostenoverschrijding. U moet spanningen op de raming en kostenoverschrijdingen niet met elkaar verwarren. Een kostenoverschrijding is een feit. Het signaleren van spanningen niet. Dat zijn echt twee verschillende dingen.*

Juist om discussie te voorkomen wat een kostenoverschrijding is en wat een dreiging, heeft de Tweede Kamer in haar procedureregeling doelbewust in artikel 2 gekozen voor de formulering: «(dreigende) kostenoverschrijdingen». Zelfs als de regeling niet naar de geest maar naar de letter wordt geïnterpreteerd, is er vanuit de procedureregeling gezien, geen rechtvaardiging om de Tweede Kamer niet te informeren over (dreigende) kostenoverschrijdingen.

Ad 2 Informeren van Financiën

Niet alleen de Tweede Kamer heeft als spelregel dat budgettaire dreigingen worden gemeld, ook tussen het ministerie van Financiën en de overige departementen zijn hiervoor spelregels. Minister Zalm hierover:

*De **voorzitter**: Wat u zegt is dat u niet eerder dan tijdens het formatiemoment op de hoogte bent gesteld van de risico's. Dat moet dan toch voor u als minister van Financiën een onaangename verrassing zijn?*

*De heer **Zalm**: Zeker.*

De voorzitter: Houdt dit in dat uw collega-bewindspersoon van Verkeer en Waterstaat u in de tijd daarvoor niet of onvoldoende op de hoogte heeft gesteld van de risico's met betrekking tot HSL en Betuweroute?

De heer Zalm: Er is altijd het moment waarop je zegt dat het zodanig is dat je het moet aanmelden. Blijkbaar is dat moment pas gekomen toen de informateur die vraag stelde. Misschien dat het ook eerder had gekund. Dat kan ik niet beoordelen. Er zijn spelregels tussen Financiën en de departementen. Die zijn ook door de ministerraad goedgekeurd. Zodra iemand een dreiging van een begrotingsoverschrijding ziet, moet die dat melden. Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.

Voor minister Zalm is de omvang van de risico's bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute een onaangename verrassing waar hij voor het eerst van hoort tijdens de kabinetsformatie. Het gaat dan nog om «zevenhonderd-zoveel» miljoen euro.

De voorzitter: (...). De vraag is heel nadrukkelijk of u als minister van Financiën op de hoogte was van het gegeven dat er op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in nauw overleg met uw ministerie, gewerkt werd aan een risicoreservering die heel substantieel was.

De heer Zalm: Ja. Die informatie heb ik toen ook doorgestuurd aan de informateur. Toen ging het nog over zevenhonderd-zoveel miljoen. Blijkbaar is de gedachteswisseling verder gegaan. Uiteindelijk is men uitgekomen op die 985 miljoen.

De vraag is of minister Netelenbos, met de kennis die zij heeft uit de notitie van 8 mei 2002, haar collega Zalm niet wat eerder op de hoogte had moeten stellen.

De heer Slob: (...) In die tijd heeft u het niet noodzakelijk gevonden om Financiën op de hoogte te stellen. De heer Zalm heeft hier aangegeven dat hij dat toch wel betreurt als het om dat soort bedragen gaat. Dat past ook binnen uw afweging om het zelf op te lossen?

Mevrouw Netelenbos: Financiën zat in de projecten. De ambtenaren van Financiën zaten in onze projecten. Dat heb ik in goed overleg met de heer Zalm gedaan. Dus alles wat wij wisten, wist Financiën ook.

De heer Slob: Dus deze bedragen waren bij Financiën wel bekend.

Mevrouw Netelenbos: Ja.

Minister Zalm heeft op dit punt een iets andere beleving.

De voorzitter: Vindt u dat u, als u terugkijkt, voldoende op de hoogte bent gesteld?

De heer Zalm: Ik heb het vermoeden dat het wel wat eerder had gekund.

De voorzitter: U heeft het vermoeden dat het wel wat eerder had gekund. Waar komt dat vermoeden vandaan, kijkend naar de cijfers of naar de feiten?

De heer Zalm: Uit het feit dat het niet spontaan bij mij gemeld is, maar naar aanleiding van de brief die tijdens de informatie is geschreven met de vraag of er nog lijken in de kast zijn, zodat wij niet een regeerakkoord op een verkeerd financieel fundament sluiten. Toen is het naar boven gekomen. Dat had natuurlijk ook in het reguliere verkeer met

Financiën wellicht eerder kunnen worden gemeld. Het zou wel heel toevallig zijn dat net op het moment van de brief van de informateur men tot de ontdekking komt dat er nog iets is.

Dat dit geen toeval is, blijkt uit de al eerder genoemde verklaring van de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat:

De heer Pans: Op een bepaald moment werd duidelijk dat het een illusie was om te denken dat de spanning in die projecten in een orde van grootte van 400 tot 900 miljoen ± zo werd dat gepresenteerd: het kan 400 miljoen worden, het kan 900 miljoen worden ± uiteindelijk 0 zou worden. (...).

De heer Slob: In welke tijd is dat?

De heer Pans: In april, mei 2002. Je ziet dat er een nieuw kabinet komt. Dat nieuwe kabinet gaat een nieuw MIT maken.

Ad 3 Informeren van de informateur

In juni 2002 vraagt de informateur, de heer Donner, aan alle departementen of er nog zogenaamde «lijken in de kast» zitten. Het probleem van de risico's wordt door Verkeer en Waterstaat op dat moment aan de informateur gemeld. Er is immers een probleem, maar nog geen oplossing en bij kabinetsformaties wordt vaak extra geld verdeeld. De informateur wordt door minister Netelenbos volledig op de hoogte gesteld. De informateur lijkt op een bepaald moment zelfs beter op de hoogte dan de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, de heer De Boer.

De heer Slob: (...) Wij hebben ook met de opvolger gesproken en hem gevraagd op welke wijze deze problematiek aan hem is doorgegeven. Hij gaf aan dat dit soort zaken in het overdrachtsdossier en in het gesprek dat hij met u heeft gevoerd, niet aan de orde zijn geweest.

Mevrouw Netelenbos: Nee, maar het was bekend. Ik heb op verzoek van de heer Donner alle informatie hierover naar de informateur gestuurd. De regeringsploeg die aantrad, wist dit dus.

De heer Donner verwondert zich over de omvang van risico's en vraagt minister Netelenbos hoe het kan voorkomen dat zich nog risico's met een dergelijke omvang voordoen bij projecten als HSL-Zuid en de Betuweroute. Op 27 juni 2002 beantwoordt minister Netelenbos deze vraag per brief als volgt:

- 1. «Projecten als de HSL en Betuweroute zijn uniek, zowel in omvang als in techniek. Er bestaan derhalve geen standaardprijzen voor dit soort projecten;*
- 2. om toch vooraf te kunnen bepalen hoeveel een project gaat kosten, wordt op basis van inhoudelijke deskundigheid en marktprijzen een voorcalculatie gemaakt;*
- 3. bij de voorcalculatie bestaat altijd het risico dat zaken tegenvallen; er zitten onzekerheden in de raming. Bovendien is het onmogelijk om van te voren alles wat zich zal voordoen te voorzien».⁴¹¹*

De vraag is of deze analyse van de oorzaken van een miljoenenoverschrijding bij projecten die al jaren lopen, de informateur veel nieuwe inzichten heeft opgeleverd.

Minister Netelenbos besluit haar brief aan de heer Donner als volgt: «In

⁴¹¹ «Risico's HSL-Zuid en Betuweroute», brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Informateur, d.d. 27 juni 2002, kenmerk: HKW/UP 2002/5325.

voorgaande stukken zijn de risico's voor Betuweroute en HSL-Zuid concreet aangegeven. Die informatie is via de halfjaarlijkse rapportages ook bij de Kamer bekend.»

Deze laatste bewering is in zoverre onjuist dat de concreetheid van de risico's zal zoals ze, ook in kwalitatieve zin, aan de informateur worden gemeld, nooit aan de Tweede Kamer zijn gemeld.

Ad 4 Informeren van de nieuwe minister

In de volgende paragraaf komt aan de orde hoe de nieuwe minister is geïnformeerd. Maar daarvoor wordt eerst geschetst hoe er van een budgettaire dreiging tot een risicoreservering in de begroting wordt gekomen.

8.5.2 De risicoreservering bedacht

Ten tijde van de kabinetsformatie is er nog geen sprake van een risicoreservering. Er is dan een probleem maar nog geen oplossing. De ambtenaren van Verkeer en Waterstaat realiseren zich dat er toch een oplossing moet komen. Secretaris-generaal Pans vindt het immers in april/mei 2002 al niet realistisch te veronderstellen dat de spanning op het budget nog geheel te reduceren is. De directeur FEZ, de heer Lambarts, weet dat de nieuwe begroting niet meer door minister Netelenbos wordt opgesteld.

De voorzitter: Wat mij verbaast, is dat in de informatie die de minister op 27 juni 2002 aan de heer Donner stuurt, het hele fenomeen risicoreservering niet voorkomt. Wij zullen dit uiteraard ook aan de minister voorleggen.

De heer Lambarts: Op dat moment hadden wij de discussie over de risico's en hadden wij er nog geen oplossing voor gevonden hoe wij daarmee moesten omgaan. Het ging toen puur om de vraag wat de risico's waren. Wij hebben die inventarisatie gemaakt en nog niet gezegd wat wij ermee gingen doen. De risicoreservering is in het traject tussen juni en de presentatie van de begroting gekomen om aan te geven: wat doen wij daar nu mee, gegeven deze feiten? Ik heb dat op een zeker moment aan de minister gemeld, maar zij ging daar toen niet meer over.

De voorzitter: Nou, zij was op dat moment natuurlijk nog steeds minister.

De heer Lambarts: Ja, maar dit zou toch de begroting worden van het beoogde nieuwe kabinet. (...)

Nieuwe ronde, nieuwe kansen

De nieuwe begroting biedt de mogelijkheid om iets te doen dat onder minister Netelenbos ondenkbaar is, namelijk de begroting aanpassen aan de meest actuele ramingen van de projectkosten. Niet aanpassen van de nieuwe begroting aan de actuele inzichten zou betekenen dat de nieuwe minister met tegenvallers wordt geconfronteerd bij de twee grote projecten en dan het overige infrastructuurprogramma niet kan waarmaken.

De heer Hermans: U hebt bedacht om dit instrument in deze begroting te gaan gebruiken.

De heer Lambarts: Ja. Het alternatief was geweest dat wij er niet over gesproken hadden en dat wij er geen bedrag voor gereserveerd hadden. Op dat moment had de minister een meerjarenprogramma voor investeringen gepresenteerd dat hij op geen enkele manier

hard had kunnen maken. En dat was voor mij de reden om te zeggen: óf wij zetten dat geld daar neer óf wij sturen een MIT naar de Kamer waarvan wij weten dat het niet haalbaar is. Het laatste vonden wij toen, intern en in het overleg dat wij daarover gehad hebben met Financiën, geen goede manier van informeren

De directeur FEZ gaat op zoek naar alle vrije ruimte in het Infrastructuurfonds in de periode tot en met 2010 en ziet kans om € 720 miljoen opzij te zetten voor de risico's bij de HSL en de Betuweroute. Tezamen met de middelen die vrijvallen vanwege het niet doorgaan van het project Kilometerheffing (rekeningrijden), te weten € 265 miljoen, is er uiteindelijk € 985 miljoen beschikbaar. Op basis van de bandbreedtes die de risicoberekeningen aangeven, lijkt dit een bedrag dat toch minimaal nodig zal zijn. In een nota van 18 juli 2002, vier dagen voor het aantreden van het kabinet Balkenende II, legt de directeur FEZ deze oplossing voor aan de minister.⁴¹²

Een comptabel novum

Wat de risicoreservering bijzonder maakt is dat niet gekozen wordt voor het toedelen van de reservering aan de begrotingsartikelen van de HSL-Zuid en de Betuweroute, maar dat het totale bedrag van € 985 miljoen geparkeerd wordt op een algemeen begrotingsartikel. Hiermee wordt een voorziening gecreëerd die pas gaandeweg de rit wordt toegedeeld aan de projecten HSL-Zuid en Betuweroute op het moment dat risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Dat dit in de systematiek van de rijksbegroting een hoogst ongebruikelijke constructie is, wordt in de notitie van de directeur FEZ niet vermeld.

De hele constructie van de risicoreservering wordt ambtelijk bedacht en ambtelijk voorbereid. Minister R. de Boer, die minister Netelenbos op 22 juli 2002 opvolgt, tilt niet zo zwaar aan de gang van zaken en de gekozen constructie.

*De heer **Aptroot**: Zijn er nog andere oplossingen aan u voorgelegd? Het was natuurlijk ook denkbaar dat men het niet in een specifiek potje stopte, maar dat men zou zeggen dat en voor de Betuwelijn en voor de HSL extra geld nodig was en dat het zo op de begroting werd gezet. Is daarover serieus gesproken? Hebt u dat overwogen?*

*De heer **De Boer**: Nee. Er zijn geen alternatieve scenario's aan de orde geweest of het op een andere wijze kon worden ingevuld. Het voorstel lag er. Het voorstel was ambtelijk voorbereid. Het was ambtelijk op het hoogste niveau tussen Verkeer en Waterstaat en Financiën afgekaart. Dat betekent dat het een voorstel was aan de politiek. Hoe kijk je er tegenaan en wat wil je ermee? Ik denk dat ik daarover inmiddels mijn mening heb gegeven.*

*De heer **Aptroot**: Ik begrijp van u dat het een ambtelijk voorstel was. Hebt u nog kunnen achterhalen of het in eerste instantie bij uw ministerie vandaan kwam of elders?*

*De heer **De Boer**: Nee. Ik heb de indruk dat het uit de hoed kwam van de heer Lambarts, directeur FEZ. Ik denk echter dat het te ver voert om de heer Lambarts als een soort van Willie Wortel neer te zetten. Nogmaals, in het bedrijfsleven is het te doen gebruikelijk. Het is niet gebruikelijk in overheidsland. Dat is het enige grote verschil.*

(...)

*De heer **De Boer**: (...) als je in het bedrijfsleven een schadepost ziet aankomen, ben je gewoon verplicht om daarvoor een voorziening te treffen op de balans. Ik vond het dus niet zo gek om dat bij de overheid ook te doen. Dat is hier gebeurd. In feite is het een voorziening geweest op de rijksbegroting.*

Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

⁴¹² «Gevolgen Regeerakkoord voor begroting V&W», nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 18 juli 2002, kenmerk: FEZ/2002/1429.

Minister De Boer krijgt een emmer vol informatie

Waar minister De Boer, achteraf gezien, meer problemen mee heeft is de summiere wijze waarop hij bij aantreden geïnformeerd wordt over de risicoreservering en de implicaties daarvan.

De eerste keer dat ± dan nog aanstaand ± minister De Boer geïnformeerd wordt, is op 18 juli 2002. Het is dan net bekend dat hij de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat wordt namens de LPF. Secretaris-generaal Pans komt langs voor een kennismakingsgesprek om de aanstaande minister aan boord van zijn boot bij te praten.

*De heer **Aptroot**: Kon u toen al opmaken hoe belangrijk het was, dat het uitzonderlijk was dat wij in Nederland tot dan toe dat soort risicoreserveringen niet kenden en dat het ook wel een heel groot beslag zou leggen op het geld dat voor Verkeer en Waterstaat de jaren daarop beschikbaar zou zijn?*

*De heer **De Boer**: Op dat moment heb ik die inschatting zeker niet gemaakt. Als je vandaag vraagt wat precies in dat gesprek over dit specifieke onderwerp is gezegd, zou ik het niet weten. U moet zich voorstellen dat de secretaris-generaal aan boord komt, een emmer met informatie bij zich heeft en die over je hoofd uitstort. Het is heel lastig om naderhand te zeggen wat er allemaal precies in de emmer zat. Dat ga je allemaal pas naderhand inzien. Als u vraagt wat hij gedronken heeft: dat was een Heineken-biertje. Dat zie je wel voor je. Voor de rest is het heel lastig om dat gesprek terug te halen.*

In de beleving van de heer Pans is de aanstaand minister toch echt gewezen op het feit dat een groot deel van het extra geld voor infrastructuur in de begroting ook weer nodig is voor tegenvallers bij de grote projecten.

*De heer **Slob**: Minister De Boer is vanochtend bij ons geweest. Hij heeft ons aangegeven dat hij vrij snel na zijn besluit om minister te worden, 18 juli, met u een gesprek heeft gevoerd op zijn boot met de fraaie naam «Prime time». Het schijnt een interessant gesprek te zijn geweest. Hij vertelt dat u met hem een pilsje gedronken heeft, maar ook dat u een emmer bij u had. Niet letterlijk, maar figuurlijk. U heeft een emmer met informatie over de heer De Boer uitgelopen. Kunt u zich iets herinneren van dat gesprek?*

*De heer **Pans**: Dan heb ik mijn werk niet goed gedaan, want ik had mij nou juist voorgenomen om hem niet met een emmer te overvallen. Wij hebben een gesprek van een uur of twee gevoerd. Daarin hebben wij een aantal zaken doorgelopen: wat ga je de komende dagen meemaken? Het eerste waar hij mee te maken kreeg, was het constituerend beraad: moet je wel of niet iets doen? Ik herinner mij nog heel goed dat ik hem feliciteerde met het feit dat er in de kabinetsformatie geld bij was gekomen. Dat verhaal deed toen de ronde en dat was ook zo. Het kabinet had extra geld uitgetrokken voor infrastructuur. Ik heb toen tegen hem gezegd: het slechte nieuws is dat het al op is, want ik denk dat je rekening moet houden met een risicoreservering voor de grote projecten. Daar heeft hij kennis van genomen.*

Het fenomeen risicoreservering lijkt in ieder geval niet expliciet in dit kennismakingsgesprek aan de orde te zijn geweest.

*De heer **Slob**: U heeft tegen hem aangegeven dat de risicoreservering eraan zat te komen of gemaakt zou worden. Het besluit was nog niet genomen.*

*De heer **Pans**: Ik weet niet of ik toen het woord «risicoreservering» heb genoemd. Ik heb wel gezegd dat er een risico is waarvoor geld apart moet worden gezet.*

Het overdrachtdossier

Afgezien van een gesprek, wordt een nieuwe minister ook schriftelijk op de hoogte gebracht van prangende dossiers. Ter informatie van de nieuwe minister wordt daartoe binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat zowel een informatiedossier als een overdrachtdossier opgesteld. Onderstaand de weergave van hetgeen minister De Boer in beide dossiers (niet) aantreft over het project HSL-Zuid en de risicoreservering.

Informatiedossier (juli 2002)

In het informatiedossier zijn geen projecten beschreven. In dit dossier wordt alleen beschreven hoe het departement georganiseerd is. Alleen in de paragraaf waarin de werking van de begroting wordt uitgelegd is een bijlage opgenomen waarin het totaal-budget tot en met 2010 zichtbaar is gemaakt. Ter toelichting daarop is één zinnetje over de HSL-Zuid in het informatiedossier opgenomen. Dit luidt:

«De aanleg van de HSL-Zuid en Betuweroute zijn apart zichtbaar gemaakt. Tot en met 2010 is er (cat. 0 en 1 samen) voor de HSL-Zuid en Betuweroute in totaal € 5,4 miljard beschikbaar, voor wegen € 11,0 miljard, vaarwegen € 1,9 miljard, railinfra € 6,3 en reg/lokaal € 5,4 miljard.»⁴¹³

De HSL-Zuid en Betuweroute worden op p. 39 ook al genoemd, maar dan in een terugblik om te illustreren dat Verkeer en Waterstaat in het verleden veel geld uit het FES heeft binnengehaald en dat dit vooral naar deze projecten is gegaan. Letterlijk staat er:

«V&W is er het afgelopen decennium in geslaagd een groot deel van de FES middelen (circa 80 procent) te doen aanwenden voor investeringsprojecten op het terrein van verkeer en vervoer, met name HSL-Zuid, Betuweroute en achtereenvolgende investering-simpulsen (waaronder. Regeerakkoord-1998 en BOR).»

Overdrachtdossier (juli 2002)

Het overdrachtdossier gaat wel in op de stand van zaken van projecten. Over HSL-Zuid staat het volgende:

Omschrijving thema: Eind vorig jaar is besloten om naast de onderbouwcontracten ook de contracten met de infraprovider en de vervoerder onder te brengen bij Rijkswaterstaat.

Reden hiervoor was een integrale aanpak van de HSL-Zuid te borgen zodat in de uitvoering deze contracten goed op elkaar aansluiten en de risico's beheerst kunnen worden. Dit is aanleiding geweest om een kwantitatieve risicoanalyse uit te voeren naar het risicoprofiel van het integrale project HSL-Zuid».

Stand van zaken: de huidige planning gaat uit van start passagiersvervoer op het zuidelijke gedeelte (tot Rotterdam) op 1 oktober 2006 en start passagiersvervoer op het noordelijk gedeelte op 1 april 2007.⁴¹⁴

Vastgesteld kan worden dat in het openbare overdrachtdossier niet wordt gerept over risico's of de daarvoor getroffen reservering. Minister De Boer ervaart de overdrachtdossiers, maar eigenlijk de hele overdracht, als erg summier.

De heer De Boer: U hebt kennisgenomen van het overdrachtdossier en wat daarin staat. Daar staat niet zoveel in over dit onderwerp. Dat hebt u ook kunnen lezen. Ik vind dat het vrij summier in het overdrachtdossier staat. Ik moet daarbij wel aantekenen dat ik een overdracht sowieso erg summier vind. Ik heb dat ook al bij eerdere gelegenheden gezegd. Ik zie zo'n ministerie vanuit mijn achtergrond toch een beetje als een bedrijf. Het is niet zo, maar zo zag ik het toch wel. Als je een bedrijf overneemt van 15 000 werknemers en met een jaaromzet van 8,2 miljard en als je een overdrachtdossier krijgt uitgereikt dat je ter plekke moet behandelen met je voorganger, waarvoor je een half uur de tijd krijgt, is dat natuurlijk heel mager.

⁴¹³ «Informatiedossier ministerie van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van de nieuwe bewindslieden», juli 2002, p. 40.

⁴¹⁴ «Overdrachtdossier ten behoeve van de nieuwe bewindslieden», ministerie van Verkeer en Waterstaat, juli 2002, p. 40.

Eindverantwoordelijk voor het opstellen van het dossier is de secretaris-generaal. Deze weet achteraf niet meer precies wat er in de dossiers staat.

De heer Slob: Een aantal prangende zaken worden hem voorgelegd en dit is er een van. Hij kan zich daar helemaal niets van herinneren. Hij herinnert zich niet dat dit als een belangrijk punt onder zijn aandacht is gebracht. Als hij later het overdrachtdossier doorneemt, komt dat punt ook niet op die wijze aan de orde. U kunt zich voorstellen dat dit bij ons een beetje vreemd overkomt. Het was op dat moment toch wel een majeure punt. Je zou verwachten dat een minister die aantreedt, zo'n punt direct goed onder de aandacht wordt gebracht, ook in het overdrachtdossier.

De heer Pans: Ik heb het overdrachtdossier niet kunnen bekijken.

De heer Slob: Bent u verantwoordelijk voor de teksten in het overdrachtdossier? Heeft u die ambtelijk voorbereid?

De heer Pans: Het overdrachtdossier wordt uiteindelijk door de minister vastgesteld.

De heer Slob: U heeft het ambtelijk voorbereid.

De heer Pans: Uiteraard.

De heer Slob: Het stond er niet in.

De heer Pans: Ik weet niet wat er op dit punt in stond.

De heer Slob: Dit stond er niet in.

De ambtelijke notitie van 24 juli 2002

Toch wordt minister De Boer wel snel formeel op de hoogte gesteld van de risicoreservering. Dit gebeurt twee dagen na zijn aantreden in een ambtelijke notitie van 24 juli 2002. In deze notitie wordt verwezen naar de notitie van 18 juli 2002 waarin «u zelf» bent geïnformeerd dat binnen het MIT inmiddels 985 miljoen euro is gereserveerd.⁴¹⁵ Dat is opvallend omdat minister De Boer pas op 22 juli 2002 aantreedt.

De heer Slob: Er is wel een notitie van 24 juli 2002 aan de minister De Boer. Dan is hij officieel aangetreden. Dan wordt niet tegen hem gezegd dat een risicoreservering kan worden vastgesteld. Daar staat wel in: «U bent zelf bij nota FEZ2002/1429 van 18 juli geïnformeerd over het feit dat» (...) «inmiddels 984 miljoen euro is gereserveerd.» Het wordt in feite als een voldongen feit bij hem neergelegd. Er wordt verwezen naar een datum, de datum waarop u daarover op zijn boot met hem heeft gesproken, terwijl hij zich daar niets meer van herinnert.

De heer Pans: Ik kan er niks aan doen dat hij zich daar niets meer van herinnert. Ik weet wel wat er aan de orde is geweest. Ik weet ook dat hij het een en ander aan informatie heeft gekregen. Wij hebben dat terecht enigszins gedoseerd toegediend, maar naar mijn mening heeft hij de relevante informatie over wat er hier speelde, gehad.

Behalve de wijze van informeren, is de minister ook niet blij met de inhoud van de boodschap: een bedrag € 985 miljoen (ofwel f 2,2 miljard) dat andere uitgaven wegdrukt.

⁴¹⁵ «Risicoprofiel HSL-Zuid», notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 24 juli 2002, kenmerk UP 2002/6653.

De heer De Boer: Het is goed dat u het zegt; het is 2,2 miljard in oude guldens. Het is ongelooflijk veel geld. U kunt zich voorstellen dat ik daarmee helemaal niet blij was. Als je ergens aantreedt, als je iets met zo'n ministerie moet doen en je bewegingsruimte wordt zeer beperkt omdat daarvan een miljard af gaat, stemt je dat niet tot vrolijkheid. En dan zeg ik het netjes.

De heer Aptroot: Wij weten achteraf dat het een belangrijk punt was. Vindt u, nu terugkijkend, dat u in de zes dagen vanaf het moment dat bekend was dat u minister zou worden totdat u minister werd, adequaat bent geïnformeerd door het ministerie en uw voorganger?

De heer De Boer: Met de kennis van vandaag ± maar achteraf redeneren is altijd gemakkelijk ± zeg ik: dat had wat beter gekund.

8.5.3 De risicoreservering en de Tweede Kamer

Op Prinsjesdag 2002 ontvangt de Tweede Kamer de ontwerpbegroting 2003. In de begroting wordt niet gesproken over een «risicoreservering» en het bedrag van € 985 miljoen wordt in de hoofdtekst niet genoemd.

Informatie over risicoreservering in de begroting 2003⁴¹⁶

In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat 2003 staat op p. 10 in de hoofdtekst:

«Een ingrijpende herprioritering is noodzakelijk vanwege de budgettaire krapte door het niet volledig compenseren van de prijsbijstelling en door de verplichting om rekening te houden met de financiële risico's bij de grote spoorprojecten.»

In de begroting van het Infrastructuurfonds staat op p. 7:

«Om snel en effectief te kunnen investeren zal er echter ook extra geld moeten worden vrijgemaakt door een herplanning van enkele grote projecten op basis van prioriteiten en van aanpassing aan de realiteit. Bovendien dient Verkeer en Waterstaat rekening te houden met de aanzienlijke financiële risico's die ± zoals ook gecommuniceerd in de voortgangsrapportages ± inherent zijn aan grote projecten als de HSL-Zuid en de Betuweroute.»

In de bijlage bij de begroting 2003 van het Infrastructuurfonds zijn relatief grote overboekingen van budgetten tussen begrotingsartikelen te zien. De toelichting op p. 111 hierop luidt:

«Dit betreft de overboeking van IF 04.07 vanwege de vrijval als gevolg van de afbouw van activiteiten bij het project Kilometerheffing. De middelen worden toegevoegd aan het spoorprogramma in verband met afdekking van de risico's spoorprojecten»

Het totaalbedrag van € 985 miljoen is (op p. 152) aan het eind van de technische bijlage te vinden.

18 oktober 2002: schriftelijke vragen

Gezien de cryptische omschrijvingen en de grote bedragen die worden verschoven stelt de Tweede Kamer hierover diverse schriftelijke vragen. Eén van de vragen en het antwoord daarop, dat de Tweede Kamer op 18 oktober 2002 ontvangt, is het navolgende kader weergegeven.

⁴¹⁶ TK, 2002±2003, 28 600, A, nr. 2 en TK, 2003±2003, 28 600 XII, nr. 2.

Vraag 7 over de begroting 2003 van het Infrastructuurfonds⁴¹⁷

Vraag Tweede Kamer: Hoe groot zijn de financiële risico's die «inherent zijn aan grote projecten als de HSL-zuid en de Betuwelijn»? Welk bedrag wordt in welk jaar voor welk project gereserveerd? Gaat het om meer projecten dan de genoemde twee? (blz. 7)

Antwoord minister De Boer: Verkeer en Waterstaat dient rekening te houden met de aanzienlijke financiële risico's die, zoals gecommuniceerd in de voortgangsrapportages, inherent zijn aan grote projecten. Daarom zijn in de infrastructuurfondsbegroting 2003 (IF artikelen 01.02 Railwegen) middelen toegevoegd aan het spoorprogramma. Zoals bij dat artikel aangegeven zijn de middelen bestemd voor het afdekken van risico's bij spoorprojecten. De precieze verdeling naar projecten is niet gemaakt en kan ook niet worden gemaakt omdat het niet om feitelijke overschrijdingen gaat maar om risico's.

Uit het antwoord van de minister blijkt terughoudendheid om de Tweede Kamer te informeren. De simpele vraag of het inderdaad alleen om de Betuweroute en de HSL-Zuid gaat, wat het geval is, wordt zelfs niet beantwoord. Terugkijkend vindt secretaris-generaal Pans nog steeds dat de Tweede Kamer dat zelf wel had kunnen afleiden.

De heer Aptroot: Het staat als volgt in de tekst. «Een ingrijpende herprioritering is noodzakelijk vanwege de budgettaire krapte door het niet volledig compenseren van de prijsbijstelling en door de verplichting om rekening te houden met de financiële risico's bij de grote spoorprojecten».

De voorzitter: Dat is eigenlijk hartstikke duidelijk.

De heer Pans: Het is toch duidelijk dat het gaat om de financiële risico's bij grote railinfrastructuurprojecten. Dat is toch precies wat ik net zei? Ik vind het een beetje vreemd om te zeggen dat je daaruit echt niet kon afleiden dat het over de HSL en de Betuweroute ging. Je kunt hooguit zeggen: had het even expliciet gezegd. Dan was het nog duidelijker geweest.

Niet duidelijk is waarom het «wat explicieter zeggen» dat het om HSL-Zuid en Betuweroute gaat, niet gedaan is in oktober 2002 als de Tweede Kamer daar expliciet naar vraagt. Nog opvallender is dat in het antwoord van de minister in oktober 2002 staat dat de onderverdeling van risico's naar projecten niet gemaakt kan worden. Dat dit niet is gedaan, is juist, maar dat het niet kan is onwaar. Al in mei 2002 is op de euro nauwkeurig een risicoprofiel per afzonderlijk project beschikbaar. Sindsdien wordt voortdurend in interne stukken binnen het ministerie een toerekening gemaakt naar het project HSL-Zuid enerzijds en het project Betuweroute anderzijds. Inmiddels (najaar 2004) wordt dit ook in de voortgangsrapporten aan de Tweede Kamer zo gemeld.

Informeren van de Tweede Kamer

De wijze van beantwoording is opmerkelijk gezien het feit dat de minister al in juli 2002 ambtelijk geadviseerd is de Tweede Kamer «zo spoedig mogelijk dan wel eind september» te informeren over de risicoreserveering.

De heer Aptroot: U had een ambtelijke notitie van 24 juli 2002 gekregen, dus van twee dagen nadat u minister was geworden. Daarin werd u geadviseerd de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk dan wel eind september in vertrouwen te informeren over de omvang van het risicodossier. Wat vond u van het advies om de Tweede Kamer zo snel mogelijk te informeren? Hoe hebt u dat wel of niet gedaan?

⁴¹⁷ TK, 2002±2003, 28 600, A, nr. 5, p. 4.

De heer De Boer: Een uitstekend advies. Ik heb het naar mijn beleving ook gedaan; niet eind september, maar begin oktober. Er zitten misschien een paar dagen tussen ten opzichte van het ambtelijk advies en het daadwerkelijk aanbieden aan de Kamer om in een besloten overleg volledig inzicht te geven in de gang van zaken. Een besloten overleg, omdat ik altijd beargumenteerd heb dat je aan de ene kant natuurlijk altijd de publieke verantwoording hebt ± en ik snap ook dat de Tweede Kamer daar in eerste instantie voor staat ± en aan de andere kant de belangen van de Staat moet meewegen. Dat was mijn dilemma. Vandaar dat ik heb gevraagd om de Kamer in een besloten overleg volledige openheid van zaken te mogen geven.

De heer De Boer verwijst naar een brief van oktober 2002.

Brieven oktober 2002

In oktober 2002 stuurt de minister twee brieven naar de Tweede Kamer. De eerste brief is van 3 oktober 2002⁴¹⁸ en is een (late) reactie op het feit dat de Tweede Kamer in april van dat jaar besloten heeft de Procedureregeling Grote Projecten aan te passen. De gewijzigde procedureregeling verlangt dat voortaan in de voortgangsrapportages standaard inzicht wordt verschaft over risico's en de post onvoorzien. De minister deelt mee dat hij aan dit verzoek van de Tweede Kamer niet wil voldoen, op de oude voet zal blijven rapporteren en alleen in besloten overleg de Tweede Kamer over risico's wil informeren. De tweede brief is van 11 oktober 2002 en is de aanbiedingsbrief bij voortgangsrapport 11. De minister biedt aan om in besloten overleg de Tweede Kamer te informeren over de kwantitatieve aspecten van het risicoprofiel HSL-Zuid.⁴¹⁹

De heer De Boer vindt dat alle elementen van de risicoreservering in de begroting zijn opgenomen, maar erkent, met de kennis van nu, dat de presentatie beter had gekund.

De heer Aptroot: (...) In die begroting zit de risicoreservering van 985 miljoen euro. Maar zij wordt niet herkenbaar voor onder meer de Kamer aan de budgetten van HSL en Betuweroute toegevoegd. Bij de verschuiving van allerlei dingen wordt zij in een algemeen begrotingsartikel geparkeerd. De cijfermatige verwerking van de risicoreservering ± zij wordt verder niet toegelicht ± wordt ergens in een technische bijlage vermeld. Je zou kunnen zeggen dat zij in de begroting verstopt zit. Waarom is daarvoor gekozen?

De heer De Boer: Het is wat kort door de bocht om te veronderstellen dat ervoor is gekozen om haar te verstoppen. Ik ben het daarmee dus volstrekt oneens. Als u zegt dat het met de kennis van vandaag beter had gekund, dan vindt u mij aan uw kant. Dan zeg ik dat het inderdaad beter had gekund. Maar het stond er allemaal in. Over de risico's was het een en ander gemeld. 985 miljoen stond erin. Er stond in «voor de twee grote spoorprojecten». Wij hebben er twee, dus dat was op zichzelf ook wel helder. Het bedrag was echter toegevoegd aan het begrotingsartikel 01.02 van het Infrafonds. Je kunt vragen waarom het daarin was ondergebracht. Dat heb ik daarnet beargumenteerd: omdat het niet kon worden toegevoegd aan een van de twee projecten, om redenen die ik zojuist heb geschetst. Met de kennis van vandaag en wetende dat hiermee een totaal nieuw instrument werd ingebracht, had het anders en scherper gepresenteerd kunnen worden.

31 oktober 2002: het begrotingsonderzoek

De antwoorden op de schriftelijke vragen zijn voor de Tweede Kamer niet bevredigend. Bij het begrotingsonderzoek, ter voorbereiding van de begrotingsbehandeling, stelt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat veel vragen over de risico's en stelt zich kritisch op. Duyvendak (GL) noemt de bijna miljard euro die is uitgetrokken voor spoorrisico's «een verbijsterend groot bedrag». «De minister reserveert die in feite voor iets wat voor ons voorlopig een zwart gat is.»⁴²⁰

⁴¹⁸ TK, 2002±2003, 28 247, nr. 2.

⁴¹⁹ TK, 2002±2003, 22 026, nr. 174.

⁴²⁰ TK, 2002±2003, 28 600 XII, nr. 22.

Het begrotingsonderzoek is aanleiding voor de Tweede Kamer om nog diezelfde dag in een besloten overleg zich beter te laten informeren over de risicoreservering.

*De heer **Aptroot**: Als de Kamer er niet zelf over was begonnen bij het begrotingsonderzoek, hoe had men dan op het ministerie gedacht om de Kamer te informeren?*

*De heer **De Boer**: Dat is een interessante vraag. Er lag op het ministerie een voorstel om de Kamer te informeren. Ik heb mij er nooit tegen verzet om de Kamer in te lichten. U vindt dat het wat vlotter had gemogen, maar ik vind dat ik tijd nodig had om mij de materie eigen te maken. Naar mijn beleving heb ik de Kamer wel degelijk adequaat en snel geïnformeerd. Als je het allemaal achteraf bekijkt, dan zeg je dat het op onderdelen mogelijk beter had gekund. Nogmaals, er blijft spanning bestaan tussen publieke verantwoording en het belang van de Staat. Zo zie ik het echt. Het lijkt mij bij toekomstige projecten heel lastig om er invulling aan te geven.*

In het najaar van 2003 volgen, naast de begrotingsbehandeling, nog andere overleggen met de minister waarbij de risicoreservering aan de orde komt.

Overleggen en documenten m.b.t. de risicoreservering

- 31 oktober 2002: begrotingsonderzoek (28 600 XII, nr. 22)
- 31 oktober 2002: besloten overleg over risicoreservering
- 20 november: 1e termijn algemeen overleg over de HSL-Zuid
- 4 december 2002: 2e termijn algemeen overleg over HSL-Zuid (28 724, nr. 3)

Waarom een risicoreservering?

In de gesprekken met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is stilgestaan bij de vraag waarom voor een risicoreservering is gekozen. Het dominante argument lijkt te kunnen worden samengevat met: «voorkomen dat je het geld op voorhand kwijt bent». De reden om het vrijgemaakte bedrag van € 985 miljoen niet toe te delen aan de projectdirecteuren is dat er daarmee geen druk meer op de ketel is om risico's ook daadwerkelijk te vermijden. De reden om de reservering vervolgens ook niet aan de Tweede Kamer en de buitenwereld bekend te maken is dezelfde. Men is bang dat aannemers gebruik zullen maken van de wetenschap dat er bijna een miljard euro beschikbaar is voor de projecten Betuweroute en HSL-Zuid.

*De heer **Pans**: De belangrijkste reden was dat wij centraal wilden kunnen sturen. Je geeft het dan dus niet aan de projectdirecteur of de directeur-generaal. Bij de Betuweroute had je het dan ook voor een deel aan NS RIB gegeven. Wij wilden zelf aan de knoppen blijven draaien.*

Een andere reden is ± misschien had ik die als eerste moeten noemen ± dat je wilt voorkomen dat de bedragen een eigen leven gaan leiden. Op het moment dat je de Betuweroute op zoveel honderd miljoen extra raamt, is het zeker dat dit geld op gaat. Dat kan ik u garanderen. Wij probeerden dat toch te voorkomen. Een risicoreservering is daar veel geschikter voor. Dan houd je de mogelijkheid open, door daarop te sturen, dat je toch iets overhoudt.

Ook de heer De Boer ziet het melden van een bedrag als ongeveer gelijk aan het uitgeven ervan.

*De heer **Koopmans**: U zegt: als je het meldt, ben je het kwijt, en u wijst op het belang van de staat. Maar het overgrote deel van de aanbestedingen had al plaatsgevonden. Hoe groot was dan nog het risico dat je het bedrag zou kwijtraken door het te melden? Dat kan ik niet plaatsen.*

*De heer **De Boer**: Als men buiten weet dat er zoveel budget is voor dat en dat doordat je het exact benoemd, dan kun je er gif op innemen dat je het bedrag ook uitgeeft. (...)*

Mevrouw Netelenbos is het meest uitgesproken.

*Mevrouw **Netelenbos**: (...) Ik ben geen voorstander van risicoreservering. Ik hoop dat wij daarover nog zullen praten. Wat mijn opvolger De Boer heeft gedaan, zou ik nooit hebben gedaan.*

Zij zou niet eens beginnen aan een risicoreservering. Voor haar staat het binnen het budget blijven centraal.

*De **voorzitter**: (...) U stuurt op het taakstellend budget, maar hoe wij het ook wenden of keren, op een bepaald moment is toch een risicoreservering noodzakelijk gebleken van 985 miljoen euro.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee, want dat had ik nooit gedaan. Ik had nooit een risicoreservering gerealiseerd, want je bent het kwijt. Dat is ook het dilemma geweest.*

*De **voorzitter**: Daarin zit bij u de veronderstelling dat het of allemaal hot air is, zoals de directie van de HSL dat zegt, of dat het eventueel door bezuinigingen in het project gevonden zou kunnen worden.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ja, ook.*

*De **voorzitter**: Bezuinigingen, dat is toch ook geld dat je zelf betaalt?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Dat hoeft helemaal niet het geval te zijn. Als het programma van eisen toch wordt gerealiseerd, dan hoeft dat niet het geval te zijn. Ik vond binnen het budget blijven het allerbelangrijkste.*

De huidige minister denkt er anders over. Bij de aanbidding van het dertiende voortgangsrapport op 16 december 2003 schrijft zij de Tweede Kamer dat aandacht zal worden besteed aan de ontwikkeling van diverse risicocategorieën, de financiële omvang van deze risico's en de verwerking ervan.⁴²¹ Ruim anderhalf jaar nadat de eerste becijferingen van Rijkswaterstaat over aard en omvang van risico's beschikbaar zijn, wordt ook de Tweede Kamer in de voortgangsrapporten geïnformeerd over aard en omvang van de ingeschatte risico's bij het project.

*De heer **Hermans**: Dan wil ik nu de overstap maken naar de risico's van de HSL-Zuid. De commissie heeft vanzelfsprekend de meest recente voortgangsrapportages erop nageslagen. Het is de commissie opgevallen dat er in de voortgangsrapporten voor de HSL-Zuid inmiddels vijf pagina's zijn gewijd aan risico's. Er zijn vier categorieën risico's: planning, raakvlak, tegenvallers in contracten en beheerskosten. Deze zijn ook kwantitatief ingeschat. Dat is een hele verbetering ten opzichte van de periode tot 2003 die de commissie onder de loep heeft genomen. Waarom is het inmiddels wel mogelijk om risico's aan de Kamer kwantitatief te noemen?*

⁴²¹ TK, 2003±2004, 22 026, nr. 188.

Mevrouw Peijs: Ik ga niet over waarom het in het verleden niet kon. Laat ik maar even in mijn eigen periode blijven. Wij komen steeds dichterbij datgene wat wij ooit als risico hebben geïdentificeerd. Naarmate je dichterbij komt, kun je die risico's beter beschrijven en berekenen. Als je besluit om over tien jaar een huis te gaan bouwen, zeg je: de grond zal wel zo duur zijn en de stenen zullen die prijs hebben, maar je weet het niet. Op het moment dat je bijna gaat aanbesteden, een jaar voordat de risico's opdoemen, ziet het er veel concreter uit, en dan kun je er meer van zeggen. In die situatie zitten wij nu. Wij komen steeds meer aan het einde van het bouwen en het beginnen met technische zaken aan te brengen op de lijn.

De heer Hermans: Bent u van mening dat het kwantitatief noemen van deze bedragen de aannemers niet in de kaart speelt?

Mevrouw Peijs: Voorzover je nog moet aanbesteden, kan dat een punt zijn, maar die noemen wij ook niet.

Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

Terughoudend niet verklaard

In het voorjaar van 2002 ontstaat binnen het ministerie duidelijk zicht op de risico's en de orde grootte ervan. Majeure aanbestedingen hebben sindsdien niet plaatsgevonden. Het is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet duidelijk geworden waarom het melden van de toen voorziene risico's aan de Tweede Kamer in de begroting 2003 op een wijze zoals dat thans gebeurt in de voortgangsrapporten, de positie van de staat zou schaden. Aannemers konden in de begroting 2002 ook zien dat bijna een miljard euro opzij was gezet voor risico's bij de grote spoorprojecten. Daarmee is niet gezegd dat aannemers geen gebruik maken van de lastige onderhandelingspositie waarin de staat zich bevindt. Die vindt echter vooral zijn oorsprong in de wijze waarop de contracten zijn vormgegeven en de tijdsdruk die is ontstaan. Dat daardoor het besef is ontstaan dat hier vroeg of laat voor betaald moet worden waarmee een voorziening onvermijdelijk wordt, is een afgeleide daarvan.

8.5.4 De Algemene Rekenkamer ingeschakeld

In de diverse overleggen die de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in het najaar van 2000 met de minister voert, raakt zij niet overtuigd van de noodzaak van de risicoreservering. Zij besluit de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek uit te voeren naar de risicoreservering, waarin vier onderwerpen centraal staan.⁴²²

1. Het nut en de noodzaak van een risicoreservering bij grote projecten zoals Betuweroute en HSL-Zuid;
2. Een *second opinion* over de oorzaak, de samenstelling en hoogte van de risicoreservering;
3. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de risico's die ten grondslag liggen aan de risicoreservering;
4. Aanbevelingen voor toekomstige beheersing van risico's bij grote projecten.

De Algemene Rekenkamer reageert instemmend op dit verzoek en voert het onderzoek in de eerste helft van 2003 uit. Op 18 juni 2003 verschijnt het rapport van de Algemene Rekenkamer waarin antwoord wordt gegeven op de vragen van de Tweede Kamer.

⁴²² zie: TK, 2002±2003, 28 724, nr. 1.

Hoofdconclusies rapport Algemene Rekenkamer:⁴²³

- een risicoreservering is niet in strijd met de comptabele wet- en regelgeving, maar verhoudt zich slecht tot de systematiek van de rijksbegroting. Het budgetrecht en de controlerende functie van de Kamer worden het best gediend, wanneer de financiële gevolgen van risico's niet in een afzonderlijke risicoreservering, maar op het begrotingsartikel in kwestie worden begroot;
- de noodzaak van de risicoreservering voor de Betuweroute en HSL-Zuid is niet aangetoond. De oorzaken van de risicoreservering liggen in onder meer gebrekkig risicomanagement, moeizame aanbesteding van deelcontracten waarbij de staat risico's heeft teruggenomen, scopewijzigingen en oneigenlijke aanwending van de posten onvoorzien. Met een betere project- en risicobeheersing in het verleden was deze reservering waarschijnlijk niet nodig geweest;
- de hoogte en financiële spreiding van de risicoreservering zijn onvoldoende onderbouwd;
- de Tweede Kamer is niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de risico's bij de Betuweroute en de HSL-Zuid;
- wanneer de minister de Tweede Kamer vertrouwelijk wenst te informeren over financiële risico's dient hij dat per risico(categorie) te beargumenteren, zodat de Tweede Kamer haar eigen afweging kan maken.

De minister van Verkeer en Waterstaat blijft in reactie op het rapport bij het standpunt dat de risicoreservering voor Betuweroute en HSL-Zuid verdedigbaar is, onder meer op grond van de unieke kenmerken van dit soort projecten. Wel spreekt de minister het voornemen uit om bij toekomstige projecten al bij het tracébesluit en kwantitatieve risicoanalyse te verrichten en hierover beter met de Kamer te communiceren.⁴²⁴ De vertrouwelijkheid van dergelijke informatie blijft voor de minister niettemin een heikel punt. In het dertiende voortgangsrapport van de HSL-Zuid (december 2003) wordt voor het eerst financiële informatie over risico's aan de Tweede Kamer verstrekt.

Motie Hermans

In de tussentijd debatteert de Tweede Kamer op 20 februari 2003 over de Betuweroute. Door het lid Hermans (LPF) wordt een motie ingediend waarin wordt voorgesteld een parlementaire werkgroep in stellen die na het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer een voorstel moet schrijven voor een eigen onderzoek naar infrastructuurprojecten.⁴²⁵ Na verschijning van het Rekenkamerrapport komt deze werkgroep er en bereid een onderzoeksvoorstel voor. Op 5 november 2003 wordt het onderzoeksvoorstel vastgesteld.⁴²⁶ De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten kan aan de slag.

8.6 Epiloog

Na het Rekenkamerrapport over de risicoreservering en de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten staat de wereld niet stil. Dit geldt ook voor het dossier HSL-Zuid. Hoewel het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in beginsel is beperkt tot de zomer 2003,⁴²⁷ wordt in deze epiloog kort stilgestaan bij enkele gebeurtenissen en ontwikkelingen sindsdien.

8.6.1 Contracten

De beheersing van de contracten en de afstemming tussen de onderbouwconsortia, het consortium Infrasppeed (de infraprovider) en het consortium HSA (de vervoerder) blijven onverminderd aandacht vragen. Dit blijkt

⁴²³ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 8.

⁴²⁴ De Algemene Rekenkamer wijst er in haar nawoord op, dat zo'n risicoanalyse op grond van de Procedureregeling Grote Projecten al in de besluitvormingsfase onderdeel behoort te zijn van de financiële informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

⁴²⁵ TK, 2002±2003, 22 589, nr. 205.

⁴²⁶ TK, 2003±2004, 29 283, nr. 1.

⁴²⁷ TK, 2003±2004, 29 283, nr. 1; p. 4.

onder meer uit enkele passages uit het laatst verschenen voortgangsrapport.

Voortgangsrapport 15 (8 oktober 2004)

«Er is afgezien van het door de onderbouwaannemer laten aanbrengen van technische voorzieningen voor de ophanging van onder andere de bovenleiding en verdiepte bakken. Het probleem is ontstaan omdat de afstemming van het ontwerp van de bovenbouw niet synchroon liep met de werkzaamheden in de onderbouw»

«Tussen de Directie HSL-Zuid en Infrasppeed wordt overlegd op welke wijze de kritische afhankelijkheden in het bouwproces verminderd kunnen worden. (...) Als gevolg van de belangen en de verwevenheid van dossiers vraagt het oplossen van deze problemen veel aandacht.»

Tijdsdruk leidt tot toegeven aan de aannemer

De gevolgen van de contracten die in 2002 en 2001 zijn afgesloten, manifesteren zich op dit moment. In de reconstructie is al beschreven hoe de staat zich in een tijds-klem heeft gemanoeuvreed waarbij iedere maand vertraging € 22 miljoen kost. Illustratief voor de gevolgen hiervan is de recente discussie van minister Peijs met de aannemer van de boortunnel. De brandwerende laag die in de tunnel was voorzien blijkt onvoldoende te hechten. Gezocht is naar alternatieve oplossingen. Het alternatief dat de minister nu voor ogen heeft ± een brandwerende laag met bewapening zoals toegepast in de Westerscheldetunnel ± is kostbaar. Maar het is ook veiliger dan het alternatief van de aannemer, te weten een watermist-systeem. De minister betaalt nu de meerkosten van deze oplossing, die per saldo € 15 miljoen bedragen, omdat een juridische strijd met de dwarsliggende aannemer geen optie is vanwege de tijdsdruk. In een algemeen overleg op 13 oktober 2003 verwoordt minister Peijs het dilemma als volgt:

«De aannemer heeft aangegeven, in het ultieme geval bereid te zijn, de juridische weg te bewandelen om het ontstane geschil te beslechten. Daarnaast laat hij geen andere aannemer in de tunnel toe tot er een uitspraak is over de aan te leggen variant. De huidige oplossing is onbevredigend, maar wel het minst duur.» (...) «Over de aan te brengen brandwerende laag in de tunnel onder het Groene Hart is er een meningsverschil met de aannemer die de watermist-systeem voldoende vindt. Er is niet voldoende tijd om het conflict uit te vechten. Vervolgens dient er een financiële afweging te worden gemaakt. Vertraging van één maand is al duurder dan de kwestie zelf. De gekozen oplossing verdient niet de schoonheidsprijs, maar zij is wel praktisch.»⁴²⁸

HSA wil openbreking contract

In hoofdstuk 7 is geschetst dat de vervoerder, het consortium HSA, een onverwacht hoge prijs voor de concessie heeft betaald. In het debat over de tariefsrestrictie probeert HSA openlijk en achter de schermen uit te komen op verlaging van de vergoeding aan de staat van € 148 miljoen naar € 101 miljoen. In juni 2004 heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Spoorwegen, de heer Veenman, als grootaandeelhouder van HSA gevraagd om een overleg met de ministers Zalm en Peijs. In de Tweede Kamer verwoordt minister Peijs de kern van dit gesprek als volgt: *«Er is gesproken over de zorg met betrekking tot de mogelijke verlieslatendheid van de concessieovereenkomst, omdat de vooruitzichten minder rooskleurig zijn dan ten tijde van de aanbesteding.»⁴²⁹* HSA wenst openbreking van de concessie om de overeengekomen prijs te verlagen. Dit vanwege de veranderde marktomstandigheden (prijsvecters in de luchtvaart) en vanwege de problemen met

⁴²⁸ TK 2004±2005, 22 026, nr. 210.

⁴²⁹ TK 2004±2005, 22 026, nr. 210; p. 9 en 10.

België (zie hierna). De ministers hebben geconcludeerd dat openbreking van de concessie nu niet aan de orde is omdat het nog gaat om prognoses en verwachtingen. Wel is aan HSA toegezegd om de mogelijkheden van wijziging van de concessie alvast juridisch te verkennen voor het geval dit in de toekomst nodig is. Een hernieuwde politieke discussie over verlaging van de concessieprijs (zie paragraaf 7.4) kan niet worden uitgesloten.

Prijsafspraken bij HSL-Zuid toch gemaakt?

Op 14 oktober 2004 meldt de NMa in een persbericht dat zij een sanctieprocedure zal starten tegen 400 bouwbedrijven in de grond-, weg- en waterbouw. Deze bedrijven hebben zich in de periode 1998±2001 vermoedelijk schuldig gemaakt aan onregelmatigheden die als «bouwfraude» worden aangemerkt. Daarnaast zal NMa een procedure starten tegen twee groepen van elk zes bedrijven, die ervan worden beschuldigd marktverdelingsafspraken te hebben gemaakt bij grote infrastructuurprojecten de HSL-Zuid en Betuweroute. Het blijkt hier te gaan om twee kartels van bedrijven die actief zijn in respectievelijk de wegenbouw (WO-6) en de betonbouw (C-6). In het persbericht wordt niet gemeld wat het prijsopdrijvend effect van de marktverdelingsafspraken is geweest en of de NMa hier onderzoek naar heeft verricht.

8.6.2 België

Ook in de uitvoeringsfase blijkt dat het hoofdstuk België niet gesloten kan worden nadat er een verdrag is getekend. Integendeel. Na verloop van tijd blijkt dat België vertraging in de oplevering kent. Een relatief probleem, want ook Nederland heeft immers negen maanden vertraging in de uitvoering. Van een andere orde zijn de problemen met de reistijd en de dienstregeling. Door vertraging in de bouw en rekenfouten blijkt de HSL in België er 17 minuten langer over te doen dan waar steeds rekening mee is gehouden. Daarnaast willen de Belgische spoorwegen niet zonder meer meewerken aan de treindiensten op Breda en Den Haag.

In een brief van 19 maart 2004 bericht minister Peijs de Tweede Kamer: *«Aan Belgische zijde is recent vastgesteld dat inderdaad de reistijden blijvend hoger zijn dan in de HSA concessie opgenomen. Het verschil met de concessie is zeventien minuten tot 2010±2012 waarvan acht minuten blijvend»*⁴³⁰.

De heer Hermans: Bij de HSL speelden recent nog onverwachte onzekerheden bij het vervoerscontract. Er is nog geen overeenkomst met Frankrijk, de reistijd in België wordt mogelijk 17 minuten langer en de Belgische spoorwegen willen een lagere bedieningsgraad dan eerder afgesproken. In hoeverre zijn deze problemen terug te voeren op eerder gemaakte afspraken?

Mevrouw Peijs: Voor honderd procent natuurlijk. Als ik afspreek met België dat ik er een half uur over doe en daarna blijkt het een kwartier te zijn, dan is het verschil te wijten aan die vorige afspraak. (...)

Het probleem met de reistijden in België is gecompliceerd door het feit dat in het verleden geen bindende afspraken over reistijden zijn vastgelegd met de Belgische Staat of met de NMBS. Door het kabinet zijn in de concessie-overeenkomst met vervoerd er HSA wel afspraken vastgelegd over reistijden en het aandoen van Den Haag en Breda. HSA is op zijn beurt weer afhankelijk van de medewerking van de NMBS op dit punt. Al

⁴³⁰ TK, 2003±2004, 22 026, nr. 189.

met al is hierdoor een complex juridisch steekspel ontstaan tussen de Nederlandse Staat, de Belgische Staat, HSA en de NMBS. Minister Peijs is vol vertrouwen in het contract met vervoerder HSA.

Mevrouw Peijs: De staat heeft een heel goed contract. Daar is niet aan te wrikken.

De voorzitter: Dat is met de vervoerder.

Mevrouw Peijs: Met de vervoerder. De vervoerder moet afspraken maken met zijn evenknie, de NMBS in België. Dat moet gebeuren, maar daar gaan wij even niet over. Daar helpen wij ze wel bij. Wij zijn er wel erg in geïnteresseerd dat alles gaat lopen zoals het moet. Het meest interessant is dat er in 2007 treinen rijden over die dure rails. Dat is vanzelfsprekend mijn allereerste zorg, en dan liefst volgens het contract dat wij hebben. Daarbij zeg ik: wij hebben een uitstekend, keihard contract.

8.6.3 Een blik naar de toekomst

In diverse paragrafen en hoofdstukken is ingegaan op projectbeheersing. Het beeld dat daar uit oprijst, is dat gedurende de gehele periode die hier beschreven wordt (tot en met zomer 2003) sprake is van problemen in de organisatie en beheersing van het project. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft geen onderzoek gedaan naar de situatie in 2004, maar daartoe wel de huidige minister gevraagd naar haar oordeel.

De heer Hermans: Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met de heren Lambarts en Pans hebben wij het beeld gekregen dat de projectbeheersing problematisch was. Was er nog veel werk aan de winkel wat betreft projectbeheersing, toen u het project aantrof? Zijn er al verbeteringen doorgevoerd? Kunt u daar iets over vertellen?

Mevrouw Peijs: Op het moment dat er binnen het departement werd gesproken over de risicoreservering, is er een uiterste poging gedaan om alle risico's vooruit te bedenken. Zij zijn allemaal in de risicoreservering gestopt. Je weet niet hoe ze precies uitpakken, dus daarom zit er altijd een bandbreedte in. Vanaf dat ogenblik is er heel sterk gestuurd op het beheersen van die risico's. Er is een heel sterke beheersorganisatie gekomen vanaf dat ogenblik en er is heel sterk gestuurd op die risico's.

De heer Hermans: Vanaf het moment van de risicoreservering pas.

Mevrouw Peijs: Ja, toen waren alle risico's boven tafel, voorzover je dat kunt overzien, moet ik toch wel zeggen. (...)

De minister verwacht niet dat de directeur FEZ, in deze fase van het project, nog alarmerende brieven behoeft te schrijven zoals in het verleden een aantal maal is voorgekomen.

De heer Hermans: Als ik om een nadere kwalificatie mag vragen, u zult geen brieven krijgen van uw directeur FEZ dat het project niet voldoende wordt gecontroleerd?

Mevrouw Peijs: Wij hebben daarvoor maatregelen genomen. Lambarts zit op dit moment in de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat. In de toekomst is er voor ieder project een bedrijfsvoerder. Dat is een heel grote verandering. Wij gaan projecten anders inrichten. Van dag tot dag zit er iemand bij en kijkt naar de processen. Ik denk dat dit een heel belangrijke verandering is. Dat doen wij zeker bij de grote projecten en zelfs bij de kleine.

Behalve dat de projectbeheersing is verbeterd, stelt minister Peijs desgevraagd ook vast dat een nieuwe risicoreservering in de toekomst naar haar inschatting niet nodig zal zijn.

*De heer **Hermans**: Kunnen wij nu verwachten dat wij in ieder geval geen extra risicoreservering zien voor beide projecten?*

*Mevrouw **Peijs**: Ja, dat denk ik wel. Daar wordt op het ministerie zeer zwaar op gestuurd. Een risicoreservering is een risicoreservering, punt.*

Het instrument risicoreservering zal minister Peijs waarschijnlijk niet gauw meer toepassen.

*Mevrouw **Peijs**: Dan moet ik even terugkomen op de risicoreservering. Als je in een bedrijf zou zitten, vind ik dat geen slechte manier om een probleem op te lossen om daar vervolgens op te gaan sturen, maar die risicoreservering heeft een geweldig wantrouwen tussen de Kamer en de minister gebracht. Dat is heel erg jammer. Dat brengt de Kamer ertoe om heel erg op details in te gaan. Met mijn ervaringen van nu zou ik zeggen: ik doe nooit meer aan risicoreserveringen. Dat werkt immers niet in de verhouding tussen Kamer en minister, terwijl ik het een geniaal idee vond. Het was echt een heel goede manier om de risico's te managen, maar het heeft niet gewerkt, want het werkt wantrouwen in de hand. Wantrouwen brengt met zich mee dat de Kamer te veel in de details denkt te moeten gaan.*

8.7 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de uitvoeringsfase van het project HSL-Zuid centraal. Deze fase die grofweg loopt van het jaar 2000 tot heden. De uitvoeringsfase van het project HSL-Zuid kenmerkt zich door aanhoudende problemen met de beheersing van het project, met name door de complexiteit van de afstemming van de verschillende contracten en door risico's die zich manifesteren. In deze fase wordt duidelijk wat de consequenties zijn van de keuzen die zijn gemaakt zijn in de fase van contractering van onderbouw, bovenbouw en het vervoer.

De kernthema's in de uitvoeringsfase zijn:

1. Projectbeheersing.
2. Informatievoorziening aan de Tweede Kamer.
3. De filosofie van sturen op taakstellend budget.
4. De planning en totale kosten van het project HSL-Zuid.
5. De risicoreservering.

Ad 1. Projectbeheersing

In juli 2000 zijn de contracten voor de onderbouw na een moeizaam onderhandelingsproces getekend. Al in het najaar 2000 constateert de projectorganisaties dat onvoorziene kostenposten (meerwerk e.d.) harder lopen dan de veronderstelde besparingen (optimalisaties). In 2001 worden ook contracten voor de bovenbouw (infraprovider) en het vervoer gesloten. Het besef groeit dat al deze contracten, ook vanwege hun onderlinge samenhang, moeilijk beheersbaar zijn en vroeg of laat tot tegenvallers leiden of alleen door het treffen van kostbare beheersmaatregelen nog voorkomen of verminderd kunnen worden. Voor de onderbouwcontracten manifesteren zich risico's die destijds in de onderhandelingen door de staat zijn teruggenomen of niet zijn afgedekt. Zo ontbreken bijvoorbeeld boetebepalingen voor de aannemers van de onderbouw indien zij niet tijdig opleveren, terwijl iedere maand vertraging circa € 22 miljoen per maand kost omdat de staat zichzelf wel vastgelegd

heeft op een opleveringsdatum in de contracten met de infraprovider en de vervoerder. Ook de coördinatie en afstemming binnen en tussen de contracten blijkt een forse opgave voor de projectorganisatie en leidt tot zogenaamde raakvlakrisico's. Zo moeten de vijf verschillende onderbouwcontracten zowel in technische zin, maar ook op het element van welstand op elkaar afgestemd worden. Daarnaast moet tussen de onderbouw en de bovenbouw en tussen de infraprovider (het consortium Infraspeed) en de vervoerder (het consortium HSA) afgestemd worden. Door de gekozen contracteringsstrategie zit de staat tussen al deze partijen (vijf consortia van onderbouwaannemers, Infraspeed en HSA) in en is daarbij verantwoordelijk voor de afstemming van al deze schakels.

Ad 2. Sturen op taakstellend budget

De minister heeft lange tijd (tot medio 2002) geen zicht, laat staan greep, op de risico's. Dit wordt versterkt door de wijze waarop de minister de filosofie van sturen op taakstellend budget toepast. Hoewel deze filosofie een betere budgetbeheersing beoogt, ontstaat door de rigide invulling ervan, de paradoxale situatie dat het tegendeel wordt bereikt. Teveel wordt vastgehouden aan het dogma dat problemen koste wat kost binnen het gegeven budget opgelost moeten worden. Reële budgettaire dreigingen worden ontkend, omdat ze nog onvoldoende hard zouden zijn. Hierdoor worden belangrijke signalen over dreigende overschrijdingen (zoals een brief van de onderbouwaannemers die een twintig procent kostenstijging voorzien) of risico-inventarisaties (zoals een nota van de directeur Rijkswaterstaat die € 1,2 miljard risico's taxeert) niet door de minister op waarde geschat. Veel verbeteringen in de projectbeheersing, zoals bijvoorbeeld het voortaan systematisch uitvoeren van risicoanalyses en het formuleren van spelregels omtrent de post onvoorzien, komen in een (te) laat stadium van de uitvoeringsfase van het project tot stand.

Ad 3. Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Evenals in de voorbereidingsfase van het project HSL-Zuid, voldoen de halfjaarlijkse voortgangsrapporten die de minister in de uitvoeringsfase vanaf 2000 aan de Tweede Kamer stuurt, op diversen punten niet aan de eisen die de Procedureregeling Grote Projecten stelt. Geen enkel rapport verschijnt binnen de maximale termijn van drie maanden na peildatum. De rapporten zijn vaak zeer uitvoerig wat details van het project betreft, maar soms verhullend in de zaken die voor de Tweede Kamer relevant zijn. Zo wordt bijvoorbeeld een vertraging van de oplevering van het project met een half jaar niet als zodanig benoemd in het voortgangsrapport, maar verhullend aan de Tweede Kamer gemeld. Bovendien wordt een aangepaste planning die al in april 2001 bekend is, pas in april 2002 in de rapportage aan de Tweede Kamer opgenomen. Ook over de bij het ministerie bekende en gekwantificeerde risico's wordt de Tweede Kamer lange tijd niet, of uitsluitend kwalitatief, in de voortgangsrapporten geïnformeerd. Dit wordt pas eind 2003, onder druk van de Tweede Kamer, goed opgepakt door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Door de invloed van technische posten, budgettaire overhevelingen en andere financieringswijzen is het complex om de ontwikkeling van het budget in de tijd te volgen. In de voortgangsrapporten wordt de informatie op dit punt niettemin zo inzichtelijk mogelijk gepresenteerd, hoewel ook hier de kanttekening past dat de voortgangsrapporten lange tijd ± ten onrechte ± alleen «harde cijfers» bevatten. Zo werden reële budgettaire dreigingen vaak lange tijd vooruitgeschoven als «spanning tussen raming en budget». De eis in de Procedureregeling Grote Projecten om de Tweede Kamer bij dreigende kostenoverschrijdingen tussentijds te

rapporteren, is door de minister genegeerd. Ook bij dreigingen waarvan op enig moment evident was dat deze niet volledig oplosbaar zouden zijn.

Ad 4. Planning en kosten van het project

De planning van het project HSL-Zuid komt in de uitvoeringsfase sterk onder druk te staan. Het is een verstandige keuze geweest om in het contract met de infraprovider flexibiliteit in de opleveringsdatum in te bouwen. Van de maximale flexibiliteit, te weten negen maanden uitstel, moet echter al gauw gebruik gemaakt worden. De vraag rijst of deze ingebouwde marge voldoende is. De minister zit immers opnieuw in een enorme tijds-klem, die soms dwingt tot suboptimale oplossingen, zo illustreert de casus van de brandwerende laag in de boortunnel.

Ook de kosten blijken in de uitvoeringsfase moeilijk te beheersen. In feite wordt de rekening uit de contracteringsfase alsnog gepresenteerd. Duidelijk wordt nu dat de aanbestedingstegenval van f 600 miljoen uit 2000 slechts het halve verhaal is. In de vorm van overschrijdingen en de noodzaak om beheersmaatregelen te treffen, die zijn (of nog worden) betaald uit de risicoreservering, blijkt dat nog vele honderden miljoenen meer nodig zijn. In het licht van deze constatering kan worden vastgesteld dat de destijds overeengekomen contractsom van f 4,4 miljard arbitrair is gebleken.

De totale kostenontwikkeling van de HSL-Zuid sinds de start van het project laat een spectaculaire stijging zien. Afhankelijk van wat als «start van het project» wordt beschouwd (de PKB 1 uit 1991, de PKB1 uit 1994, de PKB 3 uit 1996), is sprake van een (ruime) verdubbeling van de destijds geraamde kosten. Hierbij moet echter worden bedacht dat «technische posten» (prijscompensatie, BTW-compensatie) en het later toevoegen van wegenprojecten (A4 en A16) en railprojecten (bij Breda en Rotterdam) aan het project HSL-Zuid, belangrijke factoren zijn die de stijging van het projectbudget verklaren. Niettemin is sinds de vaststelling van het projectbudget door de Tweede Kamer in 1996 sprake van een kostenstijging van ruim 20 procent (exclusief inflatie) die het gevolg is van tegenvallers en budgetoverschrijdingen. Geconstateerd kan worden dat de kosten van het project HSL-Zuid in alle fasen van het project zijn gestegen. In de uitvoeringsfase is deze kostenstijging vooral te wijten aan tegenvallers bij de contracten bij de onderbouw. Een deel hiervan (f 600 miljoen) wordt direct na contractonderhandelingen zichtbaar. Omdat de civiele contracten gebaseerd zijn op onzekere besparingsopties en omgeven zijn door niet-gekwantificeerde risico's die buiten de contracten zijn gehouden, wordt een deel van de rekening pas achteraf bekend én betaald in de vorm van een risicoreservering.

Ad 5. De risicoreservering

De risicoreservering is een oplossing van topambtenaren van Verkeer en Waterstaat die zich realiseren dat het negeren van reële budgettaire dreigingen zijn grenzen kent. In de zomer van 2002 bestaat er redelijk zicht op de omvang van de nog te verwachten tegenvallers, komt er een nieuwe minister en moet de begroting in het kader van de kabinetsformatie op de schop. Dit zijn de drie ingrediënten die ertoe leiden dat ambtelijk een bedrag van € 985 miljoen opzij kan worden gezet. De dan demissionaire minister van Verkeer en Waterstaat bemoeit zich niet actief met de gang van zaken. De minister van Financiën wordt niet op de hoogte gebracht van de dreigende overschrijdingen, maar het probleem wordt wel bij de informateur op tafel gelegd. Ook de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, die in juli 2002 aantreedt, wordt slecht geïnfor-

meerd over de risicoreservering. Hij keurt de constructie van een budgettaire voorziening, naar analogie van het bedrijfsleven, goed maar onderschat de reactie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer reageert getergd vanwege de hoogte van het bedrag, de ongebruikelijke oplossing die gekozen is, maar vooral ook door de geheimzinnigheid die wordt betracht rond dit nieuwe fenomeen van een risicoreservering. De risicoreservering wordt niet aan de Tweede Kamer uitgelegd en openlijk verdedigd, maar bewust in de begroting «weggestopt» met de naïeve argumentatie dat aannemers dan niet weten dat de overheid rekening houdt met kostenstijgingen. In het proces dat volgt, blijft vertrouwelijkheid een argument om de Tweede Kamer geen openheid van zaken te geven. Na veel druk vanuit de Tweede Kamer blijkt een jaar later dat de Tweede Kamer probleemloos geïnformeerd kan worden over de risico's.

9. POLITIEKE STURING EN CONTROLE VAN HET PROJECT HSL-ZUID

9.1 Van reconstructie naar analyse

In dit hoofdstuk wordt het politiek-bestuurlijk optreden rond het project HSL-Zuid geëvalueerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het in hoofdstuk 1 gepresenteerde analysekader. De nadruk ligt op de politieke sturing en politieke controle bij het project HSL-Zuid. Conform de systematiek van het analysekader wordt daarbij zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de beleidsvoerders (kabinet, afzonderlijke ministers, ambtelijke topfunctionarissen) en die van de Tweede Kamer.

Het blijft altijd een waagstuk om, al terugkijkend, het politiek-bestuurlijk optreden rond een project dat vele jaren, talloze betrokkenen, uiteenlopende procedures, grote geldstromen en complexe onderhandelingen op diverse bestuursniveaus omvat, in kort bestek trefzeker te typeren. Er vindt altijd een selectie van feiten en betekenissen plaats, die maakt dat bepaalde episoden en handelwijzen als cruciaal en typerend worden belicht in de analyse, terwijl andere onbesproken blijven. Deze analyse van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is het product van een zeer omvangrijke onderzoeksinspanning, die er op gericht geweest is de politieke sturing en controle van het project HSL-Zuid te duiden en te beoordelen. Aan het slot van dit hoofdstuk presenteert de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de belangrijkste lessen voor de toekomst, die zij uit de casus HSL-Zuid destilleert. Daarbij is niet gestreefd naar een uitputtende lijst met alle lessen die aan de casus ontleend zouden kunnen worden, maar is gekozen voor enkele majeure lessen die de commissie als de hoofdzaak beschouwt.

In hoofdstuk 1 is het analysekader gepresenteerd. Centraal hierin staan de begrippen politieke sturing en politieke controle. Dit kader structureert de analyse, zoals verwoord in de navolgende paragrafen. Hierna worden deze begrippen nog even in het kort toegelicht.

Bij *politieke sturing* gaat het om:

Regievoering: het aspect regievoering heeft alleen betrekking op het functioneren van de regering en in het bijzonder de minister van Verkeer en Waterstaat als eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Centraal staat de vraag naar de wijze waarop deze sturing gegeven heeft aan de complexe politiek-bestuurlijke en operationale processen rond het project HSL-Zuid. Daarbij gaat het in het bijzonder om de manier waarop de minister omgaat met de dubbelrol die inherent is aan die positie: enerzijds beleidsinhoudelijk betrokken en «partij» in een politiek besluitvormingsproces, anderzijds procesmatig verantwoordelijk voor de totstandkoming van een inhoudelijk hoogwaardig en maatschappelijk breed gedragen project.

Beleidsinformatie: hierbij staat voor zowel de regering als voor de Tweede Kamer de vraag centraal of zij in het beleidsproces steeds tijdige, juiste en volledige informatie kregen, deze informatie adequaat konden verwerken en dus de consequenties van de te maken keuzes goed konden overzien.

Timing: hier is de vraag in hoeverre de regering de tijd als instrument heeft gebruikt om de besluitvorming te beïnvloeden en in hoeverre zij het

proces zo heeft beheerst dat belangrijke politieke keuzen tijdig konden worden gemaakt. Bij de Tweede Kamer gaat het erom in hoeverre de Tweede Kamer tijdig werd ingeschakeld en de tijd kreeg ± en nam ± om de haar toekomende besluiten te nemen.

Oordeelsvorming: hier is de centrale kwestie in welke mate de regering, en meer in het bijzonder de minister van Verkeer en Waterstaat, bij het project HSL-Zuid een zorgvuldige en evenwichtige afweging heeft gemaakt van de relevante waarden en belangen. Ten aanzien van de Tweede Kamer staat de vraag centraal of zij op grond van haar controle-taak actief heeft bijgedragen aan een evenwichtige (herover)weging van cruciale politieke keuzes.

Bij *politieke controle* gaat het om:

Verantwoordingsinformatie en debat: In de controlerelatie tussen regering en uitvoerders is het de vraag of uitvoerders de minister adequaat informeren over de mate waarin het project conform de beleidsintenties en politieke randvoorwaarden wordt uitgevoerd. In de controlerelatie tussen de Tweede Kamer en de regering gaat het erom of het kabinet de Tweede Kamer tijdige, juiste en volledige informatie over de voortgang van het project verstrekt, maar ook of de Tweede Kamer de informatie die haar bereikt adequaat verwerkt. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan zinvol worden gedebatteerd tussen controleurs en gecontroleerden.

Oordeelsvorming en sanctionering: In beide typen controlerelaties moet duidelijk zijn met welke maatstaven de informatie en de prestaties van de gecontroleerden worden beoordeeld. De vraag is of en hoe regering respectievelijk Tweede Kamer bereid en in staat zijn sancties te verbinden aan hun oordelen over de uitvoering, en weloverwogen beslissingen tot bijstelling van de inhoud en organisatie van de beleidsuitvoering nemen.

9.2 Politieke sturing

Regievoering

De agendering van de HSL was een kwestie van vanzelfsprekendheid. De beleidsdiscussie over aansluiting van Nederland op het Europese HSL-netwerk spitste zich van het begin af aan toe op de «hoe-vraag»; de «waarom-vraag» werd door de belangrijkste protagonisten in kabinet en ambtenarij al heel vroeg in het proces als gepasseerd station beschouwd. Al in de aanloopfase van het project is gekozen voor het hoogste ambitieniveau, een volledig nieuwe lijn geschikt voor een snelheid van 300 kilometer per uur. Deze keuze is voornamelijk ingegeven door overwegingen van prestige en niet gebaseerd op Europese verplichtingen of rendements- of kostenafwegingen. Dit is deels te verklaren vanuit de tijdgeest. In die tijd speelde de Europese eenwording volop en daarnaast was in de heersende filosofie dat investeren in infrastructuur ± en zeker in de mainports -goed was. Niet volwaardig meedoen met dit Europese infrastructuurproject werd ondenkbaar geacht. De Tweede Kamer bood op dat punt geen merkbaar tegenspel en ook vanuit de samenleving waren geen andere geluiden hoorbaar. De inbreng van de decentrale overheden kenmerkte zich eveneens door een betrekkelijk coöperatieve opstelling, zeker in vergelijking met het project Betuwelijn.

Deze combinatie van factoren zorgde ervoor dat ondanks de matige onderbouwing van kabinetszijde de ratio van de HSL nooit wezenlijk ter discussie is komen te staan. De regievoering van het kabinet kon zich

derhalve beperken tot het organiseren van de besluitvorming inzake de te kiezen modaliteiten, en nadien tot het in banen leiden van de uitwerking en aanbesteding.

Voor wat betreft de *besluitvorming* over modaliteiten bestond er bij regering en de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een vroegtijdige, nauw verholen voorkeur voor aanleg van nieuwe lijnen boven opwaardering van bestaand spoor. De matige rendementsverwachtingen van deze oplossing deden daar kennelijk niet aan af. Deze voorkeur kleurde vervolgens de opstelling van successieve ministers van Verkeer en Waterstaat, die het realiseren van de eigen voorkeursoplossing ± later ook verengd tot een voorkeurstracé ± herhaaldelijk en soms op niet mis te verstane wijze lieten prevaleren boven het organiseren van een gedegen maatschappelijke nutsafweging. Enkele voorbeelden:

- ± De minister en de ambtelijke top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat deden er bij de eerste HSL-nota in 1991 alles aan om het regeringsstandpunt alsnog door de inspraak en advisering te loodsen, zelfs toen gaandeweg steeds meer adviesorganen kritische kanttekeningen plaatsten bij het kabinetsvoornemen.
- ± In tegenstelling tot de gang van zaken bij de besluitvorming over de Betuweroute, heeft het kabinet de Tweede Kamer bij de besluitvorming over de PKB HSL-Zuid in 1996 geen enkele ruimte gelaten voor nadere inpassingswensen. Daarentegen heeft het kabinet wel f 535 miljoen uitgetrokken voor inpassing, dat genoeg bleek om het interbestuurlijk overleg met de lagere overheden relatief soepel en rimpelloos af te werken. Nadat desalniettemin een politieke patstelling over het nog resterende hete hangijzer bij de tracékeuze dreigde, besloot het kabinet evenwel tot een boortunnel van nog eens f 900 miljoen zonder dat daarvoor op dat moment financiële dekking was.

Op andere punten was de regievoering in het *voortraject* van regeringszijde opmerkelijk los. Zo kende het besluitvormingsproces van de HSL-Zuid een valse start met een onzorgvuldig voorbereide PKB die een ondeugdelijke raming en dekking had. Het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat om alsnog veel tijd en energie te steken in een uitvoerig onderbouwde nieuwe PKB redresseerde die initiële fout.

Een ander voorbeeld van een minder gelukkige *laissez-faire* benadering betreft de vrije hand die de NS werd gelaten om in internationaal verband te onderhandelen met andere spoorwegmaatschappijen over cruciale onderdelen van het project; de minister stond hierbij op afstand, maar werd wel met de gevolgen ervan geconfronteerd. Ook lijkt het strategisch belang van het onderhandelingsproces met België te zijn onderschat. Het kabinet heeft bij herhaling de voorgenomen planning van het project naar achteren moeten schuiven en het met de Belgische transactie gemoeide budget moeten ophogen.

