
Vergaderjaar 2004±2005

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 7

**RECONSTRUCTIE BETUWEROUTE: DE BESLUITVORMING
UITVERGROOT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 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 Betuweroute.

De voorzitter van de commissie,
Duivesteijn

De griffier van de commissie,
Kool

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5		
1.1	Achtergrond	5	4.2.2.	Inspanning versus resultaat 66
1.2	Doelstelling	6	4.3.	De reparatie van PKB 1 70
1.3	Positie en opzet van dit rapport	6	4.3.1.	De kosten onder de loep 70
1.4	Werkwijze bij de reconstructie van de Betuweroute	7	4.3.2.	Maatschappelijke winst 71
1.5	Samenstelling staf	8	4.3.3.	De bedrijfseconomische exploitatie: een geclausuleerd «ja» 77
1.6	Analysekader	8	4.4.	De balans opgemaakt 85
1.6.1.	Plaatsbepaling	8	4.4.1.	Geen oktoberrevolutie 85
1.6.2.	De politieke sturing van grote projecten	10	4.4.2.	Bedenkingen bij het ministerie van Financiën 89
1.6.3.	De politieke controle op grote projecten	13	4.4.3.	Politiek beraad 90
			4.4.4.	Correcties en nuances 91
2	AGENDERING VAN DE BETUWEROUTE	16	4.5.	De inzet van de decentrale overheden 96
2.1	Inleiding	16	4.6.	Het kabinetsstandpunt 102
2.2	Voorgeschiedenis: langzaam ontstaat een momentum	16	4.6.1.	Een breed gedragen advies 103
2.2.1.	De rijksoverheid: opkomst van het mainport-concept	16	4.6.2.	Strategie en synergie 105
2.2.2.	De transportsector: meer aandacht voor het spoor	18	4.7.	Bevindingen 108
2.2.3.	De Betuweroute steekt de kop op	19	5	BESLUITVORMING IN DE TWEDE KAMER (1993) 110
2.3	Het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1988±1991)	22	5.1	Inleiding 110
2.3.1.	Deel a: het beleidsvoornemen (1988)	22	5.2	Aan het einde van de tunnel 110
2.3.2.	Inspraak en advies (1988±1990)	22	5.2.1	Tegenstrijdige berichten 110
2.3.3.	Commissie Van der Plas (april±juli 1989)	24	5.2.2	Geen nieuwe inzichten 111
2.3.4.	Kabinetswisseling (november 1989)	28	5.2.3	Verwijten over en weer 112
2.3.5.	Deel d: de regeringsbeslissing (juni 1990)	28	5.3	Een externe toets 117
2.4	De invloed van de Rotterdamse lobby	30	5.3.1	Een compromis uit noodzaak geboren 118
2.5	Bevindingen	33	5.3.2	De positieve interpretatie prevaleert 120
			5.3.3	Duiding en weging 126
			5.3.4	De maximaal te realiseren diepgang 128
3	DE VALSE START VAN DE BESLUITVORMING (1990±1992)	36	5.4	Het debat in de Tweede Kamer 131
3.1	Inleiding	36	5.4.1	De aanloop 131
3.2.	De NS aan zet	36	5.4.2	De stellingen worden betrokken 134
3.2.1.	De Tracé/MER-procedure	36	5.4.3	Demarcatielijnen 138
3.2.2.	Startnotitie en richtlijnen MER	38	5.4.4	De sondering 140
3.2.3.	Het begin van het maatschappelijke verzet	38	5.4.5	Het slotakkoord 143
3.3.	Zonder Betuweroute vaart niemand wel	40	5.4.6	Reflectie op het besluitvormingsproces 146
3.3.1.	Argumenten voor de Betuweroute	40	5.5	Bevindingen 150
3.3.2.	Geen serieuze alternatieven	40	6	DE HEROVERWEGING (1994±1995) 152
3.3.3.	Hoge vervoersprognoses	41	6.1	Inleiding 152
3.3.4.	Een impuls voor de economie	44	6.2	Het compromis: instelling van een commissie 152
3.3.5.	Milieudoelstellingen binnen handbereik	45	6.2.1	Verschillende uitgangspunten 152
3.3.6.	Tracékeuze	45	6.2.2	Het besluit tot heroverweging 155
3.4.	Het kabinet neemt de regie in handen	46	6.3	De commissie Betuweroute 155
3.4.1.	Meer greep op infrastructuur	46	6.3.1	Samenstelling en taakopdracht 155
3.4.2.	De nieuwe Tracéwet	47	6.3.2	Adviseren onder hoge druk 158
3.5.	Het tweesporenbeleid	48	6.3.3	Werkwijze 159
3.5.1.	Vraagtekens bij nut en noodzaak	48	6.4	Het advies 160
3.5.2.	Het kabinet zet door	52	6.4.1	Een gewogen oordeel 160
3.6.	Geluiden uit de inspraak	55	6.4.2	Keuze en kritiek 161
3.6.1.	Organisatie van de inspraak	55	6.4.3	Het milieuarargument 162
3.6.2.	Een sfeerbeeld	55	6.5	Bestaande capaciteit en fasering: reële alternatieven? 163
3.6.3.	Geloofwaardigheid	55	6.5.1	Mystificatie 163
3.6.4.	Pleidooi voor nader onderzoek	56	6.5.2	Herijking van de capaciteit 165
3.6.5.	De voorstanders	57	6.5.3	Patstelling 167
3.7.	Eenheid in verscheidenheid	58	6.5.4	Stroomversnelling 173
3.7.1.	De Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening	58	6.5.5	De commissie Hermans oordeelt 178
3.7.2.	De commissie voor de Milieu-Effectrapportage	58	6.5.6	Terugblik op het capaciteitsdebat 179
3.7.3.	De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	60	6.6	Een debat tussen economen 181
3.7.4.	Het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur	61	6.6.1	CPB versus Muller 181
3.8.	Bevindingen	62	6.6.2	Willekeurige parameters? 185
			6.6.3	Verschillende zienswijzen 187
4	NAAR EEN KABINETSBESLUIT (1992±1993)	64	6.7	Voor eens en voor altijd 189
4.1.	Inleiding	64	6.7.1	Het creëren van draagvlak 189
4.2.	Overeenkomst van Warnemünde	64	6.7.2	«De halfzwangere variant van het CPB» 193
4.2.1.	De aansluiting veiliggesteld	64	6.7.3	De laatste discussiepunten 196

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In juli 2004 opent minister Peijs van Verkeer en Waterstaat, samen met haar Zwitserse en Italiaanse ambtsgenoten, de Havenspoorlijn. Daarmee stellen zij de eerste 41 kilometer van de Betuweroute in bedrijf. In 2007 zullen goederentreinen over de Betuweroute kunnen doorrijden naar Duitsland. Daarmee komt een eind aan meer dan vijftien jaar van debatteren, plannen, onderzoeken en bouwen. Dan krijgt de Betuweroute eindelijk de kans om zichzelf te bewijzen. Want onomstreden is de spoorlijn in al die jaren allerminst geweest. Na de politieke agendering in 1990 overleeft het project vele stormen. Het eerste beleidsdocument over de Betuweroute maakt al een golf van maatschappelijk protest los. Meer dan eens ligt het project onder vuur van hoogleraren en andere deskundigen, die het strategische belang ervan ter discussie stellen. Marktpartijen blijken niet geïnteresseerd te zijn in private medefinanciering en de uitvoering hapert door organisatorische en financiële problemen. De Tweede Kamer doet zich vooral gelden door eisen te stellen aan de ruimtelijke inpassing. De regering, ongeacht de samenstelling, loodst de Betuweroute door al deze stormen heen, al gaat dat soms ten koste van de planning of het beschikbare budget voor andere projecten, waardoor deze worden uitgesteld of afgesteld. De Tweede Kamer wordt soms overmatig, maar soms ook onvoldoende geïnformeerd. Zij houdt daar het gevoel aan over geen greep te hebben op de ontwikkeling van de Betuweroute.

Op 27 november 2003 installeert de voorzitter van de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. 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, 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 tijdslement een

¹ TK, vergaderjaar 2002±2003, 22 589, nr. 215.

centrale rol inneemt. Grote projecten zijn te verschillend en kennen een te 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 onderzoek is geformuleerd door een werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, die de motie-Hermans uitwerkte in een onderzoeksvoorstel.² Daarin omschreef 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 werkte de onderzoeksdoelstelling in haar plan van aanpak uit in de volgende probleemstelling: *«Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn 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 Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarover wil de 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 Betuweroute. Het is hoofdzakelijk chronologisch van opzet. Hoofdstukken komen overeen met de belangrijkste perioden in het proces. Hoofdstuk 8 vormt een uitzondering. Dit hoofdstuk staat geheel in het teken van de private betrokkenheid bij de Betuweroute: in het bijzonder de vormgeving van de exploitatie en de verwachte, gewenste, maar nog niet gerealiseerde private medefinanciering. 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. Deze komen in het hoofd-rapport terug als bouwstenen voor het toetsingskader.

1.4 Werkwijze bij de reconstructie van de Betuweroute

In het onderzoek naar de Betuweroute heeft de nadruk gelegen 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 en 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, sterktes en zwaktes van de gevolgde werkwijzen identificeren, en leerpunten formuleren over de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond de Betuweroute. 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 en in het slothoofdstuk geeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten 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 zitten voor wat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten 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 Betuweroute vindt plaats in het slothoofdstuk.

Op basis van deze beide stappen zijn sterktes, zwaktes en dilemma's in het politiek-bestuurlijke optreden rond de Betuweroute 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 het slothoofdstuk.

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 Betuweroute 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 Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hoopt dat de reconstructie van de Betuweroute 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. D. Koenders RC, dr. J. F. M. Koppenjan en drs. V. M. Kool zich als onderzoeker bezig gehouden met het opstellen van de reconstructie van de Betuweroute. Op een tweetal terreinen heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten externe experts gevraagd een bijdrage te leveren aan de reconstructie:

- ± prof. J. Renkema, Universiteit van Tilburg, heeft een tekstanalyse uitgevoerd van kamerstukken op het gebied van private financiering en/of private exploitatie, en;
- ± drs. H. S. Yap en mw. drs. M. Harkink, van bureau PAU, geven een beschouwing over de ontwikkelingen in het ontwerp van de Betuweroute.

De twee bijdragen zijn opgenomen in de reconstructie.

Daarnaast heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om de studies die het CPB in 1993 en 1995 heeft verricht ten behoeve van de besluitvorming over de Betuweroute te actualiseren op basis van de feitelijke ontwikkelingen, zoals ze zich sindsdien hebben voorgedaan. Deze notitie biedt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten separaat aan de Tweede Kamer aan.

1.6 Analyse kader

1.6.1 Plaatsbepaling

De commissie 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) 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 cases 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 exploitatiefasen 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 zijn 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 deze 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 opmerkelijkheden 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 \pm en minstens zo belangrijk \pm 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. Centraal staat derhalve de vraag of de bij de politieke sturing van grote projecten betrokken politieke organen \pm regering en Tweede Kamer \pm hun respectieve 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 legt 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 \pm 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 adequaatheid 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 plaatsvinden?

- 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 worden derhalve 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 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 tweërlei 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 commissie onderscheidt twee aspecten/fasen van verantwoordings- en controlerelaties:

1. Verantwoordingsinformatie en debat;
2. oordeelsvorming 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 (tijd hebben, deskundige capaciteit beschikbaar hebben) 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 De politieke controle op grote projecten: analysethema's en beoordelingscriteria

Aspect/criterium	Controlerelatie 1: Minister ± project-uitvoerders	Controlerelatie 2: Kamer ± regering
<p><i>Aspect 1: Verantwoordingsinformatie en debat</i> Beoordelingscriteria: a. transparantie; b. deskundigheid</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening in de uitwerkings-, uitvoerings- en exploitatiefase? 2. Is er sprake van een voldoende transparante opstelling van uitvoerders jegens de beleidsvoerders? 3. Beschikken de beleidsvoerders over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen? 4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen uitvoerders en beleidsvoerders naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening gedurende alle fasen van het projectproces? 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?) 3. Beschikt de Kamer over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen? 4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen beleidsvoerders en Kamer naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie?
<p><i>Aspect 2: Oordeelsvorming en sanctionering</i> Beoordelingscriteria: a. kwaliteit beoordelingsmaatstaven; b. faire en beredeneerde oordeelsvorming; c. niet-vrijblijvende oordeelsvorming</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de maatstaven waarmee de beleidsvoerder de uitvoerders beoordeelt helder en consistent? 2. Komt de beleidsvoerder tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de uitvoerders? 3. Verbindt de beleidsvoerder expliciet consequenties aan dat oordeel? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de maatstaven waarmee de Kamer de bestuurlijke aansturing en uitvoering van het project beoordeelt helder en consistent? 2. Komt de Kamer tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de beleidsvoerders? 3. Verbindt de Kamer expliciet consequenties aan dat oordeel?

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 commissie, die in het hoofdrapport zijn samengebracht.

2 AGENDERING VAN DE BETUWEROUTE

2.1 Inleiding

In de jaren tachtig wint het idee langzaam terrein dat Nederland moet investeren in zijn achterlandverbindingen. Transport en logistiek worden herkend als een sector waar de Nederlandse economie groeikracht aan kan ontlenuen en het gevoel leeft dat de ontwikkeling van infrastructuur in de jaren daarvoor een achterstand heeft opgelopen. Vooral het goederenvervoer per spoor, naar de inzichten van dat moment een relatief milieuvriendelijke vorm van transport, is een zorgenkindje.

In 1989 en 1990 gaat het ineens snel. Een aantal ontwikkelingen bij de overheid en het bedrijfsleven komt samen en creëert een momentum voor de Betuweroute. Een belangrijke gebeurtenis is het rapport van de commissie Van der Plas in 1989. Dit rapport maakt de geesten rijp voor de Betuweroute. Bij de kabinetsformatie van 1989 wordt het spoorvervoer in het regeerakkoord opgenomen. In de maanden daarna verschijnt de Betuweroute in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2). Het project staat daarmee formeel op de beleidsagenda. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de verschillende arena's beschreven. Specifieke aandacht gaat uit naar de rol van lobbyactiviteiten bij het agenderen van de Betuweroute.

2.2 Voorgeschiedenis: langzaam ontstaat een momentum

2.2.1. De rijksoverheid: opkomst van het mainport-concept

Bij het aantreden van het eerste kabinet Lubbers in 1982 zit de economie in een dal. De werkloosheid groeit sterk, evenals het financieringstekort. Dit noopt de regering tot sanering van de overheidsfinanciën. Overheidsinvesteringen worden teruggebracht tot een laag niveau. Dit leidt ertoe dat er in de jaren tachtig nauwelijks nieuwe infrastructuur wordt aangelegd en er een tekort ontstaat op het lopende infrastructuurprogramma van enige honderden miljoenen guldens. Eind jaren tachtig beginnen de aanhoudende bezuinigingen hun vruchten af te werpen. Langzamerhand gaan de gedachten in de richting van nieuwe investeringen.

Pestman³ (2001) beschrijft in zijn dissertatie de ontwikkeling in het ruimtelijk-economische beleid in deze periode in drieën:

- ± van bescherming van zwakke economische sectoren naar de versterking van kansrijke sectoren;
- ± van het in goede banen leiden van economische groei naar het streven naar zo veel mogelijk groei;
- ± van infrastructuur als noodzakelijk kwaad naar infrastructuur als voorwaarde voor economische groei.

Deze ontwikkeling heeft zijn weerslag op alle beleidsterreinen die met ruimtelijke economie te maken hebben. Het accent in het *economische beleid* ligt tot halverwege de jaren tachtig op het sectorbeleid. Noodlijdende, maar toch belangrijk geachte sectoren worden ondersteund. Met de commissie Wagner⁴ en de RSV-enquête als aanjager wordt eind jaren tachtig dit beleid definitief verlaten. In de nota «Economie met open grenzen» van 1990 zijn de kernthema's: ondernemingsklimaat, concurrentie en mededinging en voortdurend vernieuwen. In deze nota en vervolgnotities wordt het thema «beleidsconcurrentie tussen landen» op de kaart gezet. Als Nederland de zaken beter op orde heeft dan het

³ Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructuureel project*, Amsterdam, 2001.

⁴ Deze gezaghebbende commissie adviseerde een aantal kansrijke economische sectoren als speerpunten van het economisch beleid te benoemen en deze speerpunten vanuit de overheid gericht te ondersteunen.

buitenland, zal dit de economische groei ten goede komen. Fysieke infrastructuur geldt als een van de concurrentiefactoren. Naarmate de infrastructuur beter op orde is, neemt het concurrentievermogen van de Nederlandse economie toe.

Op het gebied van *verkeer en vervoer* is in de jaren tachtig het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 1) uit 1981 de leidraad. Hierin wordt een omslag gemaakt van nadruk op de aanleg van infrastructuur⁵ naar meer afweging tussen de voordelen en de nadelen van nieuwe infrastructuur. In de looptijd van het SVV 1 staan drie ontwikkelingen centraal:

- ± de afwezigheid van beleidsvernieuwing; door bezuinigingen en grote problemen op andere beleidsterreinen ontbreken de middelen en de wil voor nieuwe initiatieven;
- ± publieke participatie, zoals bepleit in de jaren zeventig, blijkt moeilijker dan gedacht: de slingerbeweging gaat terug naar een praktijk van vastleggen van het standpunt en daarna inspraak organiseren;
- ± een toename van de problemen samenhangend met mobiliteitsgroei ofwel de opkomst van de fileproblematiek.

In de *ruimtelijke ordening* is de ontwikkeling waar te nemen van de Oriënteringsnota bij de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1973 naar de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, vijftien jaar later. De dominante begrippen in de Derde Nota zijn herverdeling en het beschermen van zwakke elementen in de ruimtelijke omgeving. Infrastructuur wordt in de Derde Nota vooral gekoppeld aan verstedelijking. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur dient zoveel mogelijk te worden voorkomen en kan alleen als verstedelijking het noodzakelijk maakt. Vermindering van mobiliteit is een expliciete doelstelling. Infrastructuur wordt niet gezien in relatie tot economische groei. De economische groei als zodanig moet in goede banen worden geleid. Ten aanzien van besluitvorming wordt de nadruk gelegd op zorgvuldigheid. Met de Vierde Nota volgt de omslag. De ruimtelijke ordening komt in beeld als motor voor de internationale concurrentiekracht en daarmee voor de economische ontwikkeling. Twee soorten gebieden dienen daarvoor te worden versterkt: de stedelijke knooppunten en de «mainports» (Schiphol en de haven van Rotterdam).

De Betuweroute wordt nog niet expliciet genoemd. Dat gebeurt wel in de Vierde Nota Extra (Vinex) uit 1991. Naast de Betuweroute zelf komt ook de «noordtak» ter sprake. *«Wat betreft goederenvervoer zal de Betuwelijn in een duidelijke behoefte voorzien. Voor het vervoer richting Oost-Europa zal, nadat een definitief besluit tot aanleg van de Betuwelijn is genomen, een verbinding van deze lijn met Duitsland in noordoostelijke richting via Zevenaar, Zutphen, Hengelo en Oldenzaal als hoofdtransportas voor railgoederenvervoer in studie worden genomen» (Vinex, p. 97).*

Mainports

Het mainport-concept uit de Vierde Nota draait om distributie als kansrijke economische sector. De mainports Schiphol en de Rotterdamse haven zijn draaischijven in internationale vervoerssystemen. Daar omheen ontstaan concentraties van economische activiteiten. Daarbij gaat het om transport en logistiek, handel, maar ook industrie en dienstverlening. In het mainport-concept zijn achterlandverbindingen van groot belang, per spoor, weg en binnenvaart:

«De wegvallende grenzen zullen de verdere uitgroei van een beperkt aantal mainports en gateways in Europa stimuleren. Verbindingen tussen die mainports en gateways en de grote stedelijke gebieden zullen daarmee steeds belangrijker worden (...) Ontwikkelingen laten zien dat de

⁵ Tot dan toe was het befaamde rijkswegenplan leidend voor het verkeer- en vervoerbeleid. Hierin is een stelsel van rijkswegen opgenomen, dat in latere jaren, hoewel niet zo snel als oorspronkelijk voorzien, systematisch tot stand wordt gebracht.

relatief snel groeiende economische centra binnen Europa in het algemeen zuidelijker liggen dan de traditionele centra. Dat is een belangrijk gegeven voor het beleid dat is gericht op het versterken van mainports Rotterdam en Schiphol en de daarmee nauw verbonden distributiefunctie. Voor het handhaven en verbeteren van de Nederlandse positie is het van primair belang om de kwaliteit van de dienstverlening hoog te houden en om de achterlandverbindingen van onze mainports aan hoge eisen te laten voldoen.»

Het begrip «mainport» is een in Nederland bedachte en ook uitsluitend hier gebruikte term. De vanuit de transportsector opgerichte Vereniging Nederland Distributieland (zie paragraaf 2.4) heeft hierbij een belangrijke stimulerende rol gespeeld. Vanaf de Vierde Nota figureert het begrip «mainport» tot ver in de jaren negentig in alle grote beleidsnota's, die de rijksoverheid op het gebied van ruimtelijk-economisch beleid uitbrengt.

Trans-Europese Netwerken

Een belangrijke ontwikkeling halverwege de jaren tachtig speelt zich af op Europees niveau, als de oost-westverbinding Rotterdam-Duitsland wordt aangemerkt als onderdeel van het Trans-Europese Netwerk (TEN) voor het goederenvervoer per spoor (rapport Christophersen). Dit betekent onder meer dat de Betuweroute recht heeft op medefinanciering door de Europese Gemeenschap. Het moment blijft in de nationale discussie relatief onopgemerkt, maar de Betuweroute verkrijgt hierdoor wel een positie in Europees beleid.

Duurzame economische groei

In dezelfde tijd, eind jaren tachtig, komt ook het milieu op als politiek issue. Een centraal begrip hierbij is «duurzame economische groei». Het is een van de begrippen waarop in 1989 de nieuwe coalitiepartners CDA en PvdA elkaar vinden. Met dit begrip wordt het streven aangeduid om economische groei te bewerkstelligen, zonder een evenredige toename van de milieubelasting te veroorzaken. Door slimme maatregelen wil het kabinet deze doelstelling verwezenlijken. Het goederenvervoer mag groeien, maar dan vooral op de milieuvriendelijk geachte modaliteiten water en spoor. Met zoveel woorden wordt dit in 1989 in het regeerakkoord opgenomen.

2.2.2. De transportsector: meer aandacht voor het spoor

De zorgen in de Rotterdamse haven draaien in de jaren tachtig om tendensen zoals containerisatie, globalisering en de opkomst van nieuwe markten. Internationale ontwikkelingen zijn een onzekere factor, met een steeds verder voortschrijdende Europese eenwording, maar de containerisatie is al goed op gang gekomen. De opmars van de container is al ingezet in de jaren zestig, eerst langzaam, maar in de jaren zeventig en tachtig gaat de groei steeds sneller. Partijen in de Rotterdamse haven bezinnen zich op hun concurrentiepositie. Hun belang is dat Rotterdam een groter deel van de containerstroom binnenhaalt dan concurrerende havens, zoals Hamburg, Bremen en Antwerpen. De kwaliteit en de capaciteit van de achterlandverbindingen zijn hierbij belangrijk. Vooral de situatie ten aanzien van het spoorvervoer is problematisch.

Een centrale speler in de Rotterdamse haven is de heer Wormmeester. Vanaf 1970 is hij werkzaam voor ECT, het grootste Rotterdamse

containerterminal-bedrijf. Van eind jaren zeventig tot begin jaren negentig is hij topman van dit bedrijf. Zijn terugblik op deze periode:

*De heer **Wormmeester**: Achterlandverbindingen zijn belangrijk. Het grootste probleem is het spoor. Dat wisten wij vanaf het begin van de jaren zeventig. Het heeft het langst geduurd om dat probleem op te lossen. In Amerika rijden geen reizigerstreinen. Daar is het spoor beschikbaar voor containers. U hebt geen idee hoeveel dat er zijn. Daar is het overgrote deel continentale of domestic containers. In Nederland is het spoor vol. Wij wisten dus al heel vroeg dat er een probleem aan zat te komen. Die groei van de containerisatie en de globalisering zal u waarschijnlijk ook verrast hebben. Die heeft namelijk iedereen verrast.*

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004

Over de mate waarin zijn visie gedeeld wordt merkt hij het volgende op:

*De heer **Wormmeester**: Het was al heel snel duidelijk dat het spoor het zorgkind zou zijn, terwijl we het bitter hard nodig zouden hebben. Wij zouden er dus heel erg veel aandacht aan moeten besteden, op de ministeries en in Brussel, om die organisaties te laten samenwerken (...)*

*De heer **Hermans**: Uw visie is helder. Werd die visie in het Rotterdamse door meer mensen gedeeld? Was het een brede opvatting dat er aan het spoor gewerkt moest worden?*

*De heer **Wormmeester**: Uiteraard. Dat was zo evident.*

2.2.3. De Betuweroute steekt de kop op

Het idee voor een Betuwelijn⁶ wordt doorgaans toegeschreven aan de Rotterdamse hoogleraren Poeth en Van Dongen. Een aanwijzing dat de eerste ideeën over een volwaardige spoorverbinding vóór goederenvervoer tussen Rotterdam en het Duitse achterland van voor die tijd stammen is te vinden bij Frissen e.a.⁷ Zij concluderen dat al in de jaren zeventig in de Rotterdamse haven over een dergelijke spoorverbinding werd gesproken. De eerste bron van overheidszijde, waarin de (bestaande) Betuwelijn is terug te vinden, is de Kamerbehandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 1) in oktober 1980. Tijdens dit debat dient het kamerlid Cornelissen (CDA) de volgende motie in:

*«De Kamer,
gehoord de beraadslaging, van mening dat de Betuwelijn van groot belang is voor het goederenvervoer naar Duitsland, nodigt de regering uit de volgende wijzigingen aan te brengen in de Samenvatting Planologische Kernbeslissing:
in PKB 8.a wordt ingevoegd: Spoorlijn Dordrecht±Geldermalsen±Nijmegen .. fase 1;
op kaart 1c wordt hieruit voortvloeiende wijziging ingetekend, en gaat over tot de orde van de dag»⁸*

⁶ De Betuwelijn is de gangbare aanduiding voor de opwaardering van de bestaande lijn tot Arnhem/Elst. De Betuweroute is de gangbare aanduiding van een goeddeels nieuwe spoorlijn, inclusief de Havenspoorlijn.

⁷ Frissen, prof. dr. P. H. A., drs. J. Huigen en dr. P. W. Tops, *Het project Betuweroute: Spoorlijn of bestuurlijke co-productie. Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur*, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Katholieke Universiteit Brabant, november 1993.

⁸ TK, 1980±1981, 14 390, nr. 217. d.d. 13 oktober 1980. Alleen de SGP en de Boerenpartij stemmen tegen.

Poeth en Van Dongen zijn dan misschien niet de eersten die aandacht besteden aan de Betuwelijn, maar het is wel hun werk dat blijft hangen. Zij articuleren voor de Rotterdamse haven de opgaven voor het spoorvervoer. Ze doen dit in een tijd dat het spoor tweeëneenhalf procent van het goederenvervoer in Nederland voor zijn rekening neemt en er om meerdere redenen nog nauwelijks belangstelling voor is.

Poeth en Van Dongen

De Rotterdamse hoogleraren Poeth en Van Dongen publiceren in 1983 in opdracht van het Openbaar Lichaam Rijnmond, de gemeente Rotterdam en de werkgevers in de haven een studie over de gevolgen van nieuwe technologie voor de Rotterdamse haven.⁹ Zij pleiten voor de ontwikkeling en de integratie van verschillende vervoersmodaliteiten. Voor het goederenvervoer per spoor bepleiten zij revitalisering, om redenen van onder meer congestiebestrijding, milieubescherming en de opvang van de verwachte groei van het containervervoer. Daarnaast pleiten zij voor inlandterminals op Nederlands grondgebied langs de vervoersassen naar Duitsland. De achtergrond van dit pleidooi is het consolideren en heroveren van marktpositie van de Rotterdamse haven ten opzichte van andere havens, vooral die van Antwerpen en Noord-Duitsland.

In 1985 gaan ze verder in het «Masterplan voor de toekomst van de Rotterdamse haven». In dit plan, opgesteld in opdracht van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, schetsen zij onder meer de belangrijkste vernieuwingen in de Europese infrastructuur en de gevolgen daarvan voor de Rotterdamse haven. Na het algemene pleidooi voor revitalisering van het goederenvervoer per spoor wijzen zij op de mogelijkheid om de Betuwelijn ± een bestaande noodlijdende personenspoorlijn van Rotterdam naar Elst ± uit te bouwen tot een volwaardige goederenlijn, temeer daar de NS van plan is deze lijn te sluiten. Zij plaatsen de Betuweroute in een bredere economische context. Het idee krijgt nauwelijks aandacht in de buitenwereld. Anders ligt dit in Rotterdam, waar bestuurders van gemeente en havenbedrijf een grote groeipotentie zien voor containers via het spoor.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) komt in 1989 zelf met een strategienota.¹⁰ Het GHR bouwt voort op de ideeën van Poeth en Van Dongen. Over de verbetering van railinfrastructuur wordt opgemerkt: *«Een internationaal distributiecentrum moet alle vormen van achterlandverbindingen kunnen aanbieden. De railinfrastructuur in de haven schiet thans tekort. In nauw overleg met de Nederlandse Spoorwegen zal de verbetering daarvan ter hand moeten worden genomen. De vereiste multimodaliteit van de Rotterdamse haven zal aldus verder gestalte krijgen. De realisatie van railservicecentra, te beginnen in het Eem-/Waal-havengebied, neemt hierbij een belangrijke plaats in.»* In deze context past de Betuweroute, maar die wordt in dit document niet genoemd.

Monopolist op het spoor: de Nederlandse Spoorwegen

De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft op dat moment een monopoliepositie in het spoorvervoer. Eind jaren tachtig heeft de NS acute zorgen over de continuïteit van haar goederentak. Vanaf eind jaren zestig verliest het goederenvervoer per spoor continu marktaandeel. Van circa vijftien procent loopt dat terug naar tweeëneenhalf procent eind jaren tachtig. De belangrijkste oorzaak is het inzakken van de wereldwijde handel in kolen in de jaren zestig en het sluiten van de Nederlandse kolenmijnen in combinatie met de opkomst van aardgas als energiebron. De NS is dat niet te boven gekomen.

⁹ prof. dr. G. G. J. M. Poeth en prof. dr. H. J. van Dongen, *Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie. Samenvatting en conclusies van het onderzoeksverslag eerste en tweede fase ten behoeve van de commissie Strategie en Automatisering Rotterdam*, in opdracht van Openbaar Lichaam Rijnmond, Gemeente Rotterdam en de Vereniging Samenwerkende Vervoer en Zeehavenondernemingen, Rotterdam, 1983.

¹⁰ Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, *Plaats en toekomst van het havenbedrijf in (main)port Rotterdam. Een strategische visie*, Rotterdam, januari 1989.

*De heer **Wormmeester**: Toen ik bij ECT kwam, was ECT 2,5 jaar oud en een van de aandeelhouders was de Nederlandse Spoorwegen. Toen werd al ingezien dat het spoor in de hele wereld het alternatief voor de weg is. Het is mij toen opgevallen dat de spoorwegen uitermate verkrampte organisaties waren. Er werd nauwelijks samengewerkt over de grenzen. Toen was rail ook al 10 tot 15 procent van het achterlandtransport. De heren wisten alles van de wagons en de locomotief, tot in het geringste detail. Ze hadden er 150 jaar over gedaan om dat op te bouwen. Van de containers die erop stonden, was echter 30 procent van de informatie zoek. Vanaf het allereerste moment heb ik, overigens niet als enige in de wereld, gezegd dat wij op het spoor moesten letten.*

In die omstandigheden publiceert de NS in 1990 het «Toekomstplan voor het goederenbedrijf: Rail 21 Cargo».¹¹ De eerste zin van de samenvatting zet de toon: «Sinds 1988 is NS Goederenvervoer in een verliessituatie beland, die bij de huidige omstandigheden blijvend geacht moet worden.» Even verderop wordt zelfs gesteld dat in de huidige bedrijfseconomische situatie afbouw noodzakelijk zou zijn. Het doel van het plan is om het tij te keren en het bedrijf terug te brengen in een situatie van winstgevendheid. In de probleemanalyse wordt ingegaan op het mainport-concept als een externe ontwikkeling, die voor de NS kansen biedt. Het is een van de ontwikkelingen die de winstgevendheid bij NS Goederenvervoer kan terugbrengen.

Coopers & Lybrand hebben voor NS berekend dat het marktpotentieel van het goederenvervoer per spoor 65 miljoen ton in 2010 bedraagt. Dit getal van 65 miljoen komt in de jaren erna in veel studies terug. NS Goederenvervoer acht zich voor deze groei niet toegerust en denkt dat 46 miljoen ton in 2010 het maximaal haalbare is. Daarvoor zijn al onconventionele maatregelen nodig.

Voorwaarde voor groei is: «dat de overheid de financiële verantwoordelijkheid voor de infrastructuur overneemt en het bedrijfsleven actief meewerkt.» Deze passage roept vraagtekens op, omdat de overheid op dat moment al de aanleg van de infrastructuur betaalt en de exploitatie subsidieert. Daarnaast is de opmerking dat het bedrijfsleven (de klant) actief moet meewerken, tekenend voor de bedrijfscultuur bij de NS op dat moment.

Op het gebied van de infrastructuur zijn de wensen van de NS duidelijk: «Overname van de volledige infrastructuurkosten met ingang van 1991 en op korte termijn besluitvorming over de realisering van de Betuwelijn (p.2).» Uit achterliggende stukken blijkt dat het gaat om modernisering van de bestaande Betuwelijn tot exclusieve goederenspoorlijn. De kosten bedragen ongeveer f 2 miljard voor het traject Waalhaven-Zevenaar.

In het slothoofdstuk wordt de urgentie van de Betuwelijn benadrukt: «Bovendien is snel duidelijkheid nodig over de aanleg van de Betuweroute als essentiële verbetering in de capaciteitsproblematiek» (p. 19) en «Om in 1998 de Betuwelijn gereed te hebben, moeten vanaf 1 januari 1991 financiële middelen beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van dit project. Spoedige politieke besluitvorming is uiterst urgent» (p. 20).

Het beeld dat uit het NS-plan rijst is de Betuwelijn als laatste strohalm voor NS Goederenvervoer. De lijn is elders bedacht, de NS klampt zich eraan vast en zal zich na de politieke besluitvorming bovenop de voorbereiding van het project storten.

¹¹ Nederlandse Spoorwegen, *Toekomstplan voor het goederenbedrijf: Rail 21 Cargo: Kiezen voor ondernemen met perspectief*, Utrecht, 1990.

2.3 Het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1988–1991)

Het antwoord van Verkeer en Waterstaat op deze ontwikkelingen is het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2). Deze nieuwe nota moet het eerste SVV uit 1981 opvolgen. Leefbaarheid, bereikbaarheid, veiligheid en ± expliciet ± het stimuleren van mainports gelden in SVV 2 als nevenschikte doelstellingen. In deze paragraaf wordt het proces van beleidsvoornemen tot regeringsbesluit uitgewerkt.

2.3.1. Deel a: het beleidsvoornemen (1988)

In 1988 verschijnt deel a van het SVV 2: het beleidsvoornemen van de regering. Hierin komt een goederenspoorlijn door de Betuwe, in welke vorm dan ook, niet voor. De issues in dit document ten aanzien van het goederenvervoer per spoor zijn de positie van NS Goederenvervoer en het gebrek aan Europese samenwerking. Over de toekomstige ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor is deel a vrij summier: «*Snelle bloktreinen zullen tussen de Nederlandse havens en het Europese achterland rijden. Uitbreiding van de infrastructuur is duur. Daarom heeft een betere benutting van de bestaande infrastructuur de voorkeur (p. 39).*» Daarnaast wordt aangegeven dat voor de langere termijn wel projecten nodig zijn ter verbetering van de lijn Rotterdam-Venlo-Duitsland.

Mevrouw Kroes, destijds minister van Verkeer en Waterstaat, verwoordt de context waarin met het SVV 2 werd begonnen als volgt:

Mevrouw Kroes: Toen wij met het SVV 2 aan het brainstormen waren, was duidelijk ± dat was overigens al begonnen in het kabinet Lubbers 1 en later ook in het kabinet Lubbers 2 ± dat er buitengewoon zuinig omgegaan moest worden met de overheidsfinanciën. Wij hebben toen de afspraak gemaakt dat wij gezien de speelruimte van de overheid, in dit geval de diverse departementen, zeer terughoudend zouden zijn. Er was een saneringsoperatie in gang gezet, waar de economie van zou moeten profiteren. Ik heb deze aanloop nodig om aan te geven dat wij op het moment van het verschijnen van het Structuurplan Verkeer en Vervoer niet met grootse en meeslepende plannen aan de slag konden. Daar ontbraken de financiën voor.

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

2.3.2. Inspraak en advies (1988±1990)

Na de verschijning van deel a breekt een periode aan, waarin externe partijen kunnen reageren op het startbod van de regering. Sommigen van hen tonen zich kritisch over het ontbreken van plannen voor het goederenvervoer per spoor. Hiervoor zijn verschillende verklaringen aan te dragen. Mevrouw Kroes zoekt de verklaring in onverwachte ontwikkelingen, waarop in het PKB-proces naar haar mening op een goede manier kan worden ingespeeld. De heer Smits, in de jaren 1988±1992 als topambtenaar werkzaam bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat,¹² houdt het op het ontbreken van plannen en visie bij de betrokken partijen. Daarmee doelt hij zowel op de sector als op het departement van Verkeer en Waterstaat.

Mevrouw Kroes: Het structuurschema gaf aan dat wij moesten gaan wedden op het paard van de betere benutting. Inmiddels ging de ontwikkeling veel sneller dan wij zelfs in onze stoutste dromen hadden kunnen voorspellen. Dat kunt u ons kwalijk nemen, maar dat was op dat moment zo. Vervolgens kwam bij de inspraakprocedure een aantal organisaties met de gedachte dat wij het niet zouden redden met een betere benutting en

¹² In de periode 1988±1989 als directeur-generaal Vervoer. In de periode 1989±1992 als secretaris-generaal van het departement.

dat wij misschien meer moesten gaan doen dan wat in het structuurschema wordt voorgesteld. Dat is overigens per definitie altijd de functie van het opstellen van een structuurschema, vervolgens inspraak en ten slotte het deel waarin de beslissing van de regering vorm krijgt.

De heer Smits: In deel a is het goederenvervoer per rail inderdaad niet zo scherp naar voren gekomen. Daarvoor zijn een paar oorzaken aan te wijzen. Er lagen in de eerste plaats geen uitgewerkte, goede plannen en ontwikkelde visies die buiten of bij de verschillende groepen onderwerp van gesprek waren. De spoorwegen daarentegen hadden Rail 21 volledig uitgewerkt en gepresenteerd. Je zou kunnen zeggen dat het goederenvervoer niet zo top of mind was bij het departement, maar ook niet bij de spoorwegen of de andere partijen. Voor mij is dat een belangrijke verklaring. In zijn algemeenheid was vanuit het eerste SVV de kennis over het goederenvervoer over de rails in beperkte mate aanwezig. Het deel a is er gekomen. Dat had sterk te maken met het debat over milieu en economie en de balans die gezocht werd in het SVV deel a. Zoals het hoort, ging deel a de inspraak in. Wij hebben daar zeer veel reacties op gekregen. Dankzij het uitbrengen van het deel a is het debat over het goederenvervoer over de rail meer dan gestimuleerd. Toen kwamen er ineens plannen. De spoorwegen kwamen met een plan en ook de regionale besturen. Kortom, er kwamen sterke signalen dat dit aspect veronachtzaamd was dan wel niet voldoende opgenomen in de plannen.

Bron: besloten gesprek, 2 juli 2004

In slechts twee inspraakreacties wordt een lans gebroken voor de Betuwelijn.¹³ De vereniging Nederland Distributieland¹⁴ vraagt aandacht voor het spoorgoederenvervoer en bepleit de opwaardering van de bestaande Betuwelijn. De provincies Zuid-Holland, Gelderland en een aantal Kamers van Koophandel overhandigen een onderzoeksrapport. Het onderzoek is in hun opdracht uitgevoerd door NEA en Logitech.¹⁵ De belangrijkste conclusie is dat met een grondige opknabbeurt van naar schatting f 750 miljoen de Betuwelijn een hoofdtransportas van goederen kan worden. De opwaardering van de Betuwelijn zou bovendien eenvoudiger zijn dan aanpassing van de Brabantroute via Noord-Brabant en Venlo naar Keulen. In het begeleidend schrijven pleiten zij voor een nieuwe Betuwelijn, die de status krijgt van hoofdtransportas en fungeert als alternatieve route naar het Ruhrgebied. Zij willen daarmee een versterking van de regionaal-economische structuur van Gelderland en Zuid-Holland bewerkstelligen.^{16, 17}

¹³ De omschrijving van deze inspraakreacties berust op secundair materiaal. In het archief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat noch dat van het inspraakpunt Verkeer en Waterstaat zijn de inspraakreacties op het SVV 2 terug te vinden.

¹⁴ De vereniging NDJ wordt in 1987 opgericht. Alle grote partijen uit de transportsector zijn lid. Het zwaartepunt van de leden ligt bij bedrijven in de Rotterdamse haven en rond Schiphol. De vereniging NDJ krijgt vanaf het begin van haar bestaan subsidie van de ministeries van EZ en Verkeer en Waterstaat. Top-ambtenaren maken regelmatig deel uit van werkgroepen en netwerken binnen de vereniging.

¹⁵ Een saillant detail is dat Logitech een dochter is van Strukton, dat op haar beurt een dochter is van NS, dat geheel in handen is van de staat. Een onderdeel van Strukton is Strukton Spoorwegbouw BV, dat wanneer het advies zou worden opgevolgd zeer waarschijnlijk een groot aandeel in de bouw van de opgevaardeerde Betuwelijn zou krijgen.

¹⁶ TK, 1988±1989, 20 922, nrs. 3±4. (SVV 2, deel b: Hoofdlijnen van d inspraak).

¹⁷ Faber, P. *Sporen van macht*, afstudeerscriptie KUN, Nijmegen, 1995.

Deze reacties zijn voor de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet doorslaggevend, zoals blijkt uit het gesprek met de heer Smits:

De voorzitter: U heeft het over de inspraak bij deel 2. In die inspraakperiode komen er tal van plannen naar boven. Welke plannen kunt u zich het duidelijkst herinneren?

De heer Smits: De NS werd zeer actief rond het goederenvervoer per spoor. De bestuurlijke reacties van Gelderland en dergelijke staan niet zo op mijn netvlies. Ik was daar niet zo van onder de indruk dat wij daardoor ineens met elkaar iets anders gingen doen. Na het uitbrengen van deel a heb ik zelf een aantal gesprekken gevoerd over dit vraagstuk om mij beleidsmatig verder te oriënteren.

Wel is voor hem duidelijk dat er wat moet gebeuren met het goederenvervoer per spoor. Smits, die leiding gaat geven aan de totstandkoming van het SVV 2, geeft aan dat voor hem persoonlijke ervaringen daarbij de doorslag hebben gegeven.

*De heer **Smits**: Misschien is er nog een element dat genoemd kan worden. In die tijd, toen mevrouw Kroes nog minister was, moest op een gegeven moment onderhandeld worden over simpel gezegd het aantal vrachtauto's dat door Zwitserland mocht rijden. Daaraan lag een vergunningenstelsel ten grondslag. De Zwitserse minister van Verkeer ± centraal ± had een enorm probleem, omdat in een paar kantons de bevolking in opstand was gekomen en wegen had geblokkeerd vanwege al die vrachtauto's, niet alleen vanuit Nederland, maar in het algemeen. Ik heb toen voor mijzelf de conclusie getrokken dat linksom of rechtsom er een goederenvervoerspoorlijn moest komen vanuit Nederland, vanuit Rotterdam, omdat het vroeg of laat vast zou lopen. Daar tegenover stond en dat is destijds al in eerste instantie besproken dat de Zwitsers ook fors moesten investeren in extra spoorwegen en de bouw van tunnels voor het goederenvervoer om door te voeren door Zwitserland naar Italië enzovoort. Dat is later ook gebeurd. Zelf heb ik toen beleidsmatig de conclusie getrokken dat het allemaal en-en-en is: én goederenvervoer over de rail én binnenwater én weg. Vanuit die overtuiging zijn wij de inspraakreacties en alles wat daarbij komt, gaan verwerken en is deel d geboren.*

Gesprekken met ondernemers spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling in het denken. Smits daarover:

*De heer **Smits**: Met Molenaar of Wormmeester van ECT had ik de gesprekken. Die waren eerst bilateraal en daarna in breder verband met de commissie Van der Plas. In die gesprekken trok je gezamenlijk beleidsmatig de conclusie dat linksom of rechtsom dit vraagstuk veel hoger op de agenda moest komen.*

*De heer **Hermans**: U trok die conclusie. Voor welk tonnage werd die conclusie toen al getrokken?*

*De heer **Smits**: Nul komma nul. Er werd helemaal niet gesproken over tonnage. Ik vond en vind dat ook niet echt relevant. De conclusie was: het ontbeert aan een goede achterlandverbinding over het spoor. Daaraan moest gewerkt worden. In het SVV zijn daarin strategische keuzes gemaakt.*

*De heer **Hermans**: Beleidsmatig speelt de capaciteit op dat moment geen rol?*

*De heer **Smits**: Nee, beleidsmatig ging het om en-en-en. De overtuiging was dat je die capaciteit nodig hebt. Vroeg of laat, wanneer precies en in welk jaar en hoeveel tonnage precies in welk jaar was toen niet echt een punt van debat.*

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat dringt dan het besef door dat er iets moet gebeuren op het gebied van goederenvervoer per spoor. De commissie Van der Plas wordt ingesteld.

2.3.3. Commissie Van der Plas (april±juli 1989)

Op 18 april 1989, vijftien dagen voor de val van het kabinet Lubbers II, installeert minister Kroes de Commissie Van der Plas. De reden om dit te doen verwoordt zij als volgt:

*Mevrouw **Kroes**: Omdat in die beweging steeds meer naar voren kwam dat er meer gebruik gemaakt zou moeten worden van het spoor en van het water. Ik heb toen aan een aantal deskundige mensen gevraagd mij te voorzien van een visie over wat er met de ontwikkeling van het spoor aan de orde zou zijn en wat daar het antwoord op zou kunnen zijn.*

Haar topambtenaren, secretaris-generaal Smits en de net aangestelde directeur-generaal Westerduin, kijken daar als volgt op terug:

*De heer **Smits**: In de periode dat deel a uitkwam, heb ik zelf beleidsmatig strategische gesprekken gevoerd met Rotterdam. Ik heb vooral met de heer Molenaar van het Rotterdams Havenbedrijf gebrainstormd en gefilosofeerd toen dat zo scherp naar boven kwam. Dat was minder het geval met bestuurders van het college van B&W. Dat deed de minister. Mede daardoor is de commissie Van der Plas ingesteld.*

*De heer **Westerduin**: (...) Ik kwam binnen in de periode dat men bezig was met het Structuurschema Verkeer en Vervoer. In die fase was er nogal wat kritiek op de passages die gingen over het beleid ten aanzien van het goederenvervoer. Met die kritiek moet je iets doen. De toenmalig minister zei vlak voordat zij demissionair werd: ik wil een club van mensen die verstand hebben van goederenvervoer en daar een visie op hebben. Daarbij ging het met name om het spoor. Als het zo door zou gaan met spoor zou het vastlopen en dat kon Nederland zich niet veroorloven.*

Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004

Voorzitter van de commissie wordt de heer Van der Plas, op dat moment topman bij Philips. Hij heeft een verleden als directeur Gemeentewerken van de gemeente Rotterdam en zal in 1992 de heer Smits opvolgen als secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de commissie zitten vertegenwoordigers uit de industrie- en de transportsector (inclusief de Rotterdamse haven). Daarnaast hebben twee topambtenaren zitting in de commissie.

Samenstelling commissie Van der Plas:

A. B. M. van der Plas	Philips
J. D. Hooglandt	Hoogovens
D. J. A. Kalff	Shell
J. Kasteel	EVO
F. Kuiper	Scheepvaartvereniging Zuid
H. Molenaar	directeur Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
H. E. Porthoine	NS (alsmede commissaris bij ECT/lid Nationale Havenraad)
H. N. J. Smits	secretaris-generaal ministerie Verkeer en Waterstaat
E. J. Verloop	NS
B. Westerduin	directeur-generaal Vervoer, ministerie van Verkeer en Waterstaat
L. M. van Wijk	KLM
G. J. Wormmeester	ECT

Oud-minister Kroes over de samenstelling van de commissie:

*Mevrouw **Kroes**: Ik heb bijvoorbeeld niet de voorzitter van het Productschap Vee en Vlees gevraagd. Ik heb mensen gevraagd die bij de materie betrokken zijn en die weten hoe belangrijk het is. Ik heb dus gekeken naar mensen die gebruik maken van achterlandverbindingen. Daarom heb ik iemand van Hoogovens gevraagd en iemand van ECT, want de ontwikkeling van containervervoer zou gigantisch worden en begon toen al aardig aan te zetten, maar ook iemand van Shell en de Nederlandse Spoorwegen. Het waren dus mensen die wisten waar het over ging en die er allemaal van overtuigd waren dat voor de groei van de mainports de achterlandverbindingen in tact moesten blijven. Ook moest bekeken worden wat door de discussie over het milieu, naar de modal split kon worden overgeheveld. Het thema milieu begon in die dagen namelijk aanmerkelijk aan kracht te winnen.*

De heer Wormmeester, lid van de commissie en topman van ECT, spreekt van een gemeenschappelijk doel.

De heer Hermans: Wij kunnen de commissie Van der Plas dus wel typeren als een groep gelijkgezinden. Wordt de noodzaak van verbetering van de infrastructuur gedeeld?

De heer Wormmeester: Ja. Er zaten in die commissie twaalf mensen, onder wie drie Rotterdammers: de voorzitter van de Scheepvaart Vereniging Zuid, de algemeen directeur van het Havenbedrijf, de heer Molenaar, en ik. Voor de rest zaten nog de president-directeur van de Hoogovens en iemand van AKZO erin. Iedereen vond dat nodig. Wij vonden dat de infrastructuur verwaarloosd was. De infrastructuur moest verbeterd worden en de capaciteit moest worden uitgebouwd door nieuwe corridors.

Dat de commissie hoofdzakelijk uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bestaat, mag volgens oud-minister Kroes niet worden gezien als aanwijzing dat deze commissie niet onafhankelijk kan adviseren.

Mevrouw Kroes: (...) Ik vind echter de conclusie die klaarblijkelijk wordt getrokken door sommigen, namelijk dat hieruit bewezen zou worden dat men niet onafhankelijk is, absoluut niet aan de orde. Dat is in ieder geval niet mijn conclusie. Wij hebben het namelijk over mensen die deelnemen aan de publieke discussie in hun organisaties, in Scheepvaartvereniging Zuid, in een EVO, in een Kamer van Koophandel en dergelijke. Al die waardevolle standpunten worden uiteindelijk op een tafel gelegd, waar er beleid van wordt gemaakt en dat beleid wordt voorgelegd aan het parlement. Je zou bijna zeggen: beter is niet te bedenken. Mensen die verstand van zaken hebben, komen met voorstellen.

De motivatie om ambtenaren in de commissie Van der Plas op te nemen wordt als volgt verwoord door de heer Westerduin, zelf als directeur-generaal één van deze ambtenaren:

De heer Slob: Die commissie wordt ingesteld om de minister te adviseren. Is het gebruikelijk dat hoge ambtenaren deel uitmaken van zo'n adviescommissie?

De heer Westerduin: Soms wel. Bij een onafhankelijke commissie is dat niet gebruikelijk, maar als je vindt dat er een verbinding moet worden gemaakt tussen het huidige beleid en de nieuwe gedachten, en als je vanuit je directoraat toeleveraar bent van kennis, gebeurt dat wel. Ik vond het niet abnormaal. De echte visie moest natuurlijk worden uitgedragen door degenen die vanuit dat perspectief ernaar keken.

De ambtenaren die lid zijn van de commissie ± secretaris-generaal Smits en directeur-generaal Westerduin ± fungeren vooral als toehoorder. Met het aanhoren van de discussie in de commissie kunnen zij hun voordeel doen binnen het ministerie en zij kunnen de commissie behulpzaam zijn met het toelichten van het Verkeer en Waterstaat-beleid en het beschikbaar stellen van hun professionele kennis. De constructie is niettemin opmerkelijk, omdat de twee ambtenaren vanuit het ministerie meewerken aan een extern advies aan de minister, waarover zijzelf (na verschijning) de minister moeten adviseren.

De commissie krijgt de opdracht om een visie te ontwikkelen op de toekomst van het goederenvervoer per spoor. In de visie van de heer Wormmeester gaat het vooral om infrastructuur.

De heer **Hermans**: De heer Van der Plas vroeg u dus om zitting te nemen in de commissie. Wat was de opdracht van de commissie in uw ogen?

De heer **Wormmeester**: Ik heb vanochtend een stuk gehoord van het gesprek met de heer Geelhoed. Eigenlijk werd daar precies verwoord wat wij voelden. Er moest in dit land iets met infrastructuur gebeuren. Wil je een toekomst hebben in Europa, dan moet je aan de infrastructuur werken. Dat was onze opdracht: infrastructuur.

Op 12 juli 1989, binnen drie maanden na de instelling, rapporteert de commissie.¹⁸ Tijdens een persconferentie in Nieuwspoor neemt de dan demissionaire minister Kroes het rapport in ontvangst.

Het probleem waar de commissie zich op richt is dat: «*de toekomst van Nederland als distributieland en als productieland ernstig bedreigd wordt als de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur en daarmee van goede achterlandverbindingen verder achterblijft.*»

Hoofdlijnen commissie Van der Plas

Goederenvervoer per spoor is noodzakelijk vanwege de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven. De status van Nederland als distributieland en Rotterdam als mainport kan in het geding komen als het goederenvervoer per spoor niet verbetert. De trend is richting een Europees goederenvervoerbeleid, waarbij mainports worden verknoopt via (multimodale) vervoersassen. Het is van levensbelang dat Nederland meedoet (i.e. geld verdient) aan het management van deze assen. Hiervoor is nodig dat de exploitatie van de nationale spoorvervoermaatschappijen wordt losgekoppeld van de exploitatie van de infrastructuur. Spoor moet zich ontwikkelen als alternatief voor het wegvervoer om de fileproblematiek het hoofd te kunnen bieden. Spoorvervoer is tevens een milieuvriendelijk alternatief voor het wegvervoer.

Een van de noodzakelijke maatregelen, die volgens de commissie uit deze analyse voortvloeit, is de aanleg van vervoerslijnen die onafhankelijk zijn van het reizigersvervoer tussen west en oost. De Betuwelijn is een van die vervoerslijnen. Het gaat de commissie Van der Plas daarbij om de reeds bestaande, maar weinig gebruikte Betuwe-spoorlijn van Rotterdam naar Emmerich.

De commissie introduceert voor de relatie Rotterdam-Duitsland het begrip «oost-west-corridor», een hoofdtransportas voor goederen, met knooppunten voor gecombineerd vervoer (weg-rail-water): «*Voor de oost-west-corridor geldt de assumptie dat de realisering van de Betuwelijn voldoende capaciteit vrijmaakt op de bestaande hoofdtransport-as Rotterdam-Venlo (p. 7).*» De commissie acht een groei naar 75 miljoen ton in 2010 op de oost-westas mogelijk, als rigoureuze maatregelen worden genomen.

Er is niet precies beschreven om welke Betuwelijn het gaat. Uit een schetsmatige illustratie in een van de bijlagen, getiteld «de hoofdlijnen van het goederenvervoernet van de toekomst», valt op te maken dat het voor het deel van ongeveer Tiel tot Dordrecht gaat om een nieuwe lijn voor goederen (parallel aan de bestaande Betuwelijn), voor het deel Maasvlakte-Dordrecht en Tiel-Nijmegen om «te verbeteren infrastructuur voor goederen»¹⁹ en voor de verbinding van Nijmegen tot aan de grens om bestaand spoor.

¹⁸ Commissie Van der Plas, *Strategie voor het goederenvervoer per spoor. Goed(eren) op het spoor*, Advies in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 12 juli 1989.

¹⁹ Op die verbinding is een mogelijke locatie voor een rail service centrum geprojecteerd.

Publicatie van het rapport van de commissie Van der Plas heeft niet tot een brede discussie geleid. Wel vindt het in het rapport verwoorde gedachtegoed zijn weg naar tal van bestemmingen, zoals de Raad van

Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Sociaal-Economische Raad (SER) en ook het SVV 2.

2.3.4. Kabinetswisseling (november 1989)

Begin mei ± de commissie Van der Plas is dan nog maar net begonnen ± valt het kabinet over het reiskostenforfait. Als de commissie Van der Plas rapporteert, is het kabinet demissionair. De demissionaire periode duurt tot 7 november 1989. Dan treedt het kabinet Lubbers III aan. Door de demissionaire status laat minister Kroes deel d van het SVV 2, ofwel de regeringsbeslissing, over aan het volgende kabinet.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is expliciet bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat nagegaan of minister Kroes voor de wisseling van het kabinet op enigerlei wijze besluiten heeft genomen of in gang heeft gezet over de Betuweroute. Volgens de huidige minister van Verkeer en Waterstaat is dit niet het geval.²⁰ In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers III noch in het debat over de regeringsverklaring komt de Betuweroute voor. Wel wordt in het regeerakkoord het belang van vervoer per spoor en water onderstreept. Directeur-generaal Westerduin beschrijft de gang van zaken als volgt:

*De heer **Westerduin**: (...) De commissie (NB: Van der Plas) heeft een strategisch rapport ingediend. Dat rapport was een van de bouwstenen die toen op tafel lagen, naast de vele reacties op deel a van het structuurschema. Toen het nieuwe kabinet in november 1989 aantrad, is een en ander gebruikt om het SVV af te ronden. Voor een goed begrip: toen kwam er eerst een regeerakkoord waarin een aantal aanwijzingen werd gegeven over de wijze waarop het kabinet dacht over personen- en goederenvervoer. (...) Er stond in dat het kabinet op korte termijn met plannen zou komen ter verbetering van het vervoer over rail en water. Dat lag op het bord. De start was de vraag op welke wijze dit ingevuld moest worden in het SVV 2. Tegelijkertijd was de vraag hoe dit ruimtelijk ingevuld moest worden.*

De kabinetswisseling is geen onbelangrijk moment. De coalitiepartijen van 1989 ± PvdA en CDA ± vinden elkaar op het onderwerp duurzame economische groei en spreken af de overheidsinvesteringen op te voeren. Ze spreken af plannen te maken over het spoorvervoer. Op dat moment worden daar positieve milieueffecten aan toegedicht.

Deze beleidslijn krijgt niet veel later gestalte in de Betuweroute. Men ziet de Betuweroute als een voorbeeld van duurzame economische groei. Het zijn niet alleen het nieuwe kabinet en de departementen die daar zo over denken. Ook de natuur- en milieubeweging is op dat moment een voorstander van de Betuweroute. Pas veel later wordt het standpunt dat de Betuweroute leidt tot positieve milieu-effecten verlaten door de natuur- en milieubeweging. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is minder stellig geworden (zie hoofdstuk 7).

2.3.5. Deel d: de regeringsbeslissing (juni 1990)

Als de minister, mevrouw Maij-Weggen, op 26 juni 1990 deel d van het SVV 2 uitbrengt ± de regeringsbeslissing ± blijkt het project definitief in procedure te zijn genomen. De Betuweroute is opgenomen als hoofdtransportas voor het goederenvervoer per spoor. Voor de kosten is als indicatie f 2,5 miljard opgenomen. Dit bedrag is voor alle investeringen in fase 2 voor railinfrastructuur voor goederenvervoer, waarvan het

²⁰ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten d.d. 10 september 2004, kenmerk DBS 2004/4648-04.019.

leeuwendeel voor de Betuwelijn. In het SVV 2 wordt gesproken van modernisering van de bestaande lijn. De Havenspoorlijn behoort niet tot het project. In de woorden van de heer Westerduin:

De heer Westerduin: (...) Als u ook vindt dat het zoveel duurder is geworden, moet u wel beseffen dat er in het SVV een Betuwelijn voor de tweede fase stond die geen kop en geen staart had. Het stuk van de Waalhaven naar de Maasvlakte ontbrak evenals het stuk van Zevenaar naar de Duitse grens. In de eerste fase zijn wel maatregelen genomen om later de bundeling te bewerkstelligen.

Als streefbeeld is geformuleerd dat de omvang van het spoorgoederenvervoer in 2010 is gestegen tot 50 miljoen ton per jaar. Om dit te bereiken worden verschillende infrastructurele maatregelen op de internationale as Maasvlakte-Venlo noodzakelijk geacht, alsook de aanleg van de nieuwe Betuweroute. Het tracé voor de nieuwe lijn wordt op de plankaart aangegeven. Het kabinet benadrukt in het SVV 2 vooral dat het bestaand spoor onvoldoende capaciteit biedt om de gewenste groei op te vangen. «Ter realisering van een substantiële toename in de omvang van het spoorvervoer is vrije infrastructurele capaciteit een noodzakelijk te vervullen voorwaarde. Gegeven de prioriteit voor het personenvervoer is namelijk geen uitbreiding mogelijk zonder (grootschalige) nieuwe infrastructuur voor het goederenvervoer. De potentiële markt voor deze toename ligt vooral in het internationale vervoer van chemische producten en het vervoer van en naar zeehavens (Rotterdam, vooral containers). Voor een verhoging van de vervoersomvang tot ca. 50 miljoen ton/jaar in het jaar 2000 bedragen de investeringen f 2,5 miljard, waarvan het leeuwendeel voor de Betuwelijn (Commissie Van der Plas, Rail 21 Cargo). Realisering verlangt tegelijkertijd goede afspraken met West-Duitsland over (het gebruik van) aansluitende hoogwaardige infrastructuur aldaar. Evenals voor de HSL naar het zuiden zullen ook voor de Betuwelijn de mogelijkheden van gedeeltelijke private financiering worden onderzocht. Daarbij wordt ook hier voorshands uitgegaan van vijftig procent private financiering» (p. 71).

De rol van de Tweede Kamer

Tot de verschijning van deel d van het SVV 2 heeft de Tweede Kamer niet expliciet over de Betuweroute gedebatteerd. Zij zet het dossier zelf evenmin op de agenda. In meer algemene debatten die over het goederenvervoer worden gevoerd, komt het spoorvervoer en meer in het bijzonder de oost-westas wel aan de orde, maar dat gaat niet zover dat uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid of de noodzakelijkheid van de Betuwelijn. Bij de behandeling van het SVV 2, waar de Betuwelijn in is opgenomen, is er een kans om over dit project met de regering te debatteren. In dat debat verdwijnt de lijn echter tussen de grote hoeveelheid andere beslissingen die dit document bevat. Pas later, als er problemen ontstaan bij het bestuurlijk overleg en de inspraak en het proces wordt gecentraliseerd door het in gang zetten van een PKB-procedure, komt de Tweede Kamer langzaam weer in beeld. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 3 en verder.

Verschillende lijnen

In de opeenvolgende documenten wordt over verschillende projecten gesproken. Tabel 2.1 bevat een overzicht van de projectdefinities, zoals in de hiervoor behandelde documenten zijn gehanteerd. Het gebruik van verschillende projectdefinities zal doorwerken tot in de PKB, die later wordt opgesteld.

Tabel 2.1 De definitie van de Betuwelijn/Betuweroete in opeenvolgende documenten

Datum	Wie of waar?	Over welke spoorverbinding gaat het?
1984	Poeth en Van Dongen	Revitalisering bestaande Betuwelijn voor goederenvervoer
Begin '89 6/1989	Inspraak NDL Gelderland, Zuid-Holland en Kamers van Koophandel	Opwaardering van de bestaande Betuwelijn Investering van 750 miljoen om van de Betuwelijn een hoofdtransportas voor het goederenvervoer te maken. Dus: opwaardering bestaande lijn
7/1989	Commissie Van der Plas	Maasvlakte-Dordrecht: opwaarderen bestaande infrastructuur Dordrecht-Tiel: nieuwe infrastructuur voor goederenvervoer parallel aan bestaande spoorlijn (4-sporigheid) Tiel-Nijmegen: opwaarderen bestaande infrastructuur en potentiële locatie voor Rail Service Centrum Nijmegen-grens: bestaand spoor
Medio 1990	Rail 21 Cargo	Modernisering van de bestaande Betuwelijn tot exclusieve goederenspoorlijn traject Waalhaven-Zevenaar en uitbreiding van de bestaande Betuwelijn.
6/1990	SVV 2, deel d	«Tracé Betuweroete nog nader te bepalen» (148), «Rotterdam-Zevenaar. Nieuwe Betuweroete en emplacement Oostelijke Betuwe, mits het Rijnstrangengebied niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast» (153)
1990/91	Vinex	Aanleg nieuwe spoorlijn, die aansluit op bestaand spoor bij Emmerich

2.4 De invloed van de Rotterdamse lobby

Vaak is gezegd en geschreven dat een sterke lobby van een kleine groep invloedrijke mensen uit de Rotterdamse haven ervoor heeft gezorgd dat de Betuweroete op de politieke agenda is gekomen. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft apart naar dit onderwerp gekeken.

Een van de stelligste publicaties over dit onderwerp is het artikel uit *Intermediair* van 20 december 1996 over het netwerk van mensen die een centrale rol spelen in de besluitvorming over de Betuweroete.

Intermediair, 20 december 1996: Een duistere club?

Het coververhaal van *Intermediair* van 20 december 1996 gaat over de lobby achter de Betuweroete. In dit artikel wordt de fase van agendavorming en besluitvorming beschouwd. Het artikel is gebaseerd op een afstudeeronderzoek, waarin voor de aanleg van de Betuweroete de relaties tussen cruciale organisaties en personen in beeld zijn gebracht. Enkele bevindingen:

De netwerkanalyse leidt tot tien personen met gezamenlijk 43 functies in 9 relevante organisaties en/of commissies. Door de dubbelfuncties die zij hebben nemen zij sleutelposities in.

Personen: W. A. Mulock Houwer (Nedlloyd), mr. G. J. Doeksen (Internatio-Muller, ECT), drs. H. W. H. Welters (SVZ), N. Kroes (minister Verkeer en Waterstaat, later vereniging NDL en commissie Kroes), prof. dr. ir. G. J. Wormmeester (ECT, later TUD), F. Kuiper (SVZ), ir. drs. H. N. J. Smits (Verkeer en Waterstaat, later Schiphol), H. E. Porthoine (NS), ir. B. Westerduin (Verkeer en Waterstaat) en ir. A. B. M. van der Plas (Philips, commissaris NS, later secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat);

Organisaties/commissies: Nedlloyd/Pakhoed/Internatio-Muller (drie bedrijven achter ECT), Scheepvaartvereniging Zuid (SVZ), NS, Commissie Kroes²¹, de vereniging Nederland Distributieland (NDL), commissie Van der Plas, ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Nationale Havenraad en ECT.

Daarnaast wordt een aantal organisaties of initiatieven onderscheiden die meer op de achtergrond een belangrijke rol bij de Betuweroute spelen: het Centraal Planbureau (CPB), Knight Wendling²², McKinsey²³, de commissie Van Engelshoven²⁴, de Kamer van Koophandel Rotterdam, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Twijnstra Gudde²⁵, het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur, Grontmij en de Tweede Kamer.

Hiermee wordt een netwerk in kaart gebracht, waarbinnen veel beïnvloedingsmogelijkheden zijn en waarbinnen de communicatielijnen tussen de hoofdrolspelers kort zijn. Deze netwerkanalyse zegt dus iets over mogelijkheden tot beïnvloeding, maar niets over de feitelijke beïnvloeding. Met deze netwerkanalyse als uitgangspunt wordt gezocht naar de verhalen die bij dit netwerk horen. Aspecten waarop wordt ingegaan:

- ± aanwending van persoonlijke invloed en gezag ten gunste van de belangen van de Rotterdamse haven (beïnvloeding onderzoeksagenda TU Delft, argumentatie in beleidsstukken ten gunste van Rotterdamse haven);
- ± zeer optimistische advisering in het belang van de opdrachtgever;
- ± participatie in (onafhankelijke) commissies vanuit het belang van de Rotterdamse haven;
- ± aanwending ± met name rondom kabinetsformaties ± van persoonlijke contacten en correspondentie om, soms in bijna intimiderende bewoordingen, het belang van de Rotterdamse haven onder de aandacht te brengen;
- ± subsidiëring door de staat van de vereniging Nederland Distributieland, waarmee de verwevenheid van het bedrijfsleven met de ambtelijke top van diverse ministeries wordt gestimuleerd.

Intermediair schetst een beeld van een «mafia» die het voorzien heeft op het met publieke middelen realiseren van de Betuweroute. De centrale stelling is dat de politieke agenda in het geval van de Betuweroute zeer eenzijdig is bepaald door een betrekkelijk kleine groep belanghebbenden, die elkaar in de haven zeer regelmatig spraken en die direct toegang hadden tot de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Over de wijze waarop het Rotterdamse netwerk functioneerde, zegt de heer Wormmeester het volgende:

*De heer **Wormmeester**: Ik heb vier ministers buitengewoon goed gekend. Ik heb altijd met het havenbedrijf, met de politiek in Rotterdam, met de wethouder in de eerste plaats, en waar het relevant was in Den Haag heel veel contacten gehad. Aangezien wij in de ogen van velen een zeer vooruitstrevend belangrijk bedrijf waren, ging dat over het algemeen met de top, niet altijd met de minister; dat was werkelijk een uitzondering. Wij kenden elkaar wel buitengewoon goed, maar dat kwam omdat wij elkaar overal tegenkwamen. Er moest altijd wel iets geopend worden of er was iets bij ECT. Ik wil de woorden «bruiloften en partijen» niet gebruiken voor een minister. Als u naar de agenda's van de ministers kijkt, dan weet u waar zij komen. In veel gevallen was ik daar ook en dan probeer je punten te scoren. (...)*

*De **voorzitter**: U zei net dat u op die bruiloften en partijen punten probeerde te scoren. Wat bedoelt u daar precies mee? Ik kan mij daar wat bij voorstellen, maar ik heb toch het liefste dat u dat zelf zegt.*

²¹ De Commissie Kroes heeft geadviseerd over het terminalbeleid en was voor de aanleg van een tweedelijns-overslagpunt bij Valburg aan de Betuweroute.

²² Knight Wendling heeft berekeningen uitgevoerd naar de macro-economische effecten van de Betuwelijn. De studie van Knight Wendling is later altijd als te optimistisch beschouwd. Zie hierover hoofdstuk 4.

²³ McKinsey heeft geadviseerd over de bedrijfseconomische haalbaarheid van de Betuweroute.

²⁴ De commissie Van Engelshoven heeft alle alternatieve routes en aanlegalternatieven onderzocht en gaf hierover een negatief advies.

²⁵ Twijnstra Gudde heeft in opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer het kabinetsbesluit over de Betuweroute getoetst.

*De heer **Wormmeester**: Ik zal daar duidelijk over zijn. U bent waarschijnlijk geen ondernemer geweest. Laat ik eerst het volgende zeggen. Mijn visie, mijn denken en mijn handelen is altijd gebaseerd op het volgende: een land zonder infrastructuur heeft geen toekomst. Ik had de leiding over een bedrijf waarvoor dat belangrijk is en dus deed ik mijn best om te lobbyen, interviews te geven en op congressen te spreken. Tegen ieder die het maar horen wilde, zei ik dat infrastructuur belangrijk is. Achterlandverbindingen zijn belangrijk. Het grootste probleem is het spoor. Dat wisten wij vanaf het begin van de jaren zeventig.*

Beleidsdocumenten uit Den Haag waren minder belangrijk:

*De heer **Wormmeester**: (...) Wij waren er als ondernemers niet zo verschrikkelijk mee bezig wat er in Den Haag precies voor rapporten verschenen, later wel, maar in die periode niet. Wij lazen het natuurlijk wel in de kranten. Er was in Nederland een taboe op het maken van infrastructuur. Wij begonnen ons dus meer en meer zorgen te maken. Wat er precies in het SVV 2 stond en waarom daar niet meer over goederenvervoer stond, zou ik niet weten.*

In dit licht moet ook de Vereniging Nederland Distributieland (NDL) worden gezien. Deze vereniging wordt opgericht in 1987 op het moment dat het klimaat voor overheidsinvesteringen gunstiger begint te worden. NDL is gevormd naar het voorbeeld van de Nationale Havenraad. In tegenstelling tot de Havenraad heeft NDL echter geen formele status. NDL heeft mede tot doel om te lobbyen voor de transport- en distributiesector. In algemene zin probeert NDL bewustzijn en begrip te kweken voor het goederenvervoer. Als onderdeel daarvan introduceert zij slogans die blijven hangen, zoals de waarschuwing «Nederland het Jutland van Europa» en de binnenkomer in 1987 «Hoe meer vracht, hoe meer vreugd». NDL lobbyt ook specifiek voor de Betuweroute, getuige de «Lobby Betuweroute» die jarenlang als activiteit van de vereniging is opgevoerd en als zodanig tot in de jaarverslagen wordt gemeld.

In diverse gesprekken die de commissie heeft gevoerd, bagatelliseren betrokkenen het belang van Nederland Distributieland. NDL heeft immers geen status en geen formele positie. Het is bovendien niet meer dan een platform voor kennisuitwisseling, waar professionals elkaar ontmoeten. Die ontmoetingen vinden plaats via studiegroepen, excursies, symposia, congressen, borrels en dergelijke, gebeurtenissen waar vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven elkaar ontmoeten. Dat zijn echter juist de bijeenkomsten waar vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (in de woorden van de heer Wormmeester) proberen «punten te scoren» bij elkaar, bij ambtenaren en bij politici. In dat licht is het opmerkelijk dat de vereniging Nederland Distributieland, net als vele andere (belangen)organisaties, tot voor kort een jaarlijkse subsidie kreeg in de orde van grootte van enkele miljoenen guldens. Mevrouw Kroes, die na haar ministerschap voorzitter wordt van Nederland Distributieland, motiveert dit als volgt:

*De heer **Koopmans**: Tijdens uw bewindsperiode is de vereniging Nederland Distributieland opgericht. Was u zelf betrokken bij de oprichting daarvan?*

*Mevrouw **Kroes**: Ik heb zelf tegen diverse organisaties gezegd: jullie zijn bezig om op een niet erg efficiënte en effectieve wijze te opereren door allemaal apart naar het parlement en naar bewindslieden te gaan; het zou goed zijn om het pushen van bijvoorbeeld infrastructuur en de belangen van de diverse groeperingen, weg, water en rail, te bundelen en als een soort «mannelijke met het oliekannetje» in het hele proces te opereren.*

De heer Koopmans: Wat was voor u de reden om zo'n belangenorganisatie subsidie te verstrekken?

Mevrouw Kroes: Dat was omdat het veel gemakkelijker is om gekanaliseerd de verschillende belangen op tafel te krijgen, zowel in het parlement, als op de departementen.

Dat er een sterke lobby was voor de Betuweroute, is evident. Opvallend is dat niet de NS, maar de Rotterdamse haven hierin een leidende rol heeft. Dat zegt vooral wat over de tanende positie van NS Goederenvervoer. In de lobby-activiteiten rond de Betuweroute is vooral het informele circuit van bijeenkomsten, waar mensen elkaar ontmoeten, belangrijk. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft zich er niet aan gewaagd om dit informele netwerk in kaart te brengen, omdat het achterhalen van informele verbanden uiterst ingewikkeld is en naar verwachting een geringe meerwaarde voor haar onderzoek oplevert.

Een belangrijke vervolgvraag is hoe de ontvangende partij ± het ministerie van Verkeer en Waterstaat ± is omgegaan met de pogingen van buiten het ministerie om de Betuweroute op de agenda te krijgen. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd rijst het beeld dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten tijde van de agendering van de Betuweroute nauwe banden onderhoudt met de transportsector. De inhoudelijke meningsvorming van de ambtelijke top bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat leunt sterk op de transportsector. Bilaterale gesprekken met de sector worden tot de belangrijkste informatiebronnen gerekend. Leden van adviescommissies rondom de Betuweroute en aanverwante thema's, zoals de commissie Van der Plas en later de commissies Kroes, Van Duursen en Van Engelshoven, worden veelal gerecruteerd uit eenzelfde groep mensen uit de transport- en distributiesector en de Rotterdamse haven.

Andere partijen, zoals de wetenschappelijke wereld of de natuur- en milieubeweging, hebben niet met dezelfde frequentie en diepgