

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
20 maart 2006	5
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGTL 005969/SP/MD	-
Onderwerp	
Exploitatie Betuweroute	

Geachte voorzitter,

Op 16 januari 2006 heb ik de MoU's met het consortium GTRC en ProRail aan u voorgelegd. Een aantal in de aanbiedingsbrief van 16 januari 2006 en de MoU's benoemde posten was toen nog niet gekwantificeerd. Daarover ontstond meteen daarna discussie. Ik heb naar aanleiding daarvan opdracht gegeven aan bureau Horvat hier een audit naar uit te voeren.

Daarnaast heb ik de heer Maljers (onder andere voormalig voorzitter Raad van Bestuur Unilever) gevraagd te onderzoeken of met voldoende vertrouwen tegemoet kan worden gezien dat het consortium de in de MoU's vastgelegde afspraken tot uitvoering kan brengen. Dit laatste op grond van de hoorzitting op 9 februari 2006 en de brief van 13 februari 2006 van onder andere een aantal consortiumpartners.

Uit de Horvat audit blijkt dat er geen doorslaggevende kostenverschillen zijn tussen beheer door GTRC en beheer door 'ProRail bestaande opzet'¹. De heer Maljers komt in zijn rapportage tot de conclusie dat de verhoudingen tussen de partijen zodanig zijn dat het niet waarschijnlijk is dat er voldoende vertrouwen is dat het consortium de doelstellingen, zoals in de MoU vastgelegd, ook snel en efficiënt zal kunnen bereiken. De heer Maljers adviseert mij om niet verder te gaan met het GTRC consortium.

¹ 'ProRail bestaande opzet' wordt door Horvat gehanteerd voor de situatie dat ProRail de Betuweroute zou gaan beheren. Horvat heeft hiervoor aansluiting gezocht bij het beheerplan 2006 van ProRail.

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95

Ik ben op grond van bovenstaande onderzoeken en hun onderlinge samenhang daarom voornemens, na uw Kamer gehoord te hebben, te besluiten om geen goedkeuring te geven aan de MoU's.

Ik heb naar eer en geweten mij tot het uiterste ingespannen om de Betuweroute met betrokkenheid van derden met commerciële expertise, tegen lagere kosten en met het overnemen van risico's van de Staat, commercieel te laten exploiteren. Ik moet helaas constateren dat dat niet mogelijk is gebleken.

Het blijft mijn doel de Betuweroute op 1 januari 2007 in gebruik te nemen. Daarom ben ik voornemens een dochteronderneming van ProRail op basis van gerichte prestatie-afspraken de Betuweroute te laten exploiteren voor een periode van maximaal 5 jaar. Dit leidt tot een constructie en randvoorwaarden die ProRail dwingen de exploitatie maximaal efficiënt uit te voeren. Op deze wijze wordt een gunstige basis gelegd voor een eventuele toekomstige aanbesteding van de Betuweroute.

In deze brief ga ik in paragraaf 1 in op de resultaten van de Horvat audit en in paragraaf 2 op de aanbevelingen van de heer Maljers. In paragraaf 3 licht ik mijn conclusies toe. Daarna geef ik u in paragraaf 4 mijn beeld van het proces tot nog toe en beschrijf ik de stappen die moeten worden gezet om het voornemen, gehoord de Tweede Kamer, te realiseren. Ik sluit af in paragraaf 5.

De antwoorden op de individuele vragen die u tijdens het debat van 14 februari 2006 heeft gesteld en de vragen die nog open stonden zijn opgenomen in bijlage 5.

Separaat ontvangt u nog deze week een brief waarin ik nader in ga op de gebruiksvergoeding voor de periode 2007 tot en met 2011.

1. Resultaten Horvat audit van de kosten

Naar aanleiding van indicaties dat de kosten van de GTRC variant hoger zouden zijn dan oorspronkelijk voorzien, heb ik Horvat opdracht gegeven een onafhankelijke audit uit te voeren naar de volledigheid, juistheid en het daarmee samenhangend risicoprofiel van posten uit de kostenramingen voor de GTRC en 'ProRail bestaande opzet' varianten.

De Horvat audit is samengevat in bijlage 1. De Horvat audit zelf is bijgevoegd in bijlage 2. De belangrijkste punten zijn:

- de onzekerheid van de genoemde bedragen is relatief groot. De hierna genoemde bedragen hebben derhalve elk een bandbreedte die in het rapport van Horvat nader wordt gekwantificeerd. Voor het totaalbedrag vermeldt Horvat een marge van plus of min 30%, voor de afzonderlijke posten kan de marge aanzienlijk anders zijn;
- de operationele kosten van beheer van GTRC worden in de Horvat tabel ca € 19 mln. hoger weergegeven dan in de 'ProRail bestaande opzet' optie;

dit mede als gevolg van snijverliezen (€ 13,5 mln.) en de kosten van de eindeconcessieregeling van € 5,4 mln.;

Tabel 1. Uitkomsten Horvat audit, onzekerheidsmarge + of – 30%

Bedragen in € mln.	ProRail bestaande opzet	GTRC
Kosten excl. vernieuwing en zettingen ²	118,6	137,5
Opbrengsten	42,6	65,8
Overheidsbijdrage	76,0	71,7

- Gegeven de onzekerheidsmarge, concludeert Horvat dat beide concessievarianten orde grootte een even groot 'kosten- en risicoprofiel' hebben.
- Horvat heeft de opbrengsten uit gebruiksvergoeding niet geaudit. Deze opbrengsten zijn zeer gevoelig voor een nader besluit over de tarieven van de gebruiksvergoeding;
- Horvat geeft aan dat een goede samenwerking tussen alle partijen een voorwaarde is om binnen de voorgenomen kosten te blijven. Hij wijst op het risico van kostenstijgingen als de verhoudingen binnen het consortium juridificeren.

De relatie met de eerder aan u genoemde bedragen voor de overheidsbijdragen in mijn brieven van 16 januari 2006 en 9 februari 2006 licht ik toe in bijlage 3. Feit is dat de GTRC optie in de analyse van Horvat hoger uitvalt omdat Horvat de eerder alleen kwalitatief benoemde kosten kwantificeert.

De overheidsbijdrage van de variant 'ProRail bestaande opzet' tot en met 2011, inclusief de kosten van vernieuwing zoals aangegeven door Horvat, past binnen de kaders van art. 13.02 van de begroting van het Infrastructuurfonds-2006. In de komende ontwerpbegroting worden de uitgaven en inkomsten van de exploitatie van de Betuweroute separaat inzichtelijk gemaakt.

2. Resultaten onderzoek van de heer Maljers

Ik heb de heer Maljers gevraagd te onderzoeken of met voldoende vertrouwen tegemoet kan worden gezien dat het consortium de in de MoU's vastgelegde afspraken tot uitvoering kan brengen. Dit laatste was belangrijk vanwege de zorgen uitgesproken door ProRail tijdens de hoorzitting gehouden door uw Kamer op 9 februari 2006. De heer Maljers heeft de afgelopen drie weken uitvoerig gesproken met alle betrokkenen.

² Voor herleiding van de cijfers in deze tabel naar de Horvat tabel wordt verwezen naar bijlage 1. De in Horvat genoemde post "Restzettingen en lcm (life cycle management)" is thans niet opgenomen in de exploitatie-opzet van de Betuweroute. Over deze post wordt u nader geïnformeerd bij de reguliere voortgangsrapportage Betuweroute.

In zijn rapportage komt de heer Maljers tot de conclusie dat de verhoudingen tussen de partijen zodanig zijn dat het niet waarschijnlijk is dat er voldoende vertrouwen is dat het consortium de doelstellingen, zoals in de MoU vastgelegd, ook snel en efficiënt zal kunnen bereiken. De heer Maljers adviseert mij om niet verder te gaan met het GTRC consortium. Tevens adviseert hij mij voor een periode van maximaal 5 jaar het management van de exploitatie van de Betuweroute op te dragen aan een daartoe op te richten dochtermaatschappij van ProRail, zo mogelijk in nauwe samenwerking met HbR, binnen de bestaande beheerconcessie.

In zijn rapportage doet de heer Maljers een aantal specifieke aanbevelingen over de wijze waarop deze exploitatie binnen ProRail zou kunnen worden ingericht. De rapportage van de heer Maljers wordt u - omdat zij bedrijfsgevoelige gegevens bevat - vertrouwelijk toegestuurd.

3. Voorgenomen besluit

Op basis van paragrafen 1 en 2 kom ik tot de volgende conclusies. Ik kom tot het oordeel dat het oorspronkelijke doel van het consortium – een sterk commercieel georiënteerd voorstel met aanzienlijke besparingen voor de overheidsbijdrage aan de Betuweroute – niet kan worden gerealiseerd met de afspraken zoals die zijn opgenomen in de MoU's.

Op zichzelf zou ik eventueel bereid zijn geweest ook met een hogere overheidsbijdrage door te gaan met het consortium aangezien het de kans biedt een strategische stap te zetten in de richting van een toekomstige aanbesteding. Echter, het risico van verdere kostenstijging in de GTRC optie en de inzichten verkregen in het onderzoek van Maljers leiden thans tot het voornemen geen goedkeuring te verlenen aan de MoU's. De oplossing die ik u voorleg moet bovendien de condities scheppen voor de exploitatie van de Betuweroute vanaf 1 januari 2007.

Mede naar aanleiding van uw vragen tijdens het AO van 14 februari 2006 heb ik laten nagaan of exploitatie van de Betuweroute zonder de inbreng van ProRail op dit moment mogelijk is. Ik ben van mening dat een dergelijke optie niet mogelijk is. Betrokkenheid van ProRail in het beheer van de Betuweroute is essentieel, zeker in deze eerste jaren, aangezien zonder inbreng van kennis, kunde en systemen vanuit ProRail het beheer moeizaam of niet van de grond zal komen.

Ik heb daarom het voornemen om het advies van de heer Maljers over te nemen. Dit advies biedt een goede basis voor een effectieve en efficiënte start van de Betuweroute en om een goede uitgangspositie te creëren voor een mogelijke toekomstige aanbesteding. In paragraaf 4 geef ik aan hoe ik dit voorgenomen besluit wil uitwerken, gehoord hebbende de Tweede Kamer.