Op andere besluitvormingsmomenten gaven de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën zich onvoldoende rekenschap van de mogelijke gevolgen van hun keuzen voor de uitvoering van het project. Voor de contractering van de HSL-Zuid koos de overheid voor een ambitieus «privatiseringsmodel» dat sterk op innovatieve contractvormen was gebaseerd, daarbij gesteund door de Tweede Kamer. Het gekozen contracteringsmodel plaatste de overheid echter voor bijzonder complexe opgaven, waarvan de risico's voor de projectbeheersing ernstig zijn onderschat. Door het opknippen van het project ontstond een veelheid aan lastig te beheersen raakvlakken tussen de verschillende project-

onderdelen en contracten. Als centrale contractpartner kon het ministerie van Verkeer en Waterstaat slechts met de grootste moeite haar coördinatietaken vervullen. De keuze voor innovatieve contractvormen werd bij de aanbesteding van de onderbouw onvoldoende vertaald in een andere, meer marktgerichte werkwijze. Het ministerie bleef aanvankelijk hinken op twee gedachten door nog lang vast te houden aan een klassieke benadering van het project. Vervolgens werd alsnog een aanbesteding op basis van design & construct voorbereid, met onvoldoende oog voor ontwerp-vrijheid en een acceptabele risicoverdeling. Onder die omstandigheden was design & construct gedoemd te mislukken.

Ook in de *uitvoeringsfase* schoot de bestuurlijke regievoering tekort of miste zij haar doel. Ten eerste slaagde de minister van Verkeer en Waterstaat er lange tijd niet in intern een goede organisatie en aansturing van de uitvoering tot stand te brengen. De ambtelijke projectorganisatie functioneerde te geïsoleerd van bestaande structuren en ging daardoor een eigen leven leiden. Dit leidde tot problemen in de sturing en beheersing van het project.

Ten tweede heeft de filosofie van sturen op taakstellend budget bij de aanbesteding van de onderbouw veel onbedoelde negatieve effecten teweeg gebracht. Zij heeft geleid tot structurele onderschatting van de investeringskosten van de vijf contracten, hetgeen zich vertaalde in een te laag aanbestedingsbudget en dito raming. Mede hierdoor is een groot prijsverschil tussen budget en aanbiedingen ontstaan (groter dan nodig), dat slechts na moeizame onderhandelingen kon worden overbrugd door substantiële concessies te doen aan de scope en randvoorwaarden van de contracten. De sturingsfilosofie van «meer geld is er niet», werkte daarbij een fixatie op prijs in de hand, ten koste van de aandacht voor risico's, scope, ontwerp en de kwaliteit van de te sluiten contracten. Ook het feilen van de beoogde marktwerking tijdens de aanbesteding van de civiele onderbouw van de HSL-Zuid is in belangrijke mate toe te schrijven aan een gebrekkige regievoering: oppervlakkige marktverkenning, ongelukkige timing van de aanbesteding door de gelijktijdige uitvoering van de mega-projecten HSL-Zuid en Betuweroute en een onbelemmerde kartelvorming door de betrokken aannemers.

Over dat laatste aspect is nadien veel commotie en speculatie geweest. Er is echter geen reden te veronderstellen dat het verschil tussen budget en aanbiedingen overwegend door bouwfraude kan worden verklaard. De hoofdoorzaak moet worden gevonden in de grote calculatieverschillen tussen de ramingen van de opdrachtgever en die van de aannemers. De HSL-directie koos voor een riskante onderhandelingsstrategie, waarbij de belangen van de aannemers in de contracteringsfase nog steviger aan elkaar werden gekoppeld dan dat zij in de aanbestedingsfase reeds waren. Zo versterkte de overheid de facto de kartelvorming in plaats van haar de wind uit de zeilen te nemen.

Ten slotte heeft de filosofie van sturen op taakstellend budget er, net als bij het project Betuweroute, toe geleid dat (onvermijdelijke) kostenstijgingen relatief laat werden geproblematiseerd en aangekaart op politiek niveau. Spanningen tussen ramingen en budgetten werden immers in beginsel gezien als instrument voor kostenbeheersing, ook wanneer de oorzaken van de kostenstijgingen het gevolg waren van externe factoren, en dus aanvullende budgettaire claims onvermijdelijk waren.

Beleidsinformatie

De regering: wensdenken op de vleugels van de tijdgeest

De bewindspersonen van de verschillende betrokken ministeries hebben in het kader van het dossier HSL-Zuid, zonder uitzondering, veel informatie ontvangen, voornamelijk vanuit de eigen ambtelijke organisatie. Desalniettemin is gebleken dat de bewindslieden vaak onvoldoende wisten wat er op het HSL-dossier speelde, of zich eenvoudigweg niet lieten leiden door de aangeboden informatie maar door andere impulsen. Daarvan zijn in voorgaande hoofdstukken vele voorbeelden gegeven.

De PPS-benadering die het ministerie van Verkeer en Waterstaat volgde bij de contractering voor de HSL-Zuid werd meer gedreven door de op dat moment vigerende ideologie van publiek-private samenwerking dan door gedegen verkenning en beoordeling van bestaande (buitenlandse) praktijken op dit terrein. Ambitie en hoop waren de drijfveer, niet deskundigheid en ervaring. De bewindspersonen verlaatten zich in belangrijke mate op buitenlandse adviseurs, nadat de ontwikkelingen in de politieke besluitvorming over het project ertoe hadden geleid dat er een «taakstellende» private bijdrage van ruim f 1,8 miljard noodzakelijk was geworden om de begroting rond te krijgen.

De overheid startte de aanbesteding met een ontoereikend budget. De projectorganisatie was zich daarvan ten volle bewust. Het budget was gebaseerd op een gedateerde raming uit 1998 waarin op onderdelen te lage kostprijzen waren gehanteerd, geen rekening werd gehouden met kostenverhogende effecten van definitieve ontwerpeisen en evenmin de kosteneffecten van de overspannen markt en de risico's van de gekozen contractvorm waren verdisconteerd. Beschikbare informatie hieromtrent werd niet verwerkt, omdat het ministerie inmiddels gekozen had voor budgetsturing. Mede daardoor ging het de contracteringsfase in met een budget dat spil werd in een proces van wederzijdse deceptie, groeiend wantrouwen en uiteindelijk bittere strijd tussen ministerie en bouwwereld. De HSL-directie beschikte uiteindelijk over onvoldoende inzicht in de kwaliteit, risico's en werkelijke kosten van de bereikte onderhandelingsresultaten bij de intentieovereenkomst en de uiteindelijke contracten.

De Tweede Kamer: overbelast en onderbedeeld

Nu de relevante feiten op een rij zijn gezet, is duidelijk dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, maar ook de verwerking door de Tweede Kamer van de wel verstrekte informatie, flinke en aanhoudende tekortkomingen vertoonde. Enkele pregnante voorbeelden:

- ± Aan de Tweede Kamer werd in 1991 een PKB voorgelegd waarbij alleen impliciet werd aangegeven dat de kosten van de door het kabinet gekozen oplossing f 3,1 miljard bedroegen. Deze kostenraming was niet realistisch. Een paar maanden later bleken de kosten al gestegen tot ruim f 5 miljard; een bedrag dat op dat moment voor nog geen 30 procent in de begroting was gedekt.
- ± De tweede PKB die in 1994 verscheen was qua informatievoorziening ogenschijnlijk zeer volledig. Maar liefst 23 deelrapporten gaven de indruk van een gedegen onderbouwing. Niettemin ontbraken de technische gegevens en relevante grafieken ter onderbouwing van een cruciaal uitgangspunt van de PKB, de ontwerpssnelheid van 300 km/uur. Ook bij de Kamerbehandeling van deze PKB in 1996 was de informatievoorziening op dit punt aan de Tweede Kamer niet volledig. De minister gaf, zelfs na concrete vragen terzake, ten onrechte geen duidelijkheid over de vrijheidsgraden die internationale afspraken op

dit punt boden. Door de ontwerpsnelheid als onwrikbaar uitgangspunt te beschouwen, kon het kabinet nagenoeg alle alternatieve tracé-varianten diskwalificeren. De Tweede Kamer had daarentegen kunnen en moeten weten dat de 300 km/uur-norm voor het noordelijk tracé een zelf opgelegde eis was.

- ± Voor het tracé ten noorden van Rotterdam ± het centrale twistpunt in het HSL-dossier ± zijn verschillende varianten relatief beperkt uitgewerkt ten opzichte van de voorkeursvariant van het kabinet. Dit alleen al laat ruimte voor twijfel over de objectiviteit waarmee het ministerie van Verkeer en Waterstaat te werk is gegaan. Die twijfel wordt versterkt wanneer men de beoordelingen van de verschillende varianten in ogenschouw neemt. De Bos-variant mocht het niet «winnen», want de beleidsvoerders hadden zich al vastgelegd op het Groene Hart-tracé. De Bos-variant heeft nooit een serieuze kans gehad, ondanks het expliciete verzoek van de minister van VROM deze nader uit te werken.
- ± Bij de besluitvorming over de PKB in 1996 werd de Tweede Kamer onvolledig geïnformeerd over de dekking van de meerkosten van f 1,4 miljard die voortvloeiden uit het bestuurlijk overleg en het kabinetsbesluit tot aanleg van een boortunnel onder het Groene Hart. Hoewel verschillende Kamerleden aandrongen op duidelijkheid terzake, legden zij zich ook weer makkelijk neer bij de summiere schriftelijke en mondelinge toelichtingen van de minister van Verkeer en Waterstaat op dit punt.

De Tweede Kamer heeft in ieder geval één keer in het proces expliciet onderkend dat zij een gedegen check moest uitvoeren op de door de regering aangeleverde informatie. Voorafgaand aan de behandeling van de PKB in 1996 werd een extern bureau in de arm genomen om de informatie van het kabinet te ordenen en objectiveren. Te betreuren valt dat door gebrek aan tijd en geld enkele wezenlijke vragen, die onder meer betrekking hadden op de ontwerpsnelheid en de reikwijdte van internationale afspraken, daarbij niet zijn onderzocht. De badinerende bejegening die het externe rapport vervolgens van de zijde van de minister te beurt viel, liet de Tweede Kamer zonder veel tegenspel passeren.

Er zijn ook voorbeelden van situaties waarin de Tweede Kamer niets of te weinig deed met relevante informatie die ze wel degelijk ontving.

- ± De Tweede Kamer heeft zich niet op de hoogte gesteld van de inhoud van het verdrag met België en dit stilzwijgend geratificeerd, terwijl dit verdrag toch op tal van punten stof voor discussie had moeten geven. Dat gold zowel voor wat erin stond ± bijvoorbeeld afspraken over de ontsluiting van het Antwerpse havengebied door middel van goedereenspoorlijnen over Nederlands grondgebied ± als voor wat er *niet* in stond. Zo bevatte het verdrag bijvoorbeeld geen bindende afspraken over belangrijke facetten van de baanvakken Rotterdam-Amsterdam en Antwerpen-Brussel.
- ± Over de gang van zaken rond de contractering van de onderbouw stelde de Tweede Kamer veel vragen, die veelal ontwijkend of op geruststellende toon werden beantwoord. Een terugkerend patroon bij vragen over kostenoverschrijdingen was het verwijzen door de minister naar de eerstvolgende aanbesteding, waarbij «spanningen» op het budget wel weer ingelopen zouden worden. De signalen dat er kostenoverschrijdingen dreigden, heeft de Tweede Kamer niet altijd gezien, en misschien (in meerderheid) ook niet willen zien. Zij accepteerde herhaaldelijk overoptimistische bezweringsformules in voortgangsrapporten, brieven en overleggen. De kentering op dit punt

kwam pas eind 2002 toen er bijna € 1 miljard voor risico's bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute in de begroting werd opgenomen, waarna de Tweede Kamer haar controlerende taak alsnog fors intensiverde.

Timing

De regering: Europese voldongen feiten

De HSL-Zuid is via de niet controversiële buitenweg van het internationale overlegcircuit op de binnenlandse politieke agenda gekomen. Reeds aangegane internationale commitments in de aanloopfase van het project leidden ertoe dat het go/no go-besluit de facto allang was genomen. De belangrijkste uitgangspunten van het project stonden eveneens al in een vroegtijdig stadium vast. Op hoog ambtelijk niveau (ICES, top van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Algemene Zaken) is de keuze voor een geheel nieuwe lijn in Nederland, geschikt voor 300 kilometer per uur, in feite al begin jaren negentig gemaakt. Van deze keuze is nadien niet meer afgeweken.

De PKB die in 1991 door de minister van Verkeer en Waterstaat in besluitvorming werd gebracht, de zogenaamde HSL-nota, werd ook door haarzelf onvoldragen geacht. Toch werd de PKB naar de Tweede Kamer gezonden, omdat men ± letterlijk ± in het Europese spoor wilde blijven meedoen. Niet meedoen was geen optie. Het tempo van de nationale besluitvorming werd daarmee aanvankelijk vooral gedictieerd door onderhandelingen op Europees niveau. Vervolgens waren het vooral bilaterale onderhandelingen met België die het tempo in de HSL-besluitvorming in sterke mate beïnvloedden. Toch werd in 1994 niet gewacht op de ontwikkelingen in de onderhandelingen met België, terwijl deze van fundamenteel belang waren voor de tracédiscussie in Nederland. Het kabinet vond het evenwel van hoger belang om, na de blamage van de gestrande eerste HSL-nota, nog voor het verstrijken van de kabinetsperiode een nieuwe HSL-nota uit te brengen.

De tijdsfactor heeft nadien nog een belangrijke rol gespeeld bij de contractering van de HSL-Zuid. Na de ontluisterende ervaring bij de beoordeling van de aanbiedingen heeft het ministerie de suggestie willen wekken niet aan tijd gebonden te zijn om de wederpartij onder druk te zetten. Formeel werd daarom de arbitrage afgewacht en behoorde heraanbesteding tot mogelijkheden. Achter de schermen lagen de kaarten echter anders; in het belang van de tijdige aanleg en oplevering van de HSL-Zuid werden vertrouwelijke, informele onderhandelingen met de aannemers begonnen ± al mochten die niet zo heten ± om tot spoedige overeenstemming te komen. Door het moeizame verloop van de onderhandelingen nam de druk op het ministerie alleen maar toe. Onder druk van het verlopen van de geldigheidsduur van de aanbiedingen, werd te elfder ure een vijftal contracten gesloten, waarvan de financiële risico's en de consequenties voor scope en kwaliteit op dat moment onvoldoende werden voorzien.

De Tweede Kamer: achter de feiten aan

De Tweede Kamer is op verschillende momenten in een tijds-klem geplaatst, die haar keuzevrijheid beperkte. Zij kwam er in de allereerste ideeënvorming en strategiebepaling al helemaal niet aan te pas. Dit was primair een Europese aangelegenheid en nadien een ambtelijk-technocratische. Het vigerende PKB-regime zet sowieso de Tweede Kamer op achterstand: zij komt pas in de derde fase formeel aan zet als medebesluit-

vormer. In het geval van de HSL-Zuid impliceerde dit dat de regering twee jaar studeerde op en overleg voerde over tracévarianten en de inpassing daarvan, terwijl de Tweede Kamer in relatief kort tijdsbestek tot een oordeel moest komen. Een adequate afweging van de Bos-variant ten opzichte van andere alternatieven werd bemoeilijkt door de wijze waarop de projectdirectie deze variant heeft uitgewerkt en doorgerekend, maar in het bijzonder omdat het kabinet om reden van tijd afzag van verdere uitwerking van deze variant. Het argument van nog meer vertraging in de PKB-procedure werd vervolgens door het kabinet in het Kamerdebat gehanteerd om de Bos-variant af te wijzen. Ook de RPF-variant, die door een Kamerfractie zelf was ingebracht in de finale besluitvorming, was door vermeend tijdsgebrek op voorhand kansloos.

Oordeelsvorming

De regering: de HSL als politieke vanzelfsprekendheid

Een nut- en noodzaakdiscussie over de HSL werd amper gevoerd, noch op ambtelijk niveau noch in het kabinet. De hogesnelheidslijn werd van strategisch belang geacht; niet meedoen in de Europese ontwikkelingen werd ondenkbaar geacht. In tegenstelling tot de Betuwelijn was deze conclusie niet het produkt van intensief lobbyen door belanghebbenden, maar vloeide zij als vanzelf voort uit de manier waarop de HSL op de politieke agenda kwam, namelijk als uitvloeisel van strategisch overleg tussen de Europese transportministers. Afgeleid van het Europese principebesluit werden vervolgens nationale beleidsdoelen geformuleerd (bereikbaarheid Randstad, versterking en ontsluiting mainport Schiphol, substitutie vliegtuig-trein, milieuwinst, duurzame ontwikkeling) waaromheen zich vervolgens wel enkele belanghebbenden (zoals de NV Schiphol en de NS) groepeerden. Met uitzondering van de substitutiedoelstellingen werden geen van deze doelen ooit scherp gedefinieerd of geoperationaliseerd. Er hoefden dan ook geen harde oordelen over de «business case» van het project te worden geveld.

Dat lag anders bij de tracékeuze, die lange tijd het belangrijkste politieke pijnpunt in het dossier vormde. In het regeerakkoord van 1994 werden politiek bindende afspraken gemaakt over het te kiezen tracé. Niet alle betrokkenen die voor dit regeerakkoord tekenden, waaronder de minister van VROM, waren zich hiervan bewust. De afspraak uit het regeerakkoord werd binnen en door het kabinet vaak gebruikt als zwaarwegend argument in politieke discussies. Dit heeft een evenwichtige beoordeling van varianten en alternatieven die nadien zijn ontwikkeld, in de weg gestaan. Er werd immers vooruit gelopen op de inspraak en de advisering, die daarmee feitelijk tot een formaliteit werden gereduceerd. De attitude van de minister van Verkeer en Waterstaat en die van vele ambtenaren van Verkeer en Waterstaat jegens de inspraak werd sterk gekleurd door dit reeds aangegane politieke commitment.

De HSL-besluitvorming leek bij het uitkomen van de met 23 deelrapporten onderbouwde «nieuwe HSL-nota» in 1994 bij uitstek een technisch-ratio-nale afwegingskwestie. Desalniettemin is de uiteindelijke HSL-besluitvorming zowel in het kabinet als in de Tweede Kamer in hoge mate gedomineerd door politiek-strategische afwegingen. Dat geldt in het bijzonder voor het tunnelbesluit, dat werd genomen om de impasse tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM in het kabinet Kok I te doorbreken. Het tunnelbesluit is weliswaar verdedigd met inhoudelijke argumenten, maar is genomen op louter politieke gronden.

Binnen het kabinet werd een impasse tussen de minister van VROM en de minister van Verkeer en Waterstaat doorbroken met het compromis van de boortunnel onder het Groene Hart. Pregnant was hierbij het leiderschap van de minister-president. Eerst gaf hij doorslaggevende steun binnen het kabinet aan de minister van VROM in haar strijd voor de Groene Harttunnel, daarna sprak hij achter de schermen de facto een politiek machtswoord richting de eigen Kamerfractie toen deze dreigde te kiezen voor de Bos-variant.

Toen het erop aankwam werd binnen het kabinet niet op miljoenen gekeken bij het pacificeren van lokale ongenoegens en het anticiperen op parlementaire inpassingswensen. Tegengas van het ministerie van Financiën mocht niet baten. Dat de prijs van de besluitvorming in het kabinet, f 1,4 miljard aan meerkosten, zou worden betaald door uitstel, dan wel afstel, van andere infrastructuurprojecten, werd eerst ontkend en later stilletjes erkend door de minister. De Tweede Kamer drong niet erg aan op duidelijkheid terzake. Sterker nog, men legde zelf ook een kostbaar wensenlijstje voor inpassingen neer in de vorm van een groot aantal ongedekte moties.

Ook later in het proces deden zich situaties voor die ruimte laten voor twijfel aan de mate waarin de beleidsvoerders objectieve afwegingen hebben nagestreefd.

Zo heeft de commissie de indruk dat toepassing van het vergelijkingsinstrument «public sector comparator» bij het PPS-contract voor de infraprovider vooral ten dienste stond van een keuze vóór het betreffende contract. Het ministerie had immers geen volwaardig publiek alternatief voor een PPS-contract uitgewerkt. Daarnaast was, vooruitlopend op de uitkomsten van het onderhandelingsproces, het bedrag dat in de begroting vrij zou vallen bij keuze voor private aanleg van de bovenbouw, al voor andere zaken aangewend. Dit alles heeft een zuivere afweging tussen publieke of publiek-private realisatie van de HSL-bovenbouw belemmerd.

De Tweede Kamer: onder druk van last en ruggespraak

In de voorfasen van het project stond de Tweede Kamer op grote afstand en speelde zij derhalve geen rol in de afweging van belangen. Dat veranderde eigenlijk pas in de periode 1994±1996, toen met name de tracékeuze voor de HSL-Zuid inzet werd van stevige politieke contro-verses. De emoties liepen daarbij hoog op, dat de Kamerdebatten over de HSL-Zuid zijn overschaduwd door soms onnodig felle, respectievelijk wederzijds badinerende bewoordingen van de kant van (leden van) de Tweede Kamer en het kabinet. Ondanks de intensiteit van het debat, was de Tweede Kamer in feite nooit echt aan zet tijdens de doorslaggevende slotfase van de HSL-besluitvorming. Deze werd gekenmerkt door discussies binnen het kabinet en informeel «torentjesoverleg» waarbij slechts Kamerleden van de coalitiepartijen betrokken waren.

Het regeerakkoord, andere PKB's (Schiphol, Vinex) en het door het kabinet gewenste budgetplafond maakten het speelveld voor de Tweede Kamer bij de verschillende HSL-debatten op voorhand klein. Dit waren overigens deels zaken waar de Tweede Kamer zelf mee had ingestemd. De Tweede Kamer nam aanvankelijk nog de vrijheid dit speelveld alsnog te vergroten door in meerderheid af te wijken van de in het regeerakkoord vastgelegde kabinetskeuze voor het tracé door het Groene Hart en voor f 2,5 miljard extra eisen te stellen. Bij de stemming over de moties in 1996 bleek deze meerderheid te zijn weggevallen: de regeringsfracties van PvdA en D66

waren van mening veranderd. Deze standpuntwijzigingen kwamen tot stand na zware politieke druk vanuit het kabinet: het HSL-dossier bleek geen van deze partijen uiteindelijk een kabinetscrisis waard.

De finale parlementaire besluitvorming over de PKB HSL-Zuid is onzuiver verlopen. De cocktail van regeerakkoord, coalitiepolitiek en fractie-discipline maakte het beginsel dat binnen het wettelijk voorgeschreven kader van een planologische kernbeslissing een open politieke afweging tot stand zou kunnen komen, tot een farce. De inhoud van het debat, de wijze van debatteren en de wijze waarop het besluit uiteindelijk tot stand kwam, hebben het aanzien van de politiek geschaad, met name onder de vele vaak nauw bij het proces betrokken burgers en organisaties.

9.3 Politieke controle

Verantwoordingsinformatie en debat

In de *controle relatie tussen minister en uitvoerders* werd pas in de uitvoeringsfase goed duidelijk wat de consequenties waren van de besluiten die in de voorbereidingsfase genomen waren. Die consequenties bleken gaandeweg zeer vergaand en vooral ook kostbaar. De complexe contracteringsstrategie leidde tot «raakvlakrisico's». Het managen daarvan vergde veel, dure en niet-voorzien afstemming tussen de partijen. Budgettaire problemen, zoals die ontstonden in de sfeer van kabels en leidingen, PKB-kosten en privatiseringskosten, konden in de beginfase van het project relatief eenvoudig «opgelost» worden door ze naar de toekomst te verschuiven. Dat gebeurde door het instandhouden van spanning tussen raming en budget. Ze konden ook nog ten laste worden gebracht van de toen nog ruim gevulde *post onvoorzien*.

Ook risico's van de zwaarbevochten onderbouwcontracten, het infraprovidercontract en de vervoersconcessie zijn onderschat. In 2000 concludeerde Lloyd's Register in een quick scan dat er grote financiële risico's verbonden waren aan het onderhandelingsresultaat voor de onderbouwcontracten. De projectorganisatie en de ambtelijke top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben deze conclusies onderschat. In 2002 zou het ministerie de bevindingen van Lloyd's Register zelfs als een onderschatting van de risico's kwalificeren. Die onderschatting heeft later, in 2002, het treffen van de risicoservering mede noodzakelijk gemaakt.

De minister heeft op dit alles lange tijd (tot 2002) geen zicht gehad, laat staan dat zij er greep op had. Niet zozeer ambtelijke moedwil maar gebrekkige projectbeheersing was hiervan de belangrijkste oorzaak. Uiteindelijk traden daarin wel verbeteringen op (systematische risico-analyses, spelregels omtrent de post onvoorzien), maar deze kwamen pas in een (te) laat stadium van de projectuitvoering tot stand.

Maar ook de minister zelf droeg bij aan de ondoorzichtigheid. Haar filosofie van sturen op taakstellend budget was een doel op zichzelf geworden. Hierdoor werden signalen van overschrijdingen (zoals kostenrapport 17 en de alarmbrief van de aannemers uit 2002) of risico-inventarisaties (de brief van de directeur Rijkswaterstaat) door de minister niet op waarde geschat. In de invulling die de minister aan het idee van sturen via taakstellend budget gaf, was aanpassing van het budget aan de realiteit geen optie, ook niet toen optimalisaties en versoeringen waren uitgeput als middel om het gat tussen de realiteit en het vastgepinde budget te verkleinen. De overgebleven opties waren soms even onvermijdelijk als onaantrekkelijk: inboeten op kwaliteit,

inboeken van irrealistische besparingsmogelijkheden of doorschuiven van de problemen naar de toekomst.

De ambtelijke organisatie wilde, zodra de mogelijkheid zich daartoe aandeede, toch een oplossing vinden voor de zich op steeds grotere schaal manifesterende risico's. Voor de projectorganisatie was het van cruciaal belang te kunnen laten zien dat de zaak onder controle was. Na zware interne kritiek op de projectbeheersing in de voorbereidingsfase van het project en na de turbulente periode van de aanbestedingen, kwam het erop aan de risico's zoveel mogelijk te beheersen.

Vanuit die achtergrond ontstond de later zo omstreden risicoreservering. Het oordeel daarover moet genuanceerd zijn. Begin 2002 was op ambtelijk niveau het besef ten volle doorgedrongen dat, gezien de veelheid aan projectrisico's, forse kostenoverschrijdingen onvermijdelijk zouden zijn. Exacte bedragen waren nog niet bekend, maar de ernst van de zaak werd in het voorjaar van 2002 wel aan de minister gemeld met het advies de Tweede Kamer te informeren. Deze achtte de bedragen evenwel niet hard. In de zomer van 2002 bestond (1) redelijk zicht op de omvang nog te verwachten tegenvallers, (2) kwam er een nieuwe minister en (3) moest de begroting in het kader van de kabinetsformatie op de schop. Deze drie ingrediënten leidden ertoe dat ambtelijk een bedrag van € 985 miljoen kon worden vrijgemaakt, waarvan ruim € 600 miljoen voor de HSL-Zuid. De aard en omvang van de risico's die zich in de uitvoeringsfase manifesteerden, noopten immers onmiskenbaar en onontkoombaar tot het treffen van een voorziening in de begroting. Het instrument dat daarvoor werd bedacht ± de risicoreservering ± was en is verdedigbaar omdat het hier een veelheid van lastig in te schatten risico's betreft. De onnodig krampachtige wijze waarop de minister hiermee is omgegaan, heeft echter tot veel wantrouwen bij de Tweede Kamer geleid. Hierdoor is inmiddels de paradoxale situatie ontstaan dat de Tweede Kamer, die eigenlijk op hoofdlijnen zou willen sturen, zich genoodzaakt zag de minister op detailniveau te controleren, terwijl de minister op haar beurt af wil van een instrument dat zij zelfs als «geniaal» heeft bestempeld.

In de *controlerelatie tussen Tweede Kamer en regering* speelde de Procedureregeling Grote Projecten een belangrijke rol bij de informatievoorziening. De halfjaarlijkse voortgangsrapporten die in dit kader verschenen, deden echter geen recht aan de in die regeling vervatte normen. Zij verschenen nimmer binnen de gestelde termijn van drie maanden en gingen in op een veelheid irrelevante details, terwijl voor het project wezenlijke zaken, zoals voortdurende problemen in de projectbeheersing, onvermeld bleven. De eis in de Procedureregeling Grote Projecten om bij dreigende kostenoverschrijdingen de Tweede Kamer hiervan tussentijds te rapporteren, bleek in de casus HSL-Zuid een dode letter te zijn. Hoewel er bij herhaling sprake is geweest van dergelijke dreigingen waarvan evident was dat deze niet volledig oplosbaar waren binnen de bestaande kaders, heeft de minister nooit aanleiding gezien de Tweede Kamer daarover onverwijld te rapporteren. Met name over risico's en budgettaire dreigingen is de Tweede Kamer lange tijd niet of uitsluitend kwalitatief geïnformeerd, terwijl recent verschenen voortgangsrapporten illustreren hoe het ook kan.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Tweede Kamer in november 1999 onjuist geïnformeerd over de dreigende budgetoverschrijdingen bij de aanbesteding van de onderbouwcontracten als gevolg van de hoogte van de aanbiedingen vanuit de bouwwereld. Zij heeft ten

onrechte ontkend dat er sprake zou zijn van miljardenoverschrijdingen, waardoor de Tweede Kamer op dat moment geen reden had te interverneren. De minister heeft nadien de Tweede Kamer onvoldoende transparant en bovendien eenzijdig geïnformeerd over het bereikte onderhandelingsresultaat. De minister benadrukte steeds de prijsverlaging van f 1,2 miljard ten opzichte van de oorspronkelijke aanbiedingen en meldde stapsgewijs en met veel omhaal dat een aanbestedings-tegenvaller van zeker f 600 miljoen optrad ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. De minister verzuimde te melden welke concessies de Staat had moeten doen om de contractsom van f 4,4 miljard te bereiken. De Tweede Kamer heeft zich al met al geen duidelijk oordeel kunnen vormen over de onderbouwcontracten waarmee toch vele miljarden waren gemoeid.

Ook bij het afsluiten van het contract met de infraprovider werd de Tweede Kamer goeddeels buiten spel geplaatst door beperkte informatievoorziening. De Tweede Kamer heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de door de minister van Verkeer en Waterstaat geclaimde meerwaarde van het PPS-contract, omdat zij geen beschikking kreeg over de kwantitatieve informatie die deze meerwaarde zou hebben aangetoond. Het ging hier echter wel om een contract van €1,1 miljard en een looptijd van maar liefst 30 jaar. In afwijking van het «Beleidskader private financiering van infrastructuur» werd de Tweede Kamer niet betrokken bij de financiële mandaatverlening voor de onderhandelingen. Evenmin werden de uiteindelijke financiële afspraken ter goedkeuring voorgelegd. De Tweede Kamer drong niet aan; zij was dit beleidskader kennelijk vergeten.

Niet alleen de beleidsvoerders en de Tweede Kamer zelf schoten bewust of onbewust tekort. De departementale accountantsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft vanaf 1996 vijf jaar lang niet aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Daardoor werd de Tweede Kamer beroofd van een belangrijke bron van deskundige en (semi-)onafhankelijke financiële informatie. Ook hiermee is niet conform de Procedure-regeling Grote Projecten gehandeld. De redenering van de dienst dat het rapport van 1996 de hele voorbereidingsfase «afdekte» en dat ongevraagd informeren van de Tweede Kamer niet tot haar taak behoort, getuigt van een formalisme dat vermoedelijk vooral werd ingegeven door angst voor conflict met de minister of de departementsleiding. Er was evenwel alle reden om het rapport uit 1996 te actualiseren dan wel op de reguliere manier periodiek te rapporteren aan de Tweede Kamer op het punt van de toereikendheid van de projectorganisatie en de administratieve organisatie.

Oordeelsvorming en sanctionering

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in zijn controlerol ten opzichte van de uitvoerders van het HSL geprobeerd greep op de zaak te behouden. Dat bleek, om redenen die hierboven zijn gememoreerd, nagenoeg onbegonnen werk. Overzicht krijgen van wat er precies gebeurde, was al een hele opgave voor de slecht toegeruste ambtelijke projectorganisatie. De minister, de projectorganisatie en de uitvoerders bevonden zich allen in een zelf gecreëerd, complex web van transacties en verplichtingen dat amper nog te coördineren en te beheersen viel. Het kabinet en de minister hadden zichzelf gebonden aan de realisatie van het project, en de andere partijen waren zich daar terdege van bewust. Dat beperkte de oordeels- en sanctioneringsruimte waarover de minister beschikte. Intern werd op een gegeven moment wel ingegrepen toen de

tekortkomingen van de aanvankelijk gekozen projectorganisatie zich ophoopten.

De Tweede Kamer controleerde in de periode na de besluitvorming over de aanleg met relatief weinig «tanden». Over de basisrapportage, de eerste en derde voortgangsrapportage werden bijvoorbeeld in het geheel geen vragen gesteld en is geen overleg gehouden. De controle-accenten die de Tweede Kamer in de uitvoeringsfase van het HSL-dossier nadien alsnog legde, vormden niet altijd een afspiegeling van het (financiële) belang van de gekozen aandachtspunten. Illustratief is bijvoorbeeld de aandacht die in een overleg met de minister gevraagd werd voor een verschuiving van een paar ton in de kosten van een inpassingsmaatregel bij Hoogmade. Dit stond in schril contrast met de tegenvaller op het HSL-budget van meer dan f 1 miljard die op dat moment bekend was. Hierover toonde de Tweede Kamer zich weliswaar bezorgd, maar nam geen maatregelen en diende geen moties in. In het dossier van de AVI-slakken werden daarentegen diverse debatten gevoerd en moties ingediend. Bij de risicoreservering benutte de Tweede Kamer alsnog een breed arsenaal van instrumenten: AO's, VAO's, moties, verzoek tot onderzoek aan de Algemene Rekenkamer, parlementair onderzoek en ± de facto ± «voorafgaand toezicht». De minister vatte dit prompt op als een vorm van wantrouwen van de Tweede Kamer.

9.4 Lessen uit het project HSL-Zuid

Inleiding

De Tweede Kamer en de regering kunnen en moeten lessen leren uit het project HSL-Zuid. De burger heeft recht op een zorgvuldiger, evenwichtiger en democratischer sturing van de besluitvorming over grote projecten en een slagvaardiger politieke controle op de ontwikkeling en uitvoering ervan, dan bij de HSL-Zuid het geval is geweest. Op grond van bovenstaande analyse komt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten tot een aantal leerpunten, toegespitst op wat zij ziet als de kern van het politiek-bestuurlijk optreden bij grote projecten. Deze lessen overlappen voor een deel met die uit het andere onderzochte project, de Betuweroute. Dat beide projecten ondanks allerlei onderlinge verschillen juist op het gebied van politieke sturing en controle sterk vergelijkbare patronen en problemen laten zien, onderstreept nog eens hoe belangrijk het is dat deze lessen ter harte worden genomen. Gebeurt dat niet, dan zal een volgende commissie over 10 à 15 jaar opnieuw de vinger op min of meer dezelfde zwakke plekken leggen. De analyse die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gemaakt van het project Zuiderzeelijn wijst ontegenzeggelijk in die richting.

Les 1:

Zorg dat de discussie over een potentieel groot project altijd start met een probleemanalyse, uitmondend in een heldere probleemstelling en een scherpe definiëring van te bereiken doelen. Verbeter de kwaliteit van de hierop te baseren nut- en noodzaakdiscussie. Waarborg dat daarbij een brede variëteit aan ideeën en invalshoeken op tafel komt en serieus gehoor krijgt bij zowel regering als Tweede Kamer.

Als de casus HSL-Zuid één ding leert, is het wel dat grote infrastructuurprojecten door en door politieke aangelegenheden zijn. Ambtelijke of bestuurlijke pogingen ze te «verpakken» als zuiver economische of technische ondernemingen moeten met wantrouwen worden bejegend. De huidige systematiek van beleidsvoorbereiding en besluitvorming

bevoordeelt macro-economische en civieltechnische invalshoeken en de maatschappelijke lobbies en (ambtelijke) expertisecentra die deze belichamen. De procedures rond de selectie en initiatie van grote projecten moeten daarom zodanig herijkt worden dat er betere waarborgen ontstaan dat de hele reeks van relevante maatschappelijke waarden en politieke afwegingen in de beschouwingen worden betrokken.

De gang van zaken rond de HSL-Zuid is illustratief. De Europese oorsprong en de «framing» van het project HSL-Zuid in termen van transnationale netwerkvorming zijn van meet af aan doorslaggevend gebleken voor het succesvol agenderen van het HSL-Zuid project. Nut- en noodzaakdiscussies waren relatief beperkt van diepgang, omvang en tijdsduur, zeker in vergelijking met het project Betuwelijn. Een «go-besluit» was snel genomen. Op het hoogste ambtelijke en politieke niveau bestond bovendien een voorkeur om Nederland op de meest prestigieuze wijze aan te sluiten op het Europese netwerk, namelijk door het aanleggen van nieuwe lijnen geschikt voor 300 kilometer per uur. Van deze lijn is vanaf begin jaren negentig niet meer afgeweken. Dat heeft ertoe geleid dat het kabinet noch de Tweede Kamer werkelijk zijn toegekomen aan een integrale afweging van het HSL-project tegen andere bestedingsmogelijkheden van (vervoers)infrastructuurgelden.

De HSL-Zuid illustreert dat de vervoersoplossing (bijvoorbeeld ontwerp-snelheid) en ruimtelijke inbedding (respecteren Groene Hart en keuze voor stopplaatsen) spanning kunnen opleveren. Het kabinet hinkte jarenlang op twee gedachten die elkaar schijnbaar uitsluiten: het voorkeurstracé dat gezien de gekozen ontwerpsnelheid een zo recht mogelijke lijn moest zijn versus het beleid waarin het Groene Hart een hoge prioriteit had (PKB Vinex).

Voor toekomstige infrastructuurprojecten is van belang dat dergelijke afwegingen consistent plaatsvinden. Hiervoor is van belang dat in procedurele zin wordt gewaarborgd dat de keuzen in het ruimtelijke, vervoerskundige en financiële spoor ook in een vroegtijdig stadium in samenhang met elkaar kunnen worden beoordeeld. Betrokkenheid van de Tweede Kamer hierbij is noodzakelijk, zodat de verdere uitwerking van het project ook een democratische legitimering heeft. In het HSL-dossier was de Tweede Kamer pas laat aan zet en heeft zij zich niet kunnen uitspreken over de vraag welke varianten uitgewerkt dienden te worden.

Les 2:

Herijk de verhoudingen tussen parlement, regering en ambtenarij, zodanig dat niet te veel rollen, taken, kennis en informatie bij één ministerie geconcentreerd zijn en dat ambtelijke kennis en informatie eerder en uitgebreider voor derden, waaronder de Tweede Kamer, toegankelijk is.

De bemoeienis en invloed van de politiek kenden ook grenzen. Het ambtelijk apparaat speelde minstens zo'n sturende en doorslaggevende rol als de politieke gremia. Dat begon bij de HSL al de prilste stadia, gezien de cruciale rol die de ICES ± een geheel ambtelijk gezelschap ± speelde in de prioritering en financiering van infrastructuurprojecten. Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat bestond kennelijk overweldigende steun voor het HSL-project. Noch door VROM, noch door Financiën kon op principiële punten tegenspel geboden worden. VROM-inspanningen richtten zich slechts op tracékwesties, maar leidden niet tot andere keuzen. Ondanks indringende signalen van ambtelijk Financiën over de niet onderbouwde PKB uit 1991 en de dreigende

kostenescalatie begin 1996, legden de financiële argumenten van het ministerie het kennelijk af in de politieke afweging.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten constateert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet heeft gefunctioneerd als een «departement van algemeen bestuur» dat is gericht op het bevorderen van een deskundige en evenwichtige belangenafweging in de politieke besluitvorming en controle over grote projecten, maar als een partijdig ambtelijk bolwerk. Daarin ging dienstbetoon aan de vastberaden «eigen» vakminister hand in hand met het nastreven van de eigen beleidsvoorkeur en zeggenschap over het projectproces, ook wanneer dit de ambtenaren ertoe noopte strategisch met informatie om te gaan in de richting van de volksvertegenwoordiging.

De ambtelijke project- of uitvoeringsorganisatie worstelde net als de verantwoordelijke projectminister met een dubbelrol. Zij werden geacht de kabinetsvoorkeur uit te werken en te verdedigen («speler»), maar tegelijkertijd de kwaliteit van het besluitvormingsproces bewaken, opdat kritische geluiden en concurrerende alternatieven een faire kans krijgen («scheidsrechter»). In het geval van de Bos-variant leidde dit tot een voor alle partijen onbevredigende gang van zaken. Een bijkomend probleem daarbij bleek het monopolie op (technische) kennis dat de minister, c.q. de projectorganisatie genoot. Dit leidde tot het gevoel bij bedenkers van alternatieven (Bos bij de Bos-variant, Stellingwerf bij de RPF-variant) en bij technisch ingewijde critici van het project (Platform HST) dat hun tegenargumenten niet te verifiëren waren. Het niet zonder meer beschikbaar stellen van rapporten, het beroep doen op geheimhouding bij technische gegevens en het niet fatsoenlijk te woord staan van critici, versterken dit beeld.

Les 3:

Vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de agendering, selectie en initiatie van grote projecten en defineer duidelijk wat de rol van de Tweede Kamer in deze fasen is. De Tweede Kamer moet tegelijkertijd haar eigen controlecapaciteit structureel versterken om deze vergrote betrokkenheid betekenisvol inhoud te kunnen geven.

Een hoge mate van politieke bemoeienis met grote projecten garandeert nog geen evenwichtige en legitieme sturing en controle. De rol van de Tweede Kamer en het verkeer tussen Tweede Kamer en regering waren in de HSL-casus onevenwichtig. De Tweede Kamer was zowel grote afwezige als hoofdrolspeler in het HSL-Zuid project, zij het op verschillende momenten in het proces.

De Tweede Kamer ontbrak in de fase waarin het project op de agenda kwam en ambtelijk en politiek tot prioriteit werd verheven. De Tweede Kamer werd terzake spaarzaam geïnformeerd door de regering, maar ging ook niet zelf actief op zoek naar een eigen rol in de cruciale nut-/noodzaakafwegingen die in dit stadium werden gemaakt. Dat veranderde drastisch bij de tracékeuze, toen de Tweede Kamer het kabinet vele vragen stelde, langdurig en fel debatteerde en ± in het geval van de RPF-fractie ± zelf op de valreep nog een andere tracévariant ontwikkelde. Er ontstond een Kamermeerderheid voor het Bos-alternatief en er lagen talrijke moties, die het project overigens honderden miljoenen duurder zouden maken. Dit alles bleef echter zonder noemenswaardig resultaat in de zin van aanpassing van de kabinetsplannen, omdat het kabinet de eigen afspraken (in het regeerakkoord en over het financieel plafond) achter de

schermen aan de regeringsfractie opdrong. Het project HSL-Zuid was begin 1994 immers inzet geweest van onderhandelingen op het hoogste politieke niveau binnen de Nederlandse politiek: de totstandkoming van het regeerakkoord. Toen het daar eenmaal was beklonken, zat principieel tegenspel vanuit de Tweede Kamer er in de geldende politieke verhoudingen niet in.

De Tweede Kamer was vervolgens weer lange tijd terughoudend, om niet te zeggen ongeïnteresseerd in de uitvoeringsfase. Vele voortgangsrapportages van het kabinet passeerden min of meer als hamerstukken in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. De Tweede Kamer tilde ook niet zwaar aan het oppervlakkige, onvolledige karakter van die rapportages. Dat veranderde wederom drastisch toen budgettaire problemen, die lange tijd genegeerd waren onder het mom van «sturen op taakstellend budget» een oplossing in de begroting vereisten. De omvang van het bedrag (€ 985 miljoen), de onorthodoxe oplossing (een risicoreservering) en de onnodige geheimzinnigheid die hier omheen werd betracht, maakten de Tweede Kamer argwanend.

Het geheel overziend moet men constateren dat de Tweede Kamer in alle fasen van het HSL-project in meer of mindere mate voor voldongen feiten is geplaatst, maar dit ook zelf heeft laten gebeuren. Naast politieke machtsontplooiing en ambtelijke technocratie waren informatieproblemen hier debet aan.

Een belangrijke factor die het bij tijd en wijle krachteloze of juist micromanagende optreden van de Tweede Kamer rond het HSL-Zuid project verklaart, is de gebrekkige institutionele controlecapaciteit van de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer zichzelf serieus neemt als medebesluitvormer en controleur bij grote projecten, ontkomt zij er naar het oordeel van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet aan om serieus werk te maken van structurele versterking van haar eigen informatiepositie. De klacht van Kamerleden over de informatieoverlast is terecht, maar het gaat vooral om een relatieve overbelasting. Wat telt is niet zozeer de absolute omvang of de feitelijk beschikbare tijd tussen het verkrijgen van de informatie en het erover moeten debatteren, als wel het feit dat de betreffende woordvoerders de informatieberg vrijwel zonder ondersteuning moeten doorwerken. Middelen om zelf actief op zoek te gaan naar informatie en «second opinions» te vergaren, zijn eveneens beperkt. Daar waar de Tweede Kamer dat bij het project HSL-Zuid toch deed, leverde dat onmiddellijk een veel scherpere discussie met de minister op dan wanneer men zich geheel en al baseerde op haastig doorgelezen of door een enkele medewerker gescande departementale stukken.

Een belangrijke pijler in het proces van informatievoorziening aan de Tweede Kamer vormt de door de Tweede Kamer opgestelde Procedureregeling Grote Projecten. Deze regeling stelt eisen aan de informatie die de Tweede Kamer mag verwachten van minister en accountantsdienst, zowel in de besluitvormingsfase als de uitvoeringsfase van het project. Gebleken is dat de voortgangsrapporten die over de HSL-Zuid zijn verschenen niet aan de gestelde eisen voldoen, onnodige detailzaken bevatten en voor de projectbeheersing relevante zaken niet of verhullend presenteren. De Tweede Kamer moet er veel scherper op toezien dat aan die eisen wordt voldaan dan zij bij het project HSL-Zuid heeft gedaan. Zij moet aansturen op heldere, kernachtige voortgangsrapporten die primair zijn gericht op signalering van (dreigende) knelpunten en waarin

consequent wordt gereflecteerd op budget, planning, risico's en de kwaliteit van het project. Tevens leert de HSL-Zuid dat er gaandeweg de rit weinig aandacht meer is voor de oorspronkelijke beleidsdoelen van het project (bijvoorbeeld de substitutiedoelstelling).

Les 4:

De keuze voor de vormgeving en aansturing van de ambtelijke project- en uitvoeringsorganisatie moet beter worden verankerd in het ontwerp van grote projecten. Binnen- en buitenlandse ervaringen met het management van grote projecten moeten daarbij beter worden benut.

De ambtelijke «capacity to deliver» liet daar waar het ging om effectief en efficiënt management van het HSL-Zuid project op bepaalde momenten ernstig te wensen over. Gezien de omvang en complexiteit van het project is het opvallend dat er amper was nagedacht over de vraag hoe het HSL-besluit uitgevoerd zou moeten worden en hoe dit ambtelijk zou worden aangestuurd. Ook voor de Tweede Kamer leek dit geen issue, hoewel dit achteraf gezien een cruciale factor is gebleken bij de problematische beheersing van het project.

Merkwaardigerwijs is niet gekozen voor het inschakelen van een grote uitvoeringsorganisatie met ervaring op het gebied van grote projecten (Rijkswaterstaat of NS Railinfrabeheer), maar voor een relatief kleine projectorganisatie die op afstand van het ministerie stond en in hoge mate afhankelijk was van ingehuurde externe expertise. De departementsleiding onderkende na verloop van tijd de kwetsbaarheden van dit model en probeerde deze zoveel mogelijk bij te sturen, maar het beeld beklift van een departement dat zich heeft vertild aan een, voor Nederlandse begrippen, groot maar vooral zeer complex project. Dat roept vragen op over hoe dit departement in de toekomst vergelijkbare projecten denkt aan te kunnen. Een bijzonder zorgpunt is daarbij het management van de interface tussen publieke en private partijen, belangen en geldstromen. In de HSL casus bleek, net als bij de Betuwelijn, het departement niet in staat is om prudent te adviseren over private financiering en PPS-constructies, en bij de aanbesteding bleek het onvoldoende ingevoerd in dan wel opgewassen tegen de collusie van de bouwwereld.

Er moet kwaliteitswinst (in termen van effectiviteit, efficiency en draagvlak) te behalen zijn in de organisatie van vooral de uitwerkings- en uitvoeringsfasen van een groot project. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet op korte termijn haar eigen ervaringen met het management van megaprojecten en die van zusterministeries in andere landen analyseren, vergelijken en evalueren, en daaruit een robuuster model voor zijn eigen werkwijze destilleren dan bij het HSL-project is gehanteerd.

Overzicht van bijlagen bij de reconstructie HSL-Zuid

1. Besluitenlijst internationale ministersconferentie 21 november 1989 te Den Haag
2. Notulen van overleg op 10 oktober 1991 over de procedure van de PKB HSL-Zuid
3. a. Tekst Procedureregeling Grote Projecten versie 18 juni 1996
b. Tekst Procedureregeling Grote Projecten versie 9 april 2002
4. Overzicht relevante data HSL-Zuid
5. Overzicht kostenontwikkeling HSL-Zuid 1991±2004
6. Overzicht moties HSL-Zuid
7. Overzicht geraadpleegde bronnen
8. Afkortingenlijst

AFSCHRIFT

AAN:
de Voorzitter van de Vaste
Commissie voor Verkeer en
Waterstaat van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage.

uw brief van

's-gravenhage,
24 november 1989

uw kenmerk

ons kenmerk : toestelnummer

onderwerp

DGV/PBV/V925668

bijlage(n)

1

besluitenlijst ministers-
conferentie HSL d.d. 21
november 1989

nie VW-89-418

TWEDE KAMER	
DER	
STATEN-GENERAAL	
INGEKOMEN	27 NOV. 1989
DIENST:	<i>Com. Sec.</i>
Nr.	<i>VW-89-442</i>

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u de besluitenlijst aan n.a.v. de ministers-
conferentie van 21 november j.l. over de hogesnelheidslijn
Parijs-Brussel-Amsterdam/Keulen.
Het u toegezegde overzicht van de nationale activiteiten zal ik u
binnen een week toezenden.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

w.g. J.R.H. Maij-Weggen,

voor eensluidend afschrift
het hoofd Algemene Secretarie

H. Nijborg

H. Nijborg

Projekt voor verbindingen voor hoge-snelheidstreinen tussen Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Köln, London en Paris.

Besluitenlijst van de bijeenkomst van de Ministers van Verkeer op 21 november 1989 te 's-Gravenhage.

De Ministers van Verkeer van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, op 21 november 1989 bijeen te 's-Gravenhage, in aanwezigheid van hun ambtgenoot van het Groothertogdom Luxemburg, zijn gezamenlijk overeengekomen dat zo spoedig mogelijk verbindingen voor hoge-snelheidstreinen tussen Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Köln, London en Paris aangelegd dienen te worden.

Deze verbindingen zullen de eerste etappe vormen in de verwezenlijking van een Europees hoge-snelheidsnet en bijdragen tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het spoorwegnet en tot een vermindering van de negatieve effecten voor het milieu van sommige andere wijzen van vervoer.

De Ministers constateren met voldoening dat de spoorwegmaatschappijen DB, NS, NMBS en SNCF constructieve antwoorden hebben verschaft op de vragen die hun tijdens de vergadering van 20 oktober 1988 in Frankfurt waren gesteld.

1. Geplande verbindingen

De hoge-snelheidstreinen zullen de volgende verbindingen onderhouden:

Paris - London

Paris - Lille (alsmede andere steden in Frankrijk in Nord-Pas de Calais)

Paris - Brussel - Amsterdam

Brussel - London

Paris - Brussel - Köln - Frankfurt

Deze verbindingen kunnen worden verlengd, bijvoorbeeld naar Dortmund, Zuid-Frankrijk, Zwitserland, Noord-Engeland en Schotland.

2. De aan te leggen infrastructuur

Nieuwe hoge-snelheidslijnen, van in principe 300 km/u, zullen worden aangelegd tussen:

Paris en Brussel

Lille (verbinding met de lijn Paris-Brussel) en de ingang van de Kanaaltunnel

Antwerpen en Rotterdam

Brussel en Aachen (op bepaalde baanvakken)

Köln en Frankfurt.

Ter verbetering van de verbindingen Brussel - Amsterdam en Brussel - Köln zullen de overblijvende bestaande lijnen zo goed mogelijk worden aangepast voor maximumsnelheden van 200 km/u.

Voorwaarden voor de verwezenlijking van de investeringen zijn een positief resultaat van de nationale procedures en het bepalen

van passende financieringsmodaliteiten.

3. Tijdschema voor de werkzaamheden

De Ministers hebben het onderstaande tijdschema voor de werkzaamheden vastgesteld:

1993: nieuwe lijn Paris - Lille - Fréthun (ingang Kanaaltunnel)
verbinding Paris - London met hoge-snelheidstrein
verbinding Brussel - London met hoge-snelheidstrein

1995: nieuwe lijn Lille - Brussel
aanpassing Aachen - Köln en Rotterdam - Amsterdam
verbinding Paris - Brussel - Amsterdam met hoge-snelheidstrein
verbinding Paris - Brussel - Köln met hoge-snelheidstrein

1998: nieuwe lijn en aanpassingen tussen Brussel en Aachen
nieuwe lijn Köln - Frankfurt
verbinding Paris - Brussel - Köln - Frankfurt met hoge-snelheidstrein
nieuwe lijn en aanpassing tussen Brussel - Rotterdam

4. Diensten door de Kanaaltunnel

De Ministers van Verkeer nemen nota van de mededeling van hun ambtgenoot uit het Verenigd Koninkrijk dat British Rail een partner uit de particuliere sector, Eurorail, had gekozen om deel te nemen in een joint venture die eigenaar zou zijn van de diensten door de Kanaaltunnel en deze zou exploiteren. Het deelgenootschap van de joint venture had aangekondigd dat het voorstelde een nieuwe hoge-snelheidslijn aan te leggen tussen de tunnel en London, waarbij het streefdoel was deze in 1998 operationeel te doen zijn. Verwacht werd dat deze nieuwe lijn grotendeels door de particuliere sector zou worden gefinancierd.

5. Economische en financiële voorwaarden

De Ministers hebben nota genomen van en hun waardering uitgesproken over het sedert hun bijeenkomst van 20 oktober 1988 door de spoorwegmaatschappijen verrichte werk op het gebied van de uitwerking van een op de toekomstige hoge-snelheidsverbindingen toe te passen tariefstelling, en de verdeling van de inkomsten tussen de spoorwegmaatschappijen.

Zij constateren eveneens dat de DB en de SNCF bereid zijn over te gaan tot teruggave van de voordelen aan de NS en de NMBS, teneinde de voordelen voortvloeiend uit de investeringen in België en Nederland volledig beschikbaar om bij te dragen aan de kosten van deze investeringen.

Zij nodigen de maatschappijen uit overeenkomsten te sluiten betreffende de tarieven en de regels voor verdeling van de ontvangsten en de teruggave van voordelen met inachtneming van de keuzen die definitief zullen worden gemaakt met betrekking de verwezenlijking van de infrastructuur.

Het blijkt nl. dat de verwezenlijking van bepaalde delen van het project, die van belang zijn voor de ontwikkeling van de

mobiliteit op Europees niveau, tot hoge investeringskosten zou leiden en een niet verwaarloosbaar risico zou vormen voor de financiële rentabiliteit van de betrokken spoorwegmaatschappijen.

De Ministers komen dan ook overeen te zoeken naar aanvullende financieringsmiddelen en daartoe met name te intervenieren bij de communautaire instanties. Deze hebben reeds het Europees belang van de betrokken verbindingen erkend en zouden dus prioritaire steun kunnen toekennen door toewijzing van de door de Gemeenschap ter beschikking gestelde bedragen voor de verwezenlijking de bovengenoemde delen van het projekt met gebruikmaking van de bestaande begrotingslijnen van de Gemeenschap.

6. Technische harmonisering

De Ministers hebben het belang onderstreept van een zo groot mogelijke technische harmonisering, met name voor de hoge-snelheidslijnen en het hoge-snelheidsmaterieel. Deze harmonisering zal liggen in de lijn van de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen overwogen koers voor de ontwikkeling van de spoorwegen in Europa. Zij besluiten dat in contacten tussen de spoorwegmaatschappijen en de overheden de terreinen zullen worden omschreven waarop de technieken onderling meer afgestemd moeten worden, alsmede de termijnen waarbinnen zulks moet geschieden.

In elk geval moeten alle op het net rijdende hoge-snelheidstreinstellen, met uitzondering van het materieel voor de Kanaaltunnel, in treinschakeling kunnen rijden teneinde de kwaliteit van de dienst, de omvang van het vereiste voertuigenpark en de kosten voor het gebruik ervan te optimaliseren.

7. Concretisering van het project

De Ministers constateren dat na deze bijeenkomst met de concretiseringsfase van dit project kan worden aangevangen. Het is de taak van de spoorwegmaatschappijen de sluiting van de commerciële overeenkomsten te bespoedigen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De verwezenlijking van het project valt thans onder de bevoegdheid van de Staten, eventueel in het kader van bilaterale of multilaterale contacten.

De Ministers zullen alles in het werk stellen om zich aan het tijdschema in dit document te houden.

Kort verslag gesprek over afstemming
procedures HSL-nota op 10-10-'91

Aanwezig:

voor VW: drs ir Smits (SG), ir Westerduin (DG, later), van Hout,
Griep;

voor VROM: drs Timmerman (RPD);

voor de Raad van de Waterstaat: mr Brokx;

voor de RARÓ: mr Bevers, prof Wiggerts, ir de Vries;

voor de Cie m.e.r.: prof Cohen.

1 Smits heet welkom; is blij dat men zich op deze korte termijn vrij heeft kunnen maken en vraagt naar ieders visie op de te volgen procedure.

2 Algemene beschouwingen

Brokx: zoals nu gaat het niet. Iedereen vindt dat Amsterdam met het net verbonden moet worden. Regering moet snel vaststellen dat de bestaande lijn geen alternatief biedt. Liefst rechte lijn Amsterdam-Brussel. De voordelen liggen makro, de nadelen mikro, derhalve deals met gemeenten sluiten: in alle openheid extraatjes aanbieden zoals in Frankrijk. Lijn niet op hoge dijk leggen; desnoods op palen. Nota zoveel mogelijk aanvullen en anders lex specialis.

Bevers sluit zich aan bij de eerste punten van Brokx. Men moet aantonen dat het niet over de bestaande lijn kan. Deze barrière zo snel mogelijk nemen. Onderscheid mogelijk tussen noordelijk en zuidelijk deel, waht er is onvoldoende geld. Punt van aandacht: nieuwe tracévarianten uitwerken terwijl procedure over de alternatieven nog loopt zal als niet eerlijk overkomen bij de burger.

Smits deelt mee dat er sinds vorige week wel voldoende geld is voor de lijn, nl. uit de aardgasbaten. Hij concludeert dat iedereen voor snelle duidelijkheid over de bestaande lijn is.

Cohen ziet de Cie m.e.r. als luis in de pels. Achteraf gezien waren de richtlijnen voor een pkb+tracénota een onmogelijke opgave.

Belangrijke aspecten als zoute kwel ontbreken. Er is nu eerst een kwalitatief verhaal nodig waarin heel goed zal moeten worden aangetoond dat de Oude Lijn geen alternatief vormt. Idem ten zuiden van Rotterdam. Het gaat in deze fase om eerste-orde effecten. Hij wil de minister niet voor de voeten lopen. Hij vindt zelf dat tot het einde aan 300 km/u moet worden vastgehouden. Scmmige commissieleden denken echter dat het met 200 km/u over de bestaande lijn ook kan. Hij moet daar rekening mee houden. Oude Lijn ook grote effecten. Nieuwe lijn beter in te richten; heeft daarom zijn voorkeur. Soms zal een boer wat meer geld moeten krijgen. Na de globale tracévaststelling zijn nog wel richtlijnen voor de concrete varianten en onderzoek van die varianten nodig.

3 Smits meent dat wij met België niet meer behoeven te onderhandelen. Hij oppert de mogelijkheid na de paar maanden voor de globale tracé-informatie nog enkele maanden extra te nemen voor een exact traaf en

zo een tweede m.e.r. te voorkomen. Cohen is daar pessimistisch over. Hij acht het ook niet juist. Hij wil wel vooruitlopen met de richtlijnen. Ook Bevers raadt twee stappen aan. Van Hout acht enkele maanden te weinig voor het exacte tracé.

Smits komt daarna met een nieuwe variant. Eerst het tracé globaal laten vaststellen door kabinet en parlement, daarna binnen dat tracé en binnen dezelfde m.e.r.-procedure een half jaar extra nemen voor het exacte tracé. Cohen zegt dat zo iets in principe kan; hij heeft één keer met een aanvullend MER gewerkt bij een boscomplex in Noord-Groningen. De Vries meent meedenkend, dat binnen datzelfde tijdschema beter voor de "koninklijke weg" kan worden gekozen, te weten twee op elkaar volgende m.e.r.-procedures. Men maakt zich dan juridisch minder kwetsbaar. Er is een overlap tussen beide procedures mogelijk door alvast richtlijnen voor de tracé-m.e.r. vast te stellen tijdens de parlementaire fase van de pkb. Hij wijst op de procedure voor Schiphol als voorbeeld. Cohen sluit zich bij hem aan. Een voorlopige m.e.r. blijft onzeker. Hij heeft begrepen dat men op een pkb kan terugkomen.

- 4 Brokx vindt dat wij in Nederland roomser zijn dan de Paus met m.e.r. naast een al erg mooie WRO.

Smits wil het globale tracé al vrij exact vaststellen. Anderen, waaronder Bevers en De Vries, raden hem dat af omdat hij dan al veel alternatieven en varianten zal moeten bekijken in die fase (telefoonboeken-variant) en er voor de exacte fase weinig meer overblijft. Brokx en Smits voelen niets voor de door Cohen nogmaals geopperde scheiding van het noordelijk en het zuidelijk deel. Westerduin ziet die scheiding pas in de tweede fase.

Van Hout vraagt of niet een stuk uitwerking aan het bestemmingsplan kan worden overgelaten. Dat wordt afgeraden: niet alle gemeenten zullen willen meewerken; er is dan een aanwijzing nodig, die het best zo exact mogelijk kan zijn om uitwerkingsproblemen te vermijden. De tracé vaststelling in de tweede fase zal daarom zo exact mogelijk moeten zijn.

- 5 Smits trekt, nu sommige deelnemers zich naar een andere vergadering moeten spoeden, de volgende conclusies:

- 1) zo spoedig mogelijk gaat een brief van de Minister naar de raden met de mededeling dat uitstel wordt gegeven met betrekking tot de advisering. (Over de formulering zal overleg worden gevoerd met de secretariaten. Het moet niet zo lijken dat "alle sluizen opengaan". Of de nadere informatie in de brieven reeds zal worden gecompenseerd is nog niet duidelijk.)
- 2) de raden krijgen aanvullende informatie
- 3) het kabinetsstandpunt zal een globale tracékeuze inhouden
- 4) er wordt alvast met volle kracht gewerkt aan uitwerking van het voorkeurstracé
- 5) er komen concept-richtlijnen voor de tweede fase
- 6) de betooglijn inzake de procedure wordt in 2 A4-tjes vastgelegd. (Ook daarover komt overleg.)

A.J.F. de Vries

16 oktober 1991

Tweede Kamer der Staten-Generaal**2**

Vergaderjaar 1995–1996

24 752**Herziening van de procedureregeling grote projecten****Nr. 2****VOORSTEL****PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN****Artikel 1**

1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. Door de Kamer aan te wijzen grote projecten moeten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen:
 - a. het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
 - c. er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.
3. Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing over te gaan:
 - a. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
 - b. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
 - c. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 2

1. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor aanwijzing van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project onder het werkterrein van een andere commissie valt, vraagt de commissie voor de Rijksuitgaven om advies aan de betrokken commissie.
2. Commissies zenden een voorstel voor aanwijzing, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.
3. Een besluit van de Kamer tot aanwijzing van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld. Deze mededeling vermeldt tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Artikel 3

1. Ingeval van aanwijzing van een groot project dat zich bevindt in de periode van voorbereiding, treedt de commissie die met de uitvoering belast is direct na de aanwijzing in overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon over de informatie en het onderzoek die nodig zijn ter onderbouwing van een voorstel aan de Tweede Kamer.

2. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 4

1. Indien de Kamer een groot project aanwijst nadat de regering een voorstel bij de Kamer heeft ingediend, beoordeelt de commissie die met de uitvoering belast is of de door de regering overgelegde informatie voldoende is.

2. De aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling worden daarbij als toetsingskader gebruikt.

Artikel 5

1. De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling en de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

2. Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages worden in het kader van de besluitvorming over het grote project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijke bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 6

1. De met de uitvoering belaste commissie is verantwoordelijk voor de controle op het aangewezen grote project. De commissie voor de Rijksuitgaven, daarin bijgestaan door haar staf, adviseert deze commissie over de uitvoering van de procedure.

2. Dergelijke adviezen hebben betrekking op:

- a. de toepassing van de regeling;
- b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
- c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
- d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:

1. een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
2. een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is;
3. een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, onderscheiden naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's; een kosten-batenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;
4. de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
5. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risico-analyses; de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
6. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
7. een rapport van de departementale accountantsdienst of van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:
 - a. de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses;
 - b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - c. de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;
 - d. de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.
8. voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

1. De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapportages.
2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
3. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het

bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor.

4. Informatie over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen.

5. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken.

BIJLAGE 2

PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

Artikel 1

1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. Door de Kamer aan te wijzen grote projecten moeten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen:
 - a. het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
 - c. er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.
3. Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing over te gaan:
 - a. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
 - b. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
 - c. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 2

1. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor aanwijzing van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project onder het werkterrein van een andere commissie valt, vraagt de commissie voor de Rijksuitgaven om advies aan de betrokken commissie.
2. Commissies zenden een voorstel voor aanwijzing, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.
3. Een besluit van de Kamer tot aanwijzing van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld. Deze mededeling vermeldt tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Artikel 3

1. Ingeval van aanwijzing van een groot project dat zich bevindt in de periode van voorbereiding, treedt de commissie die met de uitvoering belast is direct na de aanwijzing in overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon over de informatie en het onderzoek die nodig zijn ter onderbouwing van een voorstel aan de Tweede Kamer.
2. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 4

1. Indien de Kamer een groot project aanwijst nadat de regering een voorstel bij de Kamer heeft ingediend, beoordeelt de commissie die met de uitvoering belast is of de door de regering overgelegde informatie voldoende is.
2. De aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling worden daarbij als toetsingskader gebruikt.
3. Indien een groot project dat zich ten tijde van de aanwijzing als groot

project in de fase van de voorbereiding bevond, in de fase van uitvoering komt, besluit de vaste commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten. Als zij dat wenst, worden nieuwe informatie-afspraken gemaakt, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

Artikel 5

1. De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling, de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project en de accountantsrapporten aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven
2. Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten worden in het kader van de besluitvorming over het grote project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijke bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatie-voorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.
3. Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals weergegeven bij de punten 6 en 8 van bijlage B van deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 6

1. De met de uitvoering belaste commissie is verantwoordelijk voor de controle op het aangewezen grote project. De commissie voor de Rijksuitgaven, daarin bijgestaan door haar staf, adviseert deze commissie over de uitvoering van de procedure.
2. Dergelijke adviezen hebben betrekking op:
 - a. de toepassing van de regeling;
 - b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
 - c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
 - d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

Artikel 7

1. Indien een commissie die is belast met een groot project van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, vraagt zij de bewindspersoon om een eindevaluatie. Daarbij dienen de aanwijzingen zoals genoemd in onderdeel C van de bijlage bij deze regeling zo veel mogelijk te worden gevolgd.
2. Na ontvangst en behandeling van de eindevaluatie kan de vaste commissie een voorstel aan de Kamer doen tot beëindiging van een groot project.
3. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor beëindiging van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
4. Een besluit van de Kamer tot beëindiging van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld.

Bijlage A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:

1. een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten

grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;

2. een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is;
3. een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, onderscheiden naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's; een kosten-batenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;
4. de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
5. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risico-analyses; de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
6. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
7. een rapport van de departementale accountantsdienst of van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:
 - a. de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses;
 - b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - c. de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;
 - d. de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.
8. voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

Aanwijzingen voor financiële informatie

1. De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapportages. Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.
2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
3. Indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, dient in de voortgangsrapportages het saldo van de aanbestedingresultaten te worden vermeld. Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien»

is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.

4. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken. De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling geboekt.

Aanwijzingen voor de inhoudelijke informatie

5. In de voortgangsrapportages dient informatie te staan over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen. Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en prestaties hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

Aanwijzingen over actualiteit en peildata

6. De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden.
7. Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

Overige aanwijzingen

8. Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken tussen de desbetreffende commissie en de bewindspersoon over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is en wat de verantwoordelijkheden van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie de bewindspersoon afhankelijk is van die derden.
9. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie maar minimaal één maal per jaar) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor. Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan de Kamer te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.
10. Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot projectstatus.

C. Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de mate waarin de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de activiteiten die daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de gerealiseerde kosten van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen met de oorspronkelijke projectplanning.

5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

TOELICHTING BIJ DE PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

Algemeen

Grote projecten zijn in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningen-niveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Daarbij kan gedacht worden aan investeringsprojecten, aan grote reorganisaties binnen de rijksdienst, aan privatiseringen, aan wetswijzigingen of nieuwe wetten met grote bestuurlijke/organisatorische consequenties etc.

De grote projectenprocedure maakt het de Kamer mogelijk bij de daartoe aangewezen projecten tot een meer intensieve en toegesneden controle op dergelijke projecten te komen. Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle op de uitvoering ervan. Op grond van artikel 27, onderdeel g, van het reglement van orde zijn kamercommissies bevoegd de Kamer voor te stellen een project aan te wijzen als groot project zoals bedoeld in de procedureregeling. De grote projectenprocedure is vervolgens verankerd in artikel 31 van het reglement van orde van de Tweede Kamer. Bepaald is dat de Tweede Kamer tot aanwijzing van grote projecten besluit en een commissie met de uitvoering belast.

In artikel 1 van de procedureregeling zijn de criteria genoemd die bij de aanwijzing van grote projecten gehanteerd worden. Daarbij is een tweedeling gemaakt naar criteria die in ieder geval van toepassing moeten zijn en criteria die daarnaast een rol kunnen spelen bij de afweging om tot aanwijzing over te gaan. Een politiek-beleidsmatig oordeel over de risico's en betekenis van een project blijft altijd nodig: aanwijzing is nooit een automatisme.

Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Tweede Kamer aan de regering en aan zichzelf dat in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures een verhoogd attentieniveau vanwege te verwachten risico's en complicaties gewenst is. Toepassing van de grote-projectenprocedure is vanwege die signaalwerking uitdrukkelijk een afwijking van de reguliere controle-procedures.

De procedureregeling bevat in dat verband ook de nodige waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming: een commissie besluit eerst over het indienen van een voorstel, er moet vervolgens een advies door de commissie Rijksuitgaven worden uitgebracht en het besluit over het voorstel wordt ten slotte genomen door de Tweede Kamer.

In artikel 1, tweede lid, onderdeel b, is bepaald dat de procedure alleen kan worden toegepast op projecten waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt. In de praktijk is gebleken dat er discussie kan ontstaan over de vraag of projecten waaraan ook andere overheden meewerken (bijvoorbeeld het Deltaplan Grote Rivieren) in aanmerking komen voor aanwijzing. Algemene criteria, anders dan dat de rijksoverheid grotendeels de verantwoordelijkheid voor een project draagt, zijn daarvoor moeilijk aan te geven. Indien dergelijke projecten onder de regeling worden gebracht kan de controleprocedure alleen betrekking hebben op het aandeel van het rijk in het desbetreffende project. Noodzakelijk is dan dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de staat en die derden helder is afgebakend bij de start van een groot project.

Projecten onder verantwoordelijkheid van zelfstandige bestuursorganen vallen in beginsel niet onder het bereik van de grote projecten-procedure.

Niettemin zijn grote projecten bij zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld taakverandering, ingrijpende wijzigingen in het aanbod van dienstverlening) moeilijk voorstelbaar zonder dat daarvoor een wettelijke basis wordt gecreëerd. In voorkomende gevallen kan de Tweede Kamer in de daarbij noodzakelijke wetgeving en de verantwoordelijkheid van de minister voor de implementatie daarvan een titel vinden voor aanwijzing als groot project.

Indien een project niet of in onvoldoende mate aan de criteria voldoet of indien aanwijzing tot groot project als een te zwaar middel wordt ervaren, staat de mogelijkheid natuurlijk open om toch zoveel mogelijk gebruik te maken van elementen van de regeling. In dat geval zou gesproken kunnen worden van een analoge of informele toepassing van (onderdelen van) de regeling. Het staat een kamercommissie immers vrij om voor welk project of welke aangelegenheid dan ook gebruik te maken van elementen uit de regeling voor het maken van afspraken met de regering over informatievoorziening en mogelijkheden tot (voortgangs)controle vanuit de Kamer. De grote projectenprocedure is bedoeld voor de informatievoorziening van regering aan Tweede Kamer in de stadia van voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Veelal zullen de betrokken projecten ook onderhevig zijn aan andere procedures. Gedacht kan worden aan een wetgevingsproces, de procedure voor de planologische kernbeslissing of bijvoorbeeld het materieelkeuzeprocess bij Defensie. In dit verband is van belang dat het kabinet met ingang van 1996 bij grote infrastructurele en andere ruimtelijke projecten de voorbereidingsfase structureert met achtereenvolgens een aanvangsbeslissing (inhoudende een probleemverkenning met mogelijke oplossingsrichtingen) en een projectbeslissing (hoofdpijnen voor de uiteindelijke oplossing). Pas daarna vindt besluitvorming in de vorm van een planologische kernbeslissing en een uitvoeringsbesluit (bijvoorbeeld op basis van de Tracé wet) plaats.

Veelal zal in het kader van die andere procedures ook sprake zijn van onderzoek en informatievoorziening die vanuit de grote projecten-optiek van belang zijn. Bij het maken van afspraken over de informatievoorziening zal daarmee rekening gehouden kunnen worden. De Kamer kan in elk stadium van besluitvorming of uitvoering tot aanwijzing van een groot project overgaan. Het verdient de voorkeur aanwijzing in een zo vroeg mogelijk stadium te doen plaatsvinden, aangezien dat de beste waarborgen biedt voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening.

Voorzover in het kader van de besluitvorming of de voortgangsrapportages vertrouwelijke stukken aan de kamercommissie ter beschikking worden gesteld, zijn de bestaande procedures binnen de Tweede Kamer van toepassing.

Artikelsgewijs toelichting

Artikel 1

Bij het formuleren van de criteria is gebruik gemaakt van ervaringen die in de periode 1986–1995 met de regeling zijn opgedaan. De in het tweede lid opgenomen drie «verplichte» criteria moeten in ieder geval van toepassing zijn, uiteraard onder de aantekening dat er altijd een beoordelingsmarge is bij kenmerken als «substantieel», «aanmerkelijk» en «niet-routinematig». Het tweede criterium met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de staat geeft impliciet aan dat sprake kan zijn van medebetrokkenheid van andere overheden bij grote projecten. Aanwijzing is dan weliswaar mogelijk, maar slechts voor dat deel van het project waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is. De begrenzing van de groot-

project-status kan nooit verder reiken dan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Dat betekent bijvoorbeeld dat omvangrijke reorganisaties bij zelfstandige bestuursorganen binnen gegeven wettelijke kaders niet in aanmerking komen voor de status van groot project. De groot-project-status is bijvoorbeeld weer wel denkbaar voor – per definitie bij wet te regelen – privatiseringsoperaties of instelling/oprichting van zelfstandige bestuursorganen.

De in het derde lid opgenomen reeks met de drie «facultatieve» criteria heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling limitatief te zijn: ook andere project-specifieke eigenschappen kunnen een rol spelen om tot aanwijzing over te gaan.

Artikel 2

De betrokkenheid van de commissie voor de Rijksuitgaven vloeit voort uit de voorlichtende en ondersteunende taak van deze commissie bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle. Vanuit die rol heeft de commissie voor de Rijksuitgaven de taak om de toepassing van deze regeling binnen de Kamer te volgen en ondersteunen. Voorstellen tot aanwijzing van grote projecten zullen gewoonlijk door commissies gedaan worden die het desbetreffende taakgebied tot hun taakgebied hebben. In dat geval brengt de commissie voor de Rijksuitgaven advies uit. Omdat het reglement van orde ook de mogelijkheid openlaat van voordracht door de commissie voor de Rijksuitgaven, is voor dit uitzonderlijke geval voorzien in een «omgekeerde» adviesrol ingeval het desbetreffende project onder het werkterrein van een andere commissie valt.

Artikel 3

De grote-projectenprocedure maakt het mogelijk dat aanwijzing van projecten plaatsvindt in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld op het moment van de aanvangsbeslissing bij grote infrastructuurprojecten. De Kamer geeft daarmee aan de regering het signaal dat de projectvoorbereiding met extra waarborgen omgeven moet worden. Aanwijzing van een groot project in een vroeg stadium heeft het voordeel dat de Tweede Kamer meer zicht heeft op de voorbereidende werkzaamheden. In een dergelijk geval zal de betrokken vaste commissie in een mondeling of schriftelijk overleg met de minister eisen aan de informatievoorziening in de periode van voorbereiding kenbaar kunnen maken. Onderdeel A van de bijlage bij de regeling dient daarbij als richtsnoer. Het is ook denkbaar dat de verantwoordelijke bewindspersoon na aanwijzing van het groot project zelf met een voorstel komt voor de informatievoorziening en de noodzakelijke onderzoeken en dat de betrokken commissie daarop reageert.

Artikel 4

In veel gevallen zal aanwijzing van een groot project pas plaatsvinden als een (wets)voorstel of beleidsvoornemen bij de Kamer is ingediend. In dat geval zal de betrokken kamercommissie moeten toetsen of het beleidsvoornemen met daarbij behorende documenten een voldoende basis biedt om tot behandeling van het voorstel en besluitvorming daarover over te gaan. Onderdeel A van de bijlage bij de regeling dient bij die beoordeling als referentiekader. In voorkomende gevallen is denkbaar dat behandeling van het voornemen of voorstel wordt uitgesteld totdat de regering de nadere informatie alsnog heeft verstrekt. Zo nodig kan een commissie besluiten zelf meer informatie te verzamelen of de informatie van de regering aan een contra-expertise te onderwerpen door een

externe deskundige in te schakelen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan consultancybureaus, onderzoeksinstellingen of de Algemene Rekenkamer. Artikel 27 van het reglement van orde biedt daartoe de mogelijkheid. Nadat besluitvorming over het (wets)voorstel of beleidsvoornemen is afgerond staat het de Kamer vrij de uitvoering van het desbetreffende project ook als groot project aan te wijzen. Aangezien de informatie-eisen in de fase van de uitvoering van geheel andere aard kunnen zijn, dan de informatie-eisen in de fase van de voorbereiding, dienen in voorkomende gevallen hierover nieuwe afspraken te worden gemaakt tussen vaste commissie en desbetreffende bewindspersonen.

Artikel 5

Het is van belang dat voor de fase van de projectuitvoering duidelijkheid bestaat over zowel de frequentie van voortgangsrapportages en de accountantsrapporten als de inhoud ervan. Onderdeel B van de bijlage bij de regeling dient daarbij als toetsingskader. Speciale aandacht dient te worden besteed aan de betrokkenheid van derden bij een groot project. Dit om helder inzicht te hebben in de afbakening van taken en bevoegdheden tussen de staat en die derden.

Afspraken kunnen ambtelijk worden voorbereid in overleg tussen de projectorganisatie, de griffier/stafmedewerker van de betrokken kamercommissie en de griffier en staf van de commissie voor de Rijksuitgaven. Teneinde de commissie voor de Rijksuitgaven in de uitvoeringsfase op de hoogte te houden, wordt in dit artikel bepaald dat de voortgangsrapportages ook aan deze commissie worden toegezonden.

Artikel 6

De commissie voor de Rijksuitgaven is bij de uitvoering van de procedure in ondersteunende en adviserende zin betrokken. Deze werkzaamheden zal zij gewoonlijk laten voorbereiden door de ambtelijke staf van deze commissie, die in beginsel zowel in de fase van voorbereiding en besluitvorming als in de fase van de uitvoering adviezen uit zal brengen. Deze adviezen hebben enerzijds betrekking op de toepassing van de regeling en de bijbehorende informatie-eisen en anderzijds op de financieel-economische, comptabele en budgettaire aspecten van de informatie. De commissie voor de Rijksuitgaven geeft aan de coördinerende en ondersteunende rol op het punt van de grote-projectenprocedure inhoud door jaarlijks een rapportage uit te brengen over de aangewezen grote projecten en de wijze waarop de regeling wordt toegepast. In die jaarlijkse rapportage kan ook aangegeven worden welke projecten inmiddels als afgesloten beschouwd kunnen worden. Uiteraard zal een en ander in overleg met de betrokken vaste commissies moeten gebeuren.

Artikel 7

Naast het aanwijzen van een groot project dient ook de beëindiging van deze status zorgvuldig te gebeuren. Daartoe is het in ieder geval van belang dat het besluit tot beëindiging expliciet wordt genomen. De regeling schrijft een procedure voor die spiegelbeeldig is aan de procedure voor aanwijzing.

Aangezien de afzonderlijke voortgangsrapportages telkens beperkte tijdsperiodes betreffen, is het aan het einde van het groot project zinvol om ook een totaalevaluatie te maken. Vooral de koppeling van het project aan de oorspronkelijke projectdoelstelling zou hierin aan de orde moeten komen. De evaluatie biedt tevens de gelegenheid de ervaringen van het ene project optimaal te benutten. Bijlage C van de regeling geeft aanwijzingen voor de inhoud van een dergelijke evaluatie. Er zij op gewezen dat in bijzondere gevallen een evaluatie niet noodzakelijk is. Tot beëindiging

van de groot-projectstatus kan dan worden besloten zonder genoemde evaluatie.

Nadat de evaluatie is ontvangen en behandeld kan de groot-projectstatus formeel worden beëindigd. Daartoe vraagt de commissie die belast is met een groot project advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie zal in haar advies met name aandacht besteden aan de vraagpunten zoals die in bijlage C zijn verwoord.

Na ontvangst van het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven doet de commissie aan de Kamer een voorstel tot beëindiging van de groot project status. Daarmee wordt bewerkstelligd dat het besluit tot beëindiging een kamerbesluit is, net zoals het besluit tot aanwijzing een kamerbesluit is.

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de voorbereidings- en uitvoeringsfase

De meeste aanwijzingen spreken voor zich. Ten aanzien van de budgettaire inpassing van de financiering van een project geldt als uitgangspunt dat de aangegeven dekking in de (meerjaren)begroting van het betrokken departement terug te vinden moet zijn. Voorzover dit niet het geval is, zal de aanvullende dekking uitdrukkelijk aangegeven moeten worden. Met betrekking tot de rol van accountantsdiensten of -kantoren moet worden opgemerkt dat de in punt 7 bedoelde toetsing afwijkt van de reguliere controle op de financiële verantwoording door accountantsdiensten. Accountantsdiensten zullen de daarvoor benodigde expertise in principe in huis moeten hebben. In uitzonderlijke gevallen zouden accountantsdiensten op onderdelen tot inhuur van expertise kunnen besluiten. Onder risico-analyses (punt 7, onderdeel a) worden tevens gerekend gevoeligheidsanalyses ten aanzien van bepaalde aannames. Met het realiteitsgehalte van financiering en budgettaire inpassing (punt 7, onderdeel b) wordt bedoeld de mate waarin een en ander daadwerkelijk verzekerd is.

De oordeelsvorming over grote projecten in de fase van de projectvoorbereiding hoeft een onafhankelijk oordeel in de uitvoeringsfase (zowel in het kader van de reguliere controle als in het kader van de uitvoeringsfase als zodanig) niet in de weg te staan. Er staan in die twee fasen immers verschillende zaken centraal: in eerste instantie de kwaliteit van de voorbereiding, in tweede instantie de kwaliteit van de uitvoering.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de uitvoeringsfase

Aanwijzingen voor financiële informatie

Indien er sprake is van een project met hoge kosten dient de Kamer op de hoogte te worden gehouden van ontwikkelingen in die kosten. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat bij grote projecten sprake is van voortschrijdend inzicht met betrekking tot de kosten van het project. Dat kan weer tot gevolg hebben dat het eerder door de Kamer beschikbaar gestelde budget niet meer toereikend is. Indien de actuele raming van de kosten afwijkt van het budget dient dit in de voortgangsrapportages te worden vermeld. Daarbij moet de omvang van het verschil worden genoemd, voorzien van een verklaring. Bij die verklaring moet in ieder geval worden ingegaan op kostenstijgingen als gevolg van (sector-specifieke) prijs- en loonstijgingen, wijzigingen in de oorspronkelijke plannen en aanbestedingsresultaten.

Ramingen zijn een schatting van de kosten van de uitvoering van een project. De werkelijke kosten worden bepaald door de mee- en tegengalers bij aanbesteding en bij uitvoering van een project.

Bij aanbesteding kan de aanneemsom hoger of lager uitvallen dan de raming in de begroting. Er is dan sprake van een aanbestedingsresultaat. Een ongunstig aanbestedingsresultaat bij een projectonderdeel, valt vaak weg tegen een gunstige aanbestedingsresultaat bij een ander projectonderdeel. Om zicht te houden op de kostenontwikkeling bij een project is voor de Kamer van belang het totaalsaldo van alle aanbestedingsresultaten te monitoren.

Voor veel voorkomende tegenvallers bij de uitvoering van contracten is vaak een post «onvoorzien» in de begroting opgenomen. De benutting van deze post geeft een goede indicatie van de kostenbeheersing in de fase na aanbesteding.

Vanwege de overzichtelijkheid en controleerbaarheid is het in beginsel nastrevenswaardig de uitgaven voor een groot project op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling begroot worden. Indien dat om begrotingstechnische redenen niet mogelijk is moet in ieder geval op een andere wijze een heldere en directe relatie kunnen worden gelegd tussen de financiële informatie uit de voortgangsrapportages en de (suppletore) begrotingen. Te denken valt aan overzichtconstructies, geschoeid op de VBTB-leest – zij het dat de reikwijdte van de overzichtconstructie veelal binnen één begrotingshoofdstuk zal blijven. Bij de toetsing van de toereikendheid van de uitvoeringsorganisatie zou gebruik gemaakt kunnen worden van de ISO-norm voor kwaliteitsbeheersing die wordt toegepast bij certificering.

Aanwijzingen voor actualiteit en peildata

Hier kan er op worden gewezen dat het van groot belang is dat de informatie uit de voortgangsrapportages voldoende actueel is. Daarom wordt voor de verschijningsdatum van een voortgangsrapport een grens van maximaal 3 maanden na de peildatum aangehouden. Indien echter de informatievoorziening bij een groot project afhankelijk is van derden (decentrale overheden, private organisaties, scholen enz.) is het mogelijk dat deze termijn niet haalbaar is. In dat geval geldt een uiterste termijn van 4 maanden.

Overige aanwijzingen

Ter toelichting bij punt 10 kan het volgende worden opgemerkt. De afspraken over de duur van de groot-project status dienen bij de toekenning van die status te worden gemaakt. Bij voorkeur dient dat te zijn geformuleerd in termen van de gewenste eindsituatie van het project. Als een bepaald doel is bereikt dan wel prestatie is geleverd kan worden overgegaan tot beëindiging. Het besluit tot beëindiging van de groot-project status dient echter op het moment van beëindiging expliciet te worden genomen. Daarbij geldt de bepaling in artikel 5 lid 4 als uitgangspunt. Formele vastlegging hiervan gebeurt in de periodieke rapportages die de commissie voor de Rijksuitgaven uitbrengt over de werking van de procedureregeling.

C. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De procedureregeling schrijft voor dat alvorens de groot-projectstatus wordt beëindigd er eerst een eindevaluatie dient plaats te vinden. Deze evaluatie is gericht op de totale periode van het project. Centraal in die evaluatie staat de vraag in hoeverre de planning (zowel inhoudelijk als financieel) ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Bij de inhoudelijke planning dient een expliciete koppeling te worden gelegd met de oorspronkelijke doelstelling van het project. Daarbij zou zowel de vraag «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken» aan de orde moeten komen als de vraag

«Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen», als de vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten»?

De aanwijzingen voor de eindevaluatie zijn geenszins uitputtend. Per project kunnen ook andere aanvullende vragen worden gesteld. Op het moment dat de vaste commissie die is belast met een groot project besluit dat de groot project status beëindigd zou kunnen worden, dienen deze aanvullende vragen aan de desbetreffende bewindspersoon te worden meegedeeld. Op deze wijze kan bij ontvangst van de eindevaluatie worden bekeken of de juiste informatie er in is opgenomen.

Chronologisch overzicht HSL-Zuid (1977–2003)

datum	gebeurtenis
1977	Verschijsing van het AmRoBel-rapport (tracéstudie voor hogesnelheidslijn Amsterdam-Rotterdam-België).
1979	SVV 1. Eerste regeringsbesluit waarin geanticiepeerd wordt op de aanleg van een hogesnelheidslijn.
1981	TGV Parijs-Lyon in gebruik genomen.
1982 4 november:	Mevrouw Smit-Kroes (VVD) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.
1984	Instellen werkgroep PBKA-project (hogesnelheidslijnen tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam).
1986 december:	Haalbaarheidsstudie PBKA verschijnt. Ter kennisneming aan de Tweede Kamer gestuurd. Ministersconferentie over HSL.
1987 januari:	Tweede Kamer geïnformeerd over uitkomst ministersconferentie: de HSL komt eraan. Startnotitie om te komen tot de HSL-nota (een PKB).
1988 10 oktober: 20 oktober: 14 november: 21 november:	SVV 2 verschijnt. De komst van de HSL wordt herbevestigd. Nota van spoorwegmaatschappijen over PBKA-project. Ministersconferentie PBKA-project in Frankfurt. Besloten vergadering vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over HSL en de aanstaande ministersconferentie. Ministersconferentie PBKA-project in Den Haag.
1989 7 november:	Mevrouw Maij-Weggen (CDA) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.
1990 juni:	Regeringsstandpunt SVV 2
1991 5 maart: 18 juni: oktober: 1 november:	Eerste HSL-nota van de ministers van V&W en VROM naar de Tweede Kamer. Mondeling overleg in de Tweede Kamer met minister Maij-Weggen over de voortgang van het HSL-project. Overleg tussen topambtenaren van V&W en de voorzitters van de onafhankelijke adviesorganen. Brief van minister Maij-Weggen aan de Tweede Kamer dat PKB 3 vertraagd zal zijn.
1993 13 september:	Minister Maij-Weggen schrijft de Tweede Kamer dat er een nieuwe HSL-nota zal verschijnen.
1994 18 maart: mei-september: juli: 22 augustus: 16 september: 2 december:	Vaststelling van de «Nieuwe HSL-nota». Inspraak HSL-nota. TUD-studie verschijnt (de TUD-variant). Mevrouw Jorritsma (VVD) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat. Provinciale Staten Zuid-Holland willen HST over bestaand spoor en zien A1-variant als terugvaloptie, waarbij zij de inzet van GS steunen om te komen tot een 10 kilometer lange tunnel onder het Groene Hart. Brief van minister Jorritsma aan Tweede Kamer: PKB wordt 9 maanden uitgesteld en overeenstemming met België om diverse verdragen op te stellen. De minister zal nadere studies doen naar varianten.

datum	gebeurtenis
2 december:	Commissie m.e.r. brengt advies uit aan ministers van V&W en VROM en brengen TUD-variant en Bos-variant expliciet onder de aandacht.
1995	
7 april:	Minister De Boer (VROM) spreekt zich in de Haagsche Courant uit voor tunnel Groene Hart.
13 oktober:	Brief van minister De Boer aan minister Jorritsma: WB3 eerst uitwerken.
11 december:	Brief van minister Zalm aan ministers Jorritsma en De Boer en cc aan minister-president Kok over Bosvariant en dreigende kostenstijging.
1996	
19 januari:	Overleg tussen ministers De Boer en Jorritsma over WB3.
26 januari:	De heer Bos stuurt ook een inspraakreactie (op zijn eigen variant!) aan de minister. Ook aangepaste Bos-varianten (de WB4 en de WB5).
1 maart:	Minister Jorritsma en minister De Boer stellen voor de RPC gezamenlijk de «Nota keuzeproblematiek» op.
5 maart:	RPC-vergadering over de «Nota keuzeproblematiek».
14 maart:	Ingezonden brief ANWB, Natuurmonumenten en LTO met pleidooi voor varianten die niet door het Groene Hart gaan.
15 en 22 maart:	Ministerraad over HSL met verdeelde standpunten van de ministers De Boer en Jorritsma.
27 maart:	RPC-advies aan het kabinet over PKB 3.
9 april:	De RPF-variant wordt gepresenteerd.
1 mei:	Minister-president Kok spreekt zich openlijk uit voor ondertunneling van het Groene Hart.
3 mei:	Het kabinet besluit tot aanleg van de Groene Hart-tunnel.
23 mei:	Aanbieding PKB 3 aan de Tweede Kamer.
27 juni:	Tweede Kamer besluit HSL-Zuid aan te wijzen als groot project in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten.
10 juli:	Overleg tussen minister Jorritsma en haar Belgische collega Daerden. Overeenstemming over Nederlandse bijdrage aan België van f 823 miljoen.
17 september:	Tweede Kamer ontvangt accountantsrapport over PKB 3.
3 oktober:	Akkoord op hoofdlijnen met België.
8 oktober:	Antwoorden van het kabinet op 468 schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over de PKB 3.
28 oktober:	Eerste HSL-debat in de Tweede Kamer (1e termijn Kamer).
4 november:	Tweede HSL-debat in de Tweede Kamer.
9 december:	Torentjesoverleg met voorzitters regeringsfracties.
10 december:	Brief aan Tweede Kamer met reactie op HSL-moties.
11 december:	Interpellatiedebat met de minister-president over de besluitvorming HSL.
16 december:	Derde HSL-debat in de Tweede Kamer. PKB door Tweede Kamer aangenomen.
23 december:	HSL-verdrag tussen Nederland en België.
1997	
1 juli:	PKB HSL-Zuid van kracht.
16 juli:	Voortgangsrapport 1 en de projectbeschrijving verschijnen.
12 september:	NS-RIB wijst uitvoeringsverantwoordelijkheid HSL-Zuid af. De minister van Verkeer en Waterstaat besluit uitvoering van de HSL-Zuid in eigen hand te houden.
16 september:	Tweede Kamer ontvangt Verdrag met België ter ratificatie.
7 november:	Tweede Kamer ontvangt Ontwerp-Tracébesluit.
18 december:	Voortgangsrapport 2.
1998	
Medio 1998	Marktconsultatie HSL-Zuid over vormgeving van het vervoersconcept en publiek-private samenwerking.
29 januari:	Algemeen Overleg (voortgangsrapport 2).
15 april:	Vaststelling Tracébesluit HSL-Zuid.
22 juni:	Nota van SG Pans aan DG's om voor 1 september risico's in beeld te brengen.
23 juni:	Voortgangsrapport 3.
3 augustus:	Mevrouw Netelenbos treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.

datum	gebeurtenis
9 september:	Nota van directeur FEZ (Lambarts) aan secretaris-generaal (Pans) over diverse problemen bij de beheersing van de grote projecten HSL en Betuweroute.
oktober:	Contracteringsstrategie HSL-Zuid wordt vastgesteld.
november:	Aankondiging aanbesteding onderbouwcontracten en start aanbesteding boortunnel.
1999	
januari:	Prekwalificatie onderbouwcontracten.
6 januari:	Voortgangsrapport 4: Tweede Kamer geïnformeerd over contracteringsfilosofie.
15 januari:	Kabinet stelt privatiseringsmodel HSL-Zuid vast. Privatiseringnotitie aan de Tweede Kamer gezonden.
10 februari:	Algemeen Overleg (PPS, voortgangsrapport 4, boortunnel Groene Hart).
februari:	Start aanbestedingsprocedure infraprovider (prekwalificatie).
21 april:	Eerste rapport van AT Kearney over projectbeheersing.
7 mei:	Het kabinet stelt tenderprocedure voor gunning van het vervoer over de HSL-zuid vast.
juni 1999	Besluit tot opknippen HSL-project in uitvoeringsdeel (overdracht naar Rijkswaterstaat) en beleidsdeel (blijft bij DG Personenvervoer).
15 juni:	Algemeen Overleg (tenderprocedure vervoer).
17 juni:	Nota van SG Pans aan de minister, SG en OR over uitkomsten AT Kearney.
28 juni:	Voortgangsrapport 5. Over uitkomsten audit AT Kearney wordt niets gezegd.
1 juli:	Plenair Kamerdebat (VAO) tenderprocedure HSL-vervoer.
31 augustus:	Contractbudget (f 3,93 miljard) en verwachte contractwaarde (f 4,17 miljard) voor aanbesteding onderbouw bij notaris gedeponneerd.
1 september:	Aanbiedingen onderbouwcontracten ontvangen (totaal f 5,6 miljard) NS doet bod op HSL-vervoer.
5 oktober:	Algemeen Overleg (Voortgangsrapport 5, korte boortunnel).
11 oktober:	Commissie van wijzen beoordeelt NS-bod op HSL-vervoer als niet ontvankelijk.
12 oktober:	Besluit tot heraanbesteden contract Noordelijk-Holland.
17 november:	Algemeen Overleg (aanbesteding HSL-vervoer).
18 november:	Ultimatum aan NS met betrekking tot vervoerscontract verloopt plenair kamerdebat (VAO) over aanbesteding vervoer.
25 november:	Minister Netelenbos ontkent berichten over miljardenoverschrijding bij aanbesteding onderbouwcontracten.
november-december:	Mediation aanbesteding onderbouwcontracten.
14 december:	Algemeen Overleg (NS-bod HSL-vervoer).
16 december:	Plenair Kamerdebat (VAO).
20±24 december:	Arbitrage Hollandse Meren (over heraanbesteding contract Noordelijk-Holland): staat wordt verplicht formele onderhandelingen te starten met consortia.
24 december:	Ondertekening contract boortunnel.
2000	
7 januari:	Voortgangsrapport 6.
januari-maart:	Formele onderhandelingen aanbesteding onderbouw.
9 maart	Minister Netelenbos informeert de Tweede Kamer over de toepassing van de PSC bij de gunning van het contract voor de infraprovider.
14 maart:	Intentieovereenkomst met consortia bij aanbesteding onderbouwcontracten.
16 maart:	Algemeen Overleg (boortunnel; voortgangsrapport 6 en aanbestedingen).
27 maart:	Startsein bouw HSL-Zuid.
26 mei:	Nota van directeur FEZ aan de Stuurgroep Grote Projecten over gebrekkige kostenbeheersing en tekorten bij HSL-Zuid.
8 juni:	Kabinetbesluit openbare aanbesteding vervoer HSL-Zuid.
29 juni:	Algemeen Overleg (aanbesteding vervoer HSL-Zuid).
7 juli:	Quick scan Lloyd's Register op onderhandelingsresultaat onderbouwcontracten.
16 juli:	Minister Netelenbos ondertekent vijf onderbouwcontracten (D&C) en koepelovereenkomst.

datum	gebeurtenis
10 oktober:	Voortgangsrapport 7: Tweede Kamer geïnformeerd over budgettaire verwerking aanbestedingstegenvaller. Algemeen Overleg (o.a. aanbesteding onderbouwcontracten, kruising A4).
23 november:	Algemeen Overleg (voortgangsrapport 7, kostenoverschrijdingen, tenderprocedure vervoer).
2001	
1 januari	Uitvoering HSL-Zuid (onderbouwcontracten) wordt overgedragen van DG-Personenvervoer naar DG-Rijkswaterstaat.
23 april:	Accountantsrapport bij voortgangsrapport 8 naar de Tweede Kamer.
24 april:	Voortgangsrapport 8.
25 april:	«Verantwoording aanbesteding onderbouw,» brief van minister Netelenbos aan de Tweede Kamer.
11 mei:	Memorandum of Understanding voor het infraprovidercontract met het consortium Infrasppeed.
6 juli:	Memorandum of Understanding voor het vervoerscontract met NS/KLM.
12 oktober:	Voortgangsrapport 9.
5 december:	Ondertekening contract met infraprovider en vervoerscontract.
6 december:	Algemeen Overleg (voortgangsrapport 9, vervoerscontract).
19 december:	Plenair Kamerdebat (VAO).
20 december:	Plenair Kamerdebat (VAO, AVI-slakken).
2002	
31 januari:	Algemeen Overleg (AVI-slakken).
7 februari:	Plenair Kamerdebat (VAO, AVI-slakken).
4 maart:	Overdracht integratie vervoerssysteem HSL-Zuid van DG Personenvervoer naar DG Rijkswaterstaat.
19 maart:	Algemeen Overleg (concessieovereenkomst vervoer).
27 maart:	Plenair Kamerdebat (VAO, tariefrestrictie).
8 april:	Voortgangsrapport 10.
21 juni:	Accountantsrapport bij voortgangsrapport 10.
27 juni:	Brief van minister Netelenbos aan informateur Donner over risico's.
3 juli:	Rapport van de Algemene Rekenkamer met onderzoek naar infraprovider HSL-Zuid.
18 juli:	Nota van de directeur FEZ aan de minister over gevolgen Regeerakkoord voor de begroting en het voorstel aan de minister om € 985 miljoen te reserveren.
22 juli:	De heer De Boer treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.
24 juli:	Ambtelijke nota van Rijkswaterstaat aan minister De Boer dat er € 985 miljoen is gereserveerd voor risico's bij de Betuweroute en HSI-Zuid.
29 augustus:	Algemeen Overleg (tariefrestrictie).
3 oktober:	Brief van minister De Boer aan de Tweede Kamer waarin hij voorstelt informatie over risico's niet in voortgangsrapportages op te nemen (zoals de gewijzigde procedureregeling van de Kamer sinds april 2002 voorschrijft), maar uitsluitend in een besloten overleg aan de Kamer te presenteren.
11 oktober:	Voortgangsrapport 11.
18 oktober:	Lijst van vragen van de Tweede Kamer over de begroting 2003. Hierin worden verschillende vragen gesteld over de risicoreservering, die terughoudend worden beantwoord.
31 oktober:	Begrotingsonderzoek. Tweede Kamer stelt vragen over de risicoreservering. Dezelfde dag vindt aanvullend een besloten overleg met de minister plaats.
20 november:	Algemeen Overleg (voortgangsrapport 11, tariefrestrictie).
4 december:	Algemeen Overleg (risicoreservering).
11 december:	Algemeen Overleg (tariefrestrictie).
17 december:	Plenair Kamerdebat (VAO, tariefrestrictie).
2003	
20 februari:	Motie Hermans (LPF) aangenomen. Strekking van de motie is om te leren van grote projecten. De Tweede Kamer zal, zodra het rapport van de Algemene Rekenkamer is verschenen, een werkgroep in het leven roepen die een voorstel doet voor verder onderzoek.
11 april:	Voortgangsrapport 12.
27 mei:	Mevrouw Peijs (CDA) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.

datum	gebeurtenis
18 juni:	Rapport van Algemene Rekenkamer over risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute.
23 juni:	Accountantsrapport bij voortgangsrapport 12.
26 juni:	Algemeen Overleg (risicoreservering).
17 september	Algemeen Overleg (voortgangsrapport 12, risicoreservering).
5 november:	Voorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat voor een parlementair onderzoek naar de beheersing van grote infrastructuurprojecten.
27 november:	Instelling Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

Bijlage 5

Overzicht kostenontwikkeling HSL-Zuid 1991-2004

Bron	Documenten	Datum	Stand budget (mln. gulden)	Stand budget (mln. euro)	Budgettoename (in gulden)	Verklaring budgetmutatie
1	1e HSL-nota	maart 1991	3 135	1 423		nvt
2	2e HSL-nota	mei 1994	5 860	2 659	f 2 725 mln.	± raming kunstwerken: f 950 mln. ± inpassing / milieu: f 1 500 mln. ± overig: f 275 mln.
3	PKB 3	mei 1996	7 522	3 413	f 1 662 mln.	± tunnel Groene Hart: f 900 mln. ± inpassingseisen: f 535 mln. ± prijspeil f 227 mln.
4	project- beschrijving	16-7-1997	7 522	3 413	f 0 mln.	nvt
5	VGR 1	16-7-1997	8 454	3 836	f 932 mln.	± bijdrage aan België: f 823 mln. ± prijspeil: f 109 mln.
6	VGR 2	18-12-1997	8 661	3 930	f 207 mln.	± prijspeil: f 207 mln.
7	VGR 3	23-6-1998	8 675	3 937	f 14 mln.	± rente bijdrage aan België: f 14 mln.
8	VGR 4	6-1-1999	8 884	4 031	f 209 mln.	± prijspeil f 209 mln.
9	VGR 5	28-6-1999	8 884	4 031	f 0 mln.	nvt
10	VGR 6	7±1-2000	8 978	4 074	f 94 mln.	± BTW: f 8 mln. ± prijspeil: f 107 mln. ± overig: ± f 21 mln.
11	VGR 7	10±10±2000	11 719	5 318	f 2 741 mln.	± budgetoverheveling: f 1 540 mln. ± tegenvaller onderbouw: f 600 mln. ± zettingsvrije plaat: f 120 mln. ± PKB-kosten: f 110 mln. ± Privatiseringskosten: f 80 mln. ± diversen: f 30 mln. ± BTW: f 63 mln. ± prijspeil: f 198 mln.
12	VGR 8	24-4-2001	11 823	5 365	f 104 mln.	± BTW: f 104 mln.
13	VGR 9	12±10-2001	11 773	5 342	f 50 mln.	± vrijval Infraprovider: ± f 1 049 mln. ± budgetoverhevelingen: f 564 mln. ± diversen: f 68 mln. ± prijspeil: f 367 mln.
14	VGR 10	8-4-2002	12 019	5 454	f 246 mln.*	± BTW: f 246 mln.
15	VGR 11	11-10-2002	12 614	5 724	f 595 mln.	± «spanning»: f 200 mln. ± diversen: f 111 mln. ± prijspeil: f 284 mln.
16	VGR 12	11-4-2003	12 960	5 881	f 346 mln.	± budgetoverheveling: f 29 mln. ± BTW: f 313 mln. ± prijspeil: f 4 mln.
17	VGR 13	16-12-2003	13 529	6 139	f 569 mln.	± uit de risicoreservering: f 309 mln. ± Hazeldonk: f 4 mln. ± prijspeil: f 256 mln.
18	VGR 14	9-4-2004	13 967	6 338	f 38 mln.	± BTW: f 374 mln. ± «technisch»: f 53 mln. ± prijspeil f 11 mln.
19	VGR 15	8-10-2004	14 344	6 509	f 377 mln.	± uit de risicoreservering: f 198 mln. ± van Rijkswaterstaat: f 75 mln. ± vogelsterfte geluidschermen: f 51 mln. ± prijspeil f 53 mln.
	prognose		14 950	6 784		

* De bedragen zijn vanaf 1-1-2002 omgerekend in gulden.

Bronnen:

<i>Nr.</i>	<i>Kamerstuk</i>	<i>Nr.</i>	<i>Kamerstuk</i>
1	<i>TK, 1990±1991, 22 026, nrs. 2±3, p. 17</i>	11	<i>TK, 1999±2000, 22 026, nr. 123; VGR 7, p. 16</i>
2	<i>TK, 1995±1996, 22 026, nrs. 16±17, p. 189</i>	12	<i>TK, 2000±2001, 22 026, nr. 137; VGR 8, p. 14</i>
3	<i>TK, 1995±1996, 22 026, nrs. 16±17, p. 21±23</i>	13	<i>TK, 2000±2001, 22 026, nr. 143; VGR 9, p. 14</i>
4	<i>TK, 1996±1997, 22 026, nr. 74; Projectbeschrijving p. 11</i>	14	<i>TK, 2001±2002, 22 026, nr. 164; VGR 10, p. 17</i>
5	<i>TK, 1996±1997, 22 026, nr. 74; VGR 1, p. 18</i>	15	<i>TK, 2001±2002, 22 026, nr. 174; VGR 11, p. 17</i>
6	<i>TK, 1997±1998, 22 026, nr. 76; VGR 2, p. 10</i>	16	<i>TK, 2002±2003, 22 026, nr. 178; VGR 12, p. 30</i>
7	<i>TK, 1997±1998, 22 026, nr. 81; VGR 3, p. 10</i>	17	<i>TK, 2002±2003, 22 026, nr. 188; VGR 13, p. 31</i>
8	<i>TK, 1998±1999, 22 026, nr. 83; VGR 4, p. 11</i>	18	<i>TK, 2003±2004, 22 026, nr. 192; VGR 14, p. 20</i>
9	<i>TK, 1998±1999, 22 026, nr. 90; VGR 5, p. 15</i>	19	<i>TK, 2003±2004, 22 026, nr. 207; VGR 15, p. 28</i>
10	<i>TK, 1999±2000, 22 026, nr. 112; VGR 6, p. 18</i>		

In de navolgende tabellen zijn alle moties opgenomen die zijn ingediend tijdens overleggen in de Tweede Kamer waar primair de HSL-Zuid als onderwerp centraal stond. Dit betreft de Kamerstukkenreeks 22 026. De in de tabellen opgenomen nummers verwijzen naar deze Kamerstukkenreeks. Moties die weliswaar met de HSL-Zuid te maken kunnen hebben, maar in een ander kader zijn ingediend (bijvoorbeeld bij begrotingsbehandelingen), zijn derhalve niet in dit overzicht opgenomen.

Tabel 1: overzicht ingediende moties Nota-overleg 4 november 1996

Nr.	Indiener(s)	Actie	Motie verzoekt de regering:
27	Leers	verworpen	aanleg van ondergrondse kruising van de HSL met de spoorlijn Lage Zwaluwe-Roosendaal
28	Leers	verworpen	verlegging van de A16 en bundeling met de HSL ten zuiden van Breda
29	Leers	verworpen	aanleg van 500 meter lange tunnel bij Prinsenbeek
30	Leers	verworpen	onderzoek naar betere inpassing van het tracégedeelte ter hoogte van Effen
31	Leers	verworpen	uitwerking van een viersporige tunneloplossing voor Delft
32	Van Heemst/Versnel-Schmitz	ingetrokken	strakke bundeling van de HSL met de A4-A13 en een station bij Ypenburg [= Bosvariant]
33	M.B. Vos	verworpen	ontmoediging van vliegen op korte en middellange afstand en promotie van gebruik van de HSL
34	M.B. Vos	wordt nr. 59	financiering van de meerkosten van de HSL-Zuid uit andere bronnen dan het Infrastructuurfonds dan wel uit het wegbudget
35	Verbugt	wordt nr. 60	bevordering van een hoogwaardig bedieningsmodel van Den Haag met HSL-treinen en onderzoek naar optimaal benutten van kansen van een HST-station
36	Verbugt/Van Heemst	ingetrokken	een verdiepte kruising onder de spoorlijn Lage Zwaluwe-Roosendaal bij Zevenbergsche Hoek
37	Verbugt c.s.	ingetrokken	een verdiepte ligging van de HSL en A16 in een 500 meter lange tunnelbak bij Breda/Prinsenbeek
38	Verbugt c.s.	wordt nr. 61	strakke bundeling van HSL en A16 en deze zo laag mogelijk aan te leggen
39	Verbugt	aangenomen	te voorzien in een nadeelcompensatieregeling voor de glastuinbouw
40	Versnel-Schmitz		
41	Van Heemst	wordt nr. 63	nader onderzoek naar alternatief Fwb2 [= de Drechtstedenvariant]
42	Versnel-Schmitz c.s.	aangenomen	ruimere toepassing van een diepgefundeerde plaatconstructie
43	Versnel-Schmitz	vervallen	het mogelijk te maken dat gemeenten en provincies onder rijksgarantie aangeboden vastgoed aankopen
44	Versnel-Schmitz c.s.	aangenomen	opneming van ondertunneling spoor in Delft in het MIT
45	Versnel-Schmitz/Van Heemst	aangenomen	bij totstandkoming van volgend kabinet extra middelen reserveren voor openbaar vervoer
46	Aiking-van Wageningen	ingetrokken	onderzoek naar de toepasbaarheid van de Dordtsche Kilvariant
47	Stellingwerf	verworpen	in de PKB-tekst te kiezen voor de formulering een van een ontwerpsnelheid van « <i>in principe</i> » 300 km/uur
48	Stellingwerf	verworpen	alsnog de Bosvariant en de RPF-variant op een gelijkwaardig niveau van uitwerking te brengen als de A1-variant
49	Stellingwerf	verworpen	op de kortst mogelijke termijn oplossen van het knelpunt Delft door aanleg van een tunnel
50	Van den Berg	verworpen	nadere voorstellen te doen op basis van de BLN+ variant
51	Schutte	aangenomen	verankering van de positie van Den Haag in de PKB-tekst
52	Poppe	verworpen	de gereserveerde middelen voor de nieuwe HSL-lijnen in te zetten voor versnelde uitvoering van Rail 21

Tabel 2: overzicht ingediende moties Nota-overleg 16 december 1996

Nr.	Indiener(s)	Actie	Motie verzoekt de regering:
55	Leers/Stellingwerf	verworpen	extra middelen voor de uitvoering van het MIT om vertraging van MIT-projecten te voorkomen
56	Leers	aangenomen	een minimaal gelijkwaardig bedieningsniveau van internationale treinen voor Den Haag in de toekomst te garanderen
57	Leers/Stellingwerf	verworpen	verdere verdiepte aanleg van het tracé in het gebied tussen Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek
58	Leers/Stellingwerf	verworpen	de Maasdamseweg in de Hoekse Waard onder de HSL door te leiden

Nr.	Indiener(s)	Actie	Motie verzoekt de regering:
59	M.B. Vos	verworpen	financiering van de meerkosten van de HSL-Zuid uit andere bronnen dan het Infrastructuurfonds dan wel uit het wegbudget
60	Verbugt/Van Heemst	aangenomen	bevordering van een hoogwaardig bedieningsmodel van Den Haag met HSL-treinen en onderzoek naar optimaal benutten van kansen van een HST-station door hoogwaardige OV-verbinding tussen HS en CS of CS als eindpunt HSL en opwaardering CS-gebied
61	Verbugt c.s.	aangenomen	strakke bundeling van HSL en A16 zoals beschreven in aanvullende MER A16
62	Verbugt c.s.	aangenomen	te bezien of betere inpassing van het tracé bij Nieuwe Wetering en Berkel en Rodenrijs mogelijk is
63	Versnel-Schmitz/Van Heemst	aangenomen	nader onderzoek naar alternatief Fwb2 [= de Drechtstedenvariant] en na positief oordeel een voorstel te doen voor een PKB-wijziging
64	Stellingwerf/Leers	verworpen	bezien of een voortgezette bundeling met de A4 van het tracé in de Haarlemmermeer mogelijk is
65	Stellingwerf/Leers	aangenomen	te komen tot een optimale herverkaveling in de Haarlemmermeer
66	Stellingwerf c.s.	wordt nr. 71	realisering van een kwaliteitsimpuls in het Groene Hart
67	Poppe	verworpen	opschorting van het HSL-besluit
68	Leers	verworpen	strakke bundeling van de HSL met de A4-A13 en een station bij Ypenburg [= Bosvariant]

Tabel 3: overige ingediende moties betreffende HSL-Zuid

Nr.	Indiener(s)	Actie	Motie verzoekt de regering:
71	Stellingwerf c.s.	aangenomen	realisering van een kwaliteitsimpuls in het Groene Hart en hiervoor extra middelen in ICES-kader vrij te maken
92	Van Gijzel	aangenomen	geen onomkeerbare stappen te zetten bij aanbesteding internationaal vervoer alvorens de nota Derde Eeuw Spoor is behandeld
95	Reitsma c.s.	verworpen	intrekking van het aan NS gestelde ultimatum
96	Reitsma	afgevoerd	opschorting openbare aanbesteding vervoer
97	Hofstra	afgevoerd	de Tweede Kamer te informeren over gunningsprocedure
98	Stellingwerf	afgevoerd	de mogelijkheden voor zogenaamde «earn out-optie» te onderzoeken bij aanbesteding vervoerexploitatie HSL-Zuid
99	Van den Berg	afgevoerd	opschorting openbare aanbesteding vervoer zolang hiervoor een adequaat publiekrechtelijk kader ontbreekt
100	Van Walsem	verworpen	nader onderzoek van aanbestedingsvoorwaarden en het NS-bod
107	Van der Steenhoven	ingetrokken	ontwikkelen van een helder kader voor openbare aanbesteding
108	Van der Steenhoven	verworpen	voorkomen van onomkeerbare situaties bij aanbesteding
109	Van Walsem	verworpen	herstel van verstoorde verhouding tussen NS en VenW
110	Stellingwerf/Van den Berg	afgevoerd	(geen verzoek aan regering. Tweede Kamer spreekt uit dat hogesnelheidsnet onlosmakelijk deel is van Nederlandse hoofdrailnet)
147	Van der Steenhoven	wordt nr. 151	stoppen met gebruik van AVI-bodemas bij alle infrastructurele projecten in afwachting van nader onderzoek naar dit materiaal
151	Van der Steenhoven	aangenomen	stoppen met gebruik van AVI-slakken bij de HSL-Zuid
157	Van der Steenhoven/ Augusteijn-Esser	verworpen	stoppen met gebruik van AVI-slakken bij de HSL-Zuid en aanpassing van het Bouwstoffenbesluit
161	Feenstra c.s.	aangenomen	instellen van tariefrestrictie voor de HSL zodat sprake is van een level playing field ten opzichte van weg- en luchtverkeer
162	Halsema c.s.	verworpen	tariefrestrictie van maximaal 25 procent om het gebruik te stimuleren
176	Duyvendak	verworpen	tariefrestrictie van 125 procent om het gebruik te stimuleren
182	Duyvendak	verworpen	geen verplichting aan te gaan en uitgaven te doen betreffende de risicoreservering tot er helderheid is over onderbouwing en gevolgen van deze uitgaven
193	Hofstra c.s.	wordt nr. 196	tijdige en volledige realisatie, met name de bediening van Den Haag
194	Hofstra c.s.	afgevoerd	stationsaanpassingen in Arnhem en Breda
196	Hofstra c.s.	aangenomen was nr. 193	tijdige en volledige realisatie, met name de bediening van Den Haag

Overzicht geraadpleegde bronnen

Kamerstukken

- 14 390 Structuurschema Verkeer en Vervoer
- 20 490 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
- 20 922 Tweede Structuurschema Verkeer en vervoer
- 21 137 Nationaal Milieubeleidsplan
- 21 879 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
- 22 026 Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding
Amsterdam-Brussel-Parijs
- 22 512 Infrastructuur
- 22 589 Betuweroute
- 23 661 Partiële herziening Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer
- 27 195 Beleidsinformatie Betuweroute
- 27 658 Zuiderzeelijn
- 28 070 Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering
- 28 472 Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking
- 28 645 Informatievoorziening grote projecten
- 28 724 Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid
- 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Boeken en rapporten

Aard en omvang van het hoge-snelheidslijn vervoer: verkenning van marktpotentieel en commerciële levensvatbaarheid HSL; eindrapport 1992

Beuzekom, A. A. van (1993) Bundelen van lijninfrastructuur: vragen naar de bekende weg, Delft (Technische Universiteit Delft).

Blomberg, A. B. (2002) Op de goede weg: evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet, Hoofddirectie Juridische Zaken: Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Bomhoff, E. J. (2001) Kijken over de grenzen: zesde Foeke Kuiper lezing (Railforum).

Bruijn, J. A. de, Jong, P. de, Korsten, A. F. A., Zanten, W. P. C. van (1996) Grote projecten : besluitvorming en management, Alphen aan de Rijn (Samsom H. D. Tjeenk Willink).

Centraal Planbureau (1994) Macro-economische analyse van de hogesnelheidslijn, werkdocument 66, Den Haag (CPB)

Centraal Planbureau, RIVM, SCP, AVV (1998) Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht: CPB Werkdocument 103, Den Haag (CPB).

Commissie van Wijzen (1999) Advies inzake de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. (2003) Megaprojects and risk: An anatomy of ambition, Cambridge (Cambridge University Press).

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K., Buhl, S. L. (2004) How (In)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of Transportation, Aalborg (Aalborg University).

Flyvbjerg, B. (2004) Procedures for dealing with optimism bias in transport planning: guidance document 2004

Goemans, T., Schwarz, J. J., Zegveld, W., Broer, J. T. B., Verhoogt, P., Zelle, R. (1994), Meezitten en tegenlopen: Een onderzoek naar de kwaliteit van de planningsen ramingscijfers in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Grondelle, W. J. van (1998) Besluitvorming over de HSL-Zuid: De ervaringen met een verrassende coalitie In: Lobbyen in Nederland: professie en profijt/Schendelen, M. P. C. M. van, Pauw, B. M. J., Den Haag (SDU), p. 215±234

Haselen, H. W. J. van (1995) Divisie transport Update kosten-baten-analyse Hoge-snelheidslijn: offerte: In opdracht van Projectbureau Hoge-snelheidslijn en Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), Ecorys Transport

Haselen, H. W. J. van, Schijndel-Pronk, M. Y. van (1996) Kosten-baten-analyse HSL-Zuid A1 variant: Opdrachtgevers: ± Projectorganisatie Hogesnelheidslijn (HSL) ± Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV): Projectbegeleiding: Drs. A. L. 't Hoen (AVV) Ecorys Transport

Harfst, P., Schnapp, K. U. (2003) Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien, Berlin (WZB).

Hart, P. 't, Metselaar, M., Verbeek, B. (1995) Publieke besluitvorming, Den Haag (Vuga).

IME consult (1992) Onderzoek ramingen Prorail '96.

Jong, W. M. de (1998), Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur: Duitsland, Frankrijk, Nederland, Engeland, Zwitserland, Verenigde Staten, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Koppenjan, J., Rijnveld, M. (1998) Beslissen over HSL-Zuid: «Mission impossible» of proeftuin voor interactieve besluitvorming? In: Voorlichting in veldtheoretisch perspectief: uitgangspunten en casestudies/P. Schedler, F. Glastra (red.). ± Lemma, p. 121±148.

Koppenjan, J., Ham, H. van (2002) Publiek private samenwerking bij transport infrastructuur Utrecht (Lemma).

McKinsey (1992) Aard en omvang van het hogesnelheidslijnvervoer, verkenning van marktpotentieel en commerciële levensvatbaarheid.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997) Het spelregelkader MIT, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002) Werkwijzer: MIT-verkenning nieuwe stijl, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie FEZ (1997) Eindrapportage monitoring: het spelregelkader MIT, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Financiën (1993) Een beleidskader voor private financiering van Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

NEI (1994) Kosten-Batenanalyse Hoge Sneleidslijn, Rotterdam (NEI).

Moret, Ernst & Young (1996) Op het spoor van ... Onderzoek PKB HSL-Zuid, Den Haag

Otten, M. (2000) Verstrikt in grote projecten : Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn totstandkwamen, Den Haag, (VNG).

Riet, O. van de (2003) Political analysis in multi-actor policy settings : navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge, Delft, (Eburon Publishers).

Rijkswaterstaat (1994) Meezitten en tegenlopen : een onderzoek naar de kwaliteit van de plannings- en ramingscijfers in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Rijkswaterstaat en IME consult (1991) Een raamwerk voor ramingen, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Rubin, I. S. (2002) Balancing the federal budget : eating the seed corn or trimming the herds?, New York (Chatham House Publishers).

Teisman, G. R. (1998) Complexe besluitvorming : een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, Den Haag (Elsevier bedrijfsinformatie).

TU Delft (1994) De hogesnelheidstrein via Den Haag? Kritische reatie op de nieuwe HSL-nota, Delft (TUD).

TU Delft (1995) Vervolgstudie TU-variant, Toekomstwaarde nader onderzocht, Delft (TUD).

TU Delft (996) De HST kan niet buiten Den Haag. TU-visie naar aanleiding van de BBLN-studie, Delft (TUD).

Valk, Th. W. de (1997) Het milieu tot besluit, Amsterdam (Vrije Universiteit).

Visser, J. C. S. N., Bentvelsen, Th. (1991) De hoge-snelheidslijn in de Randstad, Delft (TUD).

Vondeling, A., (1976) Tweede Kamer: lam of leeuw, Amsterdam (De Arbeiderspers).

Vries, J. de (2002) Paars en de managementstaat, het eerste Kabinet Kok (1994±1998), Apeldoorn (Garant).

VROM-raad (2002) Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek; advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002, Advies 033, Den Haag (ministerie van VROM).

Weggeman, L. (2003) Controversiële besluitvorming: Opkomst en functioneren van groen polderoverleg, Utrecht (Lemma).

Werkgroep Blom (1998) Kostenontwikkeling infrastructuurprojecten: heldere (project)sturing als basis voor beheersing kostenontwikkeling.

WRR (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek: rapporten aan de regering 53, Den Haag (SDU).

Kranten- en tijdschriftartikelen algemeen

Bakker, R., Sorben, A., Vermeend, W., Grote projecten In: Beleidsanalyse 20, 3, 1991: 4±31.

Beek, K. W. H. van, Koopmans, C. C., Beter besluiten over grote projecten In: Stedebouw & Volkshuisvesting 76, 3 en 4, 1995 : 19±23.

Blankert, J. C., Overheid mag verantwoordelijkheid voor infrastructuur niet ontlopen, Het Financieele Dagblad, 22 juni 1999.

Boneschansker, E., Noort, E.A. van, De moeizame analyse van kosten en baten, ESB, jrg. 80 (1995) 4017, p. 629±634.

Bruzelius, N., Flyvbjerg, B., Rothengatter, W., Big decisions, big risks: improving accountability in mega projects In: International Review of Administrative Sciences, Vol. 64, 1998, 423±440.

Eijgenraam, C. J. J., Koopmans, C. C., Tang, P. J. G., Verster, A. C. P., Evaluatie van infrastructuur In: ESB, 85 (2000) 4253: 358±361.

Flyvbjerg, B., Holm, M. S., Buhl, S. (2002) Underestimating costs in public works projects: error or lie? In: Journal of the American Planning Association, Vol. 68, no. 3, summer 2002, 279±295.

Goemans, T., Smits, H. N. J. Smits, Kostenbeheersing van een megaproject: de Oosterscheldewerken In: ESB, 24 oktober 1984.

Haan, P. de, Oplossing WRR getuigt van verkeerd begrip ruimtelijke ordening, Binnenlands Bestuur 15, 1994, 37: 24±25.

Hart, P. t , Publieke ondernemers in Babylonische netwerken: grote projecten en politiek-bestuurlijk management In: *Beleid en Maatschappij*, 20 (1993) 3, p. 126±142.

Heuvel, M. J. J. van den, Pestman, P. K., Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten moet beter In: *Tijdschrift voor openbare financiën* 35, 2003, 6, p. 273±281.

Heuvel, F. A. M., Leers, G. B. M., Publiek-private samenwerking mag geen vrijbrief zijn voor rustig achteroverleunen, *Het Financieele Dagblad*, 19 juni 1999.

Heuvelhof, E. F. ten, Parlementaire controle en meerzijdig sturen In: *Bestuurskunde* 3, 1994: 105±112.

Jong, M. de, Geerlings, H. (2003) De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk: Hoe het succes van de O(E)El lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt In: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, nr. 3, 2003, p. 166±178.

Leeuwenburgh, W., Manipulatie en belangenverstrengeling bij Betuwelijn en HSL: de beerput van de adviesfraude, *NRC Handelsblad*, 7 februari 2004.

Maartens, M. (1991) Deltawerken van NS aangepast aan maatschappelijke behoefte In: *Openbaar Vervoer* nr. 12±1991: 12±13.

Minister Maij-Weggen (verkeer) wil geen illusies wekken; Betuwelijn niet ondergronds, *NRC Handelsblad*, 25 november 1992.

Priemus, H., Een nieuwe koers voor het ICES-beleid In: *ESB*, 87 (2002) 4384, p. 826±828.

Skamris, M. K., Flyvbjerg, B., Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport projects In: *Transport policy*, Vol. 4. no.3, 1997, p. 141±146.

Kranten- en tijdschriftartikelen HSL-Zuid

Ambtelijk complot tegen NS, *De Telegraaf*, 2 december 1999.

Ambtenaar vindt met zijn HSL-plan gehoor bij ministers De Boer en Jorritsma; «Willem Bos-trace» spaart Groene Hart / Gollin, R., *De Volkskrant*, 18 november 1995.

Besluit over snelle trein negen maanden uitgesteld / Donker, B., Pama, G., *NRC Handelsblad*, 2 december 1994.

«Bos-variant» hogesnelheidslijn tijdens hoorzitting afgewezen / Eijk, D. van, Pama, G., *NRC Handelsblad*, 19 januari 1996.

CDA vraagt prijs voor keuze Bos-variant HSL / Hoedeman, J., Meens, T, *De Volkskrant*, 1 november 1996.

Commissaris van de Koningin Houben rekent voor HSL op parlement: «Opstelling Kok onaanvaardbaar», *BN/DeStem*, 19 juni 1996.

De Boer zoekt ondergrondse oplossing voor overbevolkt Nederland
«Gewoon een weg van A naar B kan niet meer» / Wees, K. van, Haagsche
Courant, 7 april 1995.

HSL niet door Groene Hart / Nouwen, P. A., Winsemius, P. Doornbos, G. J.,
NRC Handelsblad, 14 maart 1996.

HSL-debat; Kabinet kan voordeel doen met verdeeldheid, Het Financieele
Dagblad, 30 oktober 1996.

Kabinet wil plots toch concurrentie op spoor / Gelder, van H. De Volks-
krant, 5 juni 1999.

Kamer tegen flitslijn door Groene Hart, De Volkskrant, 5 november 1996.

«Meppen in het debat vind ik fantastisch» / Hoedeman, J., De Volkskrant,
6 november 1996.

Minister De Boer hoefde voor HSL niet met portefeuille te rammelen
«Doorsnijding was niet acceptabel» «Premier Kok is overtuigd geraakt»/
Hoedeman, J., De Volkskrant, 4 mei 1996.

«Minister De Boer; Snelle trein via Den Haag» / Wees, K. van, Haagsche
Courant, 10 oktober 1995.

«Nieuw onderzoek naar HSL is een extra toets», Haagsche Courant,
11 juni 1996.

Nog meer problemen; HSL bijna 3 miljard duurder / Vogels, P., Haagsche
Courant, 18 november 1999.

Offertes voor grote projecten te hoog; buitenlandse bouwers moeten
prijzen onder druk zetten, Cobouw, 20 september 1999.

Steun CDA voor motie Bos-variant HSL brengt kabinet in problemen;
geschoffeerd CDA doorziet list PvdA / Hoedeman, J., Meens, T., De
Volkskrant, 5 november 1996.

Zorgen over forse kostenstijging HSL, Haagsche Courant, 19 november
1999.

Bijlage 8**Afkortingenlijst**

AD	Accountantsdienst
AMROBEL	Amsterdam-Rotterdam-België
ARK	Algemene Rekenkamer
BBLN	Bundeling Bestaande Lijnen Noord
BEM	Baan Exploitatie Maatschappij
BNP	Bruto Nationaal Product
BOT	Build Operate Transfer
BUIZA	Buitenlandse Zaken
COW	Commissie van Overleg Wegen
CPB	Centraal Planbureau
DAD	Departementale Accountantsdiensten
DB	Deutsche Bahn
DBFM	Design Build Finance Maintain
D&C	design and construct
DG	directeur-generaal
DG	directoraat-generaal
DGG	directoraat-generaal Goederenvervoer
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FEZ	Financieel Economische Zaken
GBO	Gebundeld Bestuurlijk Overleg
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
HSL	Hogesnelheidslijn
HSA	High Speed Alliance
HST	Hogesnelheidstrein
ICE	Intercity Expres (Duitse hogesnelheidstrein)
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
IEM	Infrastructuur Exploitatie Maatschappij
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten
KBA	Kosten/batenanalyse
KKBA	Kengetallen-kosten/batenanalyse
KvK	Kamer van Koophandel
LOI	Letter of Intent
M&E	mechanisch en elektrische (installaties)
MER	milieueffectrapport
m.e.r.	milieu-effectrapportage
MEY	Moret, Ernst en Young
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKBA	maatschappelijke kosten/batenanalyse
MMA	meest milieuvriendelijke alternatief
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NIB	Nationale Investeringsbank
NIMBY	Not In My Back Yard
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NS	Nederlandse Spoorwegen
NS-RIB	Nederlandse Spoorwegen Railinfrabeheer
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OVI	Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur
PBKA	Parijs-Brussel-Keulen-Amsterdam

PKB	planologische kernbeslissing
PLIMBY	Please In My Back Yard
PPS	Publiek private samenwerking
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
PSC	Public Sector Comparator
RARO	Raad voor de Ruimtelijke Ordening
RIB	Railinfrabeheer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RPC	Rijkspanologische commissie
RROM	Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne
RWS	Rijkswaterstaat
SG	secretaris-generaal
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer (Franse spoorwegen)
SOVI	Structuurgroep Ondergrondse Infrastructuur
SPI	Stuurgroep Privatisering Infrastructuur
SPRI	Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWAB	Samen Werken Aan Bereikbaarheid
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
TEN's	Transeuropese Netwerken
TGV	Train à Grande Vitesse
TiB	Transport in Balans
TUD	Technische Universiteit Delft
VEM	Vervoers Exploitatie Maatschappij
VGR	Voortgangsrapport
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
WB 3	Bos-variant
WBH	Bos-variant, met station Haaglanden
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening