

Antwoorden op vragen aan de Regering over het rapport “Reconstructie Betuweroute. De besluitvorming uitvergroot”

Kamerstuknummer : 29283-7
Vragen aan : Regering
Commissie : Verkeer en Waterstaat

Nr Vraag

- 1 Op welke wijze, hoe vaak en door wie is er vanuit het kabinet of de departementen contact geweest met de (leden van de) commissie Hermans over het uit te brengen advies?

Antwoord:

Indien er contacten vanuit het kabinet met (leden van de) commissie Hermans zijn geweest zijn deze niet gedocumenteerd, en derhalve nu - tien jaar later - niet meer te reconstrueren. Ook in het verslag van het openbare gesprek van de TCI met de toenmalige minister van Verkeer & Waterstaat, mevrouw Jorritsma-Lebbink, (TCI-deelrapport nr. 11 - verslagen hoorzittingen, blz. 633 en verder) is daarover niets terug te vinden, behoudens contacten ten behoeve van de samenstelling van de Commissie. De contacten vanuit de departementen zijn, voor zover gedocumenteerd, beperkt gebleven tot de reguliere logistieke en financiële begeleiding en het aanleveren van informatie - gevraagd of ongevraagd - en het beantwoorden van vragen van de Commissie Hermans; deze stukken zijn alle door de TCI onderzocht en - waar de TCI deze van belang achtte - genoemd in de TCI-rapportage.

- 2 Waarom heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat (VW) de ontstane “spanning” tussen raming en budget van f. 550 miljoen niet aan de Tweede Kamer gemeld? Hoe verhoudt dit besluit zich tot Bijlage B van de regeling grote projecten, waarin wordt gesteld dat bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijdse rapportage, inclusief voorstellen om de spanning op te lossen, moet worden uitgebracht?

Antwoord:

In de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer meldde de toenmalige minister van verkeer & Waterstaat het volgende over de spanning tussen raming en budget, en de wijze waarop zij daarmee wilde omgaan:

“Er is een verschil tussen de door V&W in de begroting gereserveerde middelen en de kostenraming van NS-RIB voor de aanleg van de Betuweroute. Het departement houdt vooralsnog vast aan de in de begroting opgenomen middelen, temeer daar deze valt binnen de onzekerheidsmarges die horen bij het begrotingsbedrag dat V&W hanteert. Een nadere beoordeling van het verschil tussen het budget en de kostenraming van NSRIB is ondermeer afhankelijk van het goedgekeurde Programma van Eisen (PvE), de uitkomsten van de kostenaudit en de resultaten van de eerste aanbestedingen zoals hieronder nader aangeduid.”

Of deze benadering past bij het gestelde in de Regeling Grote Projecten over “dreigende kostenoverschrijdingen” hangt ervan af of men de toenmalige situatie beoordeelde als een concrete dreiging dat er daadwerkelijk een kostenoverschrijding aan zat te komen. Kennelijk heeft de toenmalige minister geoordeeld dat zulks (nog) niet het geval was.

- 3 Kan de regering voor de periode oktober 1995 tot eind 1998 een schematisch overzicht geven van de verschillende bedragen die zijn genoemd als de hoogte van de spanning tussen raming en budget? Kan de regering aangeven wanneer deze bekend zijn geworden bij de projectdirectie? Wanneer zijn deze gemeld aan de minister en wanneer aan de Tweede Kamer? Uit welke posten bestonden deze bedragen?

Antwoord:

In onderstaande tabel is het verloop van de spanning tussen budget en raming van de Betuweroute weergegeven met het tijdstip waarop diverse betrokkenen hiermee bekend waren. De posten die ten grondslag liggen aan de spanning zijn beschreven in het TCI-deelrapport 'Reconstructie Betuweroute' op bladzijden 214-220.

*Verskil tussen budget en raming in miljoen **gulden** zoals bekend bij betrokkenen*

tijdstip	projectdirectie	Minister	Tweede Kamer	
oktober 1995	530	530	-	
juni 1996	940	650	- ¹	(VGR1)
oktober 1996	1025	940	- ¹	(Tracébesluit)
maart 1997	418	300 ²	300 ²	(VGR2)
september 1997	447	300 ²	300 ²	(VGR3)
maart 1998	512	300 ²	300 ²	(VGR 4)
november 1998	28	28	- ³	(Mallejan Akkoord)

¹ in kwalitatieve termen gemeld dat er een verschil tussen budget en raming is.

² exclusief het risico extra kosten stelpost bodemsanering.

³ in antwoord op Kamervragen n.a.v. VGR4 gemeld dat er geen reden is dat het budget niet gehandhaafd kan worden.

- 4 Waarom is in de eerste voortgangsrapportage niet gemeld hoe hoog de dreigende spanning tussen raming en budget zou zijn?

Antwoord:

Zie het citaat in het antwoord op vraag 2 hierboven.

- 5 Is het gebruikelijk om gerealiseerde kostenstijgingen, administratieve overboekingen en stelposten te kwalificeren als "behorend bij de onzekerheidsmarge van een begrotingsbedrag" van een project? Waarom is de "spanning van rond de f. 1 miljard" op deze manier in de eerste voortgangsrapportage gemeld?

Antwoord:

De genoemde kostensoorten leiden allen tot een hogere raming van de uitgaven. Juist omdat dergelijke stijgingen konden voorkomen was het gebruikelijk om een onzekerheidsmarge rondom de geraamde en begrote bedragen te hanteren om die stijgingen op te vangen. In de voortgangsrapportage werd daarom ook expliciet gemeld dat bij het door V&W gehanteerde begrotingsbedrag een onzekerheidsmarge van 20 percent behoorde.

De reden voor de wijze van vermelding in de voortgangsrapportage werd aangegeven in de voortgangsrapportage zélf; zie het citaat in het antwoord op vraag BR-2.

- 6 Waarom heeft de minister op 21 mei 1997 in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer gemeld dat de tegenvaller ten aanzien van bodemsanering f. 60 miljoen bedroeg terwijl de meest recente raming uitging van een veelvoud daarvan?

Antwoord:

De TCI schrijft hierover: “*Onduidelijk is waarop de minister zich hierbij baseert*”. Ik deel die constatering.

- 7 Hoe kan het dat ondanks de afspraak uit het Malle-Janakkoord dat het budget voor Engineering, Apparaatskosten en Toezicht (EAT) gefixeerd zou worden op f. 1200 miljoen het bedrag in de jaren daarna desondanks verder is gestegen tot f. 1,6 miljard in 2004?

Antwoord:

Het bedrag van f 1200 miljoen (prijsspeil 1997) voor de kosten van ‘engineering, apparaat en toezicht’ (EAT) is opgenomen in het Mallejan akkoord van oktober 1998, met een aantal opmerkingen en uitgangspunten. ProRail had op dat moment nog geen maakbaar plan om de EAT-kosten op dit maximum te fixeren. Het in dit akkoord gehanteerde percentage van 15% van de bouwkosten was lager dan het percentage dat ProRail bij andere, kleinere, projecten calculeerde; er werd bij het zeer grote project Betuweroute gerekend op besparingen door repeteer-effecten. Voorts werd toen uitgegaan van oplevering van het project Betuweroute medio 2005.

De stijging van de EAT-kosten tot f. 1,6 miljard kent een aantal oorzaken.

De belangrijkste zijn loon- en prijsontwikkelingen (de hoogconjunctuur in de bouw wekte ook in deze kostenpost door) en de 1,5 jaar latere oplevering van het project; daardoor lopen allerlei vaste apparaatsuitgaven 1,5 jaar langer door dan ten tijde van het Malle-Jan-akkoord was voorzien.

Daarnaast waren de scope en de bestuurlijke omgeving, in tegenstelling tot waarop was gerekend, tot en met 2004 niet “in rust”. Recente voorbeeld hiervan zijn de discussie over de tunneltechnische installaties en de eventuele vergunningsplicht voor bovenleidingen; dergelijke zaken hebben de EAT-kosten opgedreven.

Voorts zijn voor enkele projectonderdelen hogere EAT-uitgaven gedaan om grotere besparingen bij de bouwkosten te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de versobering van Kijfhoek en het opdelen van de bovenbouw in kleinere contracten met als gevolg intensievere aansturing. De hogere uitgaven voor ontwerp en aansturing (EAT) hebben er dus voor gezorgd dat optimaal geprofiteerd kon worden van de marktsituatie en dat gunstige aanbestedingsresultaten zijn bereikt.

- 8 Waren de kasproblemen van f. 1,5 miljard die in de zesde voortgangsrapportage werden gemeld al bekend ten tijde van de besluitvorming in het kabinet over de notitie Betuweroute (oktober 1998) en de Kamerbehandeling van deze notitie Zo ja, waarom zijn deze problemen op dat moment niet gemeld? Zo nee, wanneer waren die dan wel bekend en in hoeverre zijn deze problemen gemeld aan de Tweede Kamer?

Antwoord:

Uit de reconstructie die de TCI heeft gepresenteerd valt op te maken (TCI-rapport Reconstructie Betuweroute, blz. 249 en 250) dat de directeur-generaal goederenvervoer in oktober 1998 een nieuwe kasreeks heeft

ingediend bij de directie FEZ van V&W, dat in het voorjaar van 1999 hard wordt gewerkt aan een oplossing, dat die oplossing in april 1999 lijkt te zijn gevonden, en dat de minister van Verkeer en Waterstaat in juni 1999 aan de Tweede Kamer meldt hier nog aan te werken.

De Notitie Betuweroute is begin november 1998 aan de Tweede Kamer gezonden en in november/december 1998 met de Tweede Kamer besproken. Op dat moment was dus intern V&W wel bekend dat er behoefte was aan een verandering van de kasreeks, maar nog niet dat zulks problematisch zou (kunnen) zijn. Kasreeksen van alle lopende projecten moeten immers regelmatig worden aangepast aan de actuele projectvoortgang, die afhankelijk is van veel soms zeer veranderlijke omstandigheden. De bedoelde kasproblemen zijn op 17 juni 1999 in de aanbiedingsbrief van de zesde voortgangsrapportage gemeld aan de Tweede Kamer; zie het citaat daaruit op blz. 250 van het TCI-rapport Reconstructie Betuweroute.