4. Reflectie op gang van zaken en vervolgstappen

Ik betreur de gang van zaken rondom de besluitvorming over de exploitatie van de Betuweroute. Met dit proces is kostbare tijd verloren gegaan. In bijlage 4 geef ik een

korte samenvatting van het proces sinds mijn besluit in april 2005 de business case van ProRail en HbR af te wijzen tot het ondertekenen op 16 januari 2006 van de MoU's met ProRail en GTRC.

Zoals u weet waren voor mij een zo groot mogelijke kostendekkendheid en een sterke commerciële oriëntatie van het beheer belangrijke doelen. Vanuit de overtuiging dat het GTRC voorstel dit in zich had heb ik mij de afgelopen maanden tot het uiterste ingespannen om op basis van dit voorstel overeenstemming tot stand te brengen.

Het is ongelukkig dat de omvang van de kosten verbonden aan de GTRC optie pas na de ondertekening van de MoU's volledig in beeld is gekomen. Daardoor heeft een volledige afweging van de integrale kosten en risico's niet vóór ondertekening van de MoU's kunnen plaatsvinden. Verder ben ik uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de consortium partners.

Ik ben voornemens, gehoord de Tweede Kamer, het vervolg als volgt in te richten:

1. ProRail te vragen alles te doen om te komen tot exploitatie van de Betuweroute per 1 januari 2007 voor een periode van maximaal 5 jaar;
2. ProRail te vragen een aparte dochtermaatschappij op te richten met een eigen Raad van Commissarissen;
3. Het doel van de dochtermaatschappij is drieledig:
 - het nastreven van een efficiënte, commerciële exploitatie van de Betuweroute gericht op optimalisatie van het vervoerspotentieel van de lijn;
 - het nastreven van kostendekkende exploitatie voor wat betreft de variabele kosten;
 - een gunstig trackrecord creëren voor een eventuele toekomstige aanbesteding van de exploitatie;
4. De op te stellen prestatie-afspraken zullen dit drieledig doel vertalen naar kaders waarbinnen de dochtermaatschappij het beheer zal gaan verrichten;
5. Alle risico's die samenhangen met exploitatie, beheer en onderhoud en veiligheid van de Betuweroute worden gedurende maximaal 5 jaar, net als bij het bestaande hoofdspoorwegennet, ondergebracht bij ProRail;
6. De voorgestelde constructie kan een wettelijke basis krijgen op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de huidige beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). Dit voorkomt snijverliezen;
7. Er wordt een juridisch traject gestart zodat alle functies die bij de dochtermaatschappij liggen formeel kunnen worden ontvlochten van ProRail. Dit om bij een eventuele toekomstige aanbesteding belemmeringen weg te nemen.
8. Deze constructie gaat in per 1-1-2007 voor een periode van maximaal 5 jaar. Na drie jaar kunnen de voorbereidingen voor een eventuele aanbesteding ter hand worden genomen. De volgende drie vragen zullen eerst beantwoord moeten worden:
 - Is er een markt voor aanbesteden;
 - Wat is precies het product dat kan worden aanbesteed;
 - Wegen de kosten die verbonden zijn aan een aanbesteding op tegen de verwachte opbrengsten.

9. Als het antwoord op die vragen positief is kan een aanbesteding gestart worden. De doelstelling kan dan zijn de exploitatie per 1-1-2012 in handen te geven van een private onderneming.

Op dit moment lijkt het verstandig de Betuweroute voor een periode van 3 jaar te exploiteren voordat begonnen wordt met een eventuele aanbesteding die naar verwachting 2 jaar in beslag zal nemen. Dit stelt mij in staat met een duidelijk product naar de markt te gaan. Ik stel voor dit voornemen in 2008 te evalueren om te zien of versnelling mogelijk is.

Gegeven het voorgenomen besluit in deze brief is het voorstel van Strukton van 2 maart 2006, dat ook aan u is gestuurd, geen optie meer. Strukton kan in concurrentie met andere marktpartijen een rol gaan spelen in het beheer van de Betuweroute voor die taken die de dochtermaatschappij van ProRail de komende jaren in de markt zal gaan zetten.

5. Tot slot

In deze brief leg ik u het voornemen voor een dochteronderneming van ProRail de exploitatie van de Betuweroute op te dragen onder de eerder in deze brief genoemde voorwaarden.

Met dit voorgenomen besluit heb ik het vertrouwen dat er een solide basis wordt gelegd voor de exploitatie van de Betuweroute per 1 januari 2007. Ik zie nu ook geen alternatieve mogelijkheden voor de exploitatie van de Betuweroute. Ik heb mij tot het uiterste ingespannen om de Betuweroute met betrokkenheid van derden commercieel te laten exploiteren en heb moeten concluderen dat dit thans niet mogelijk is. Nu is het echter zaak te starten met de voorbereiding van de exploitatie van de Betuweroute per 1 januari 2007 op de aangegeven basis.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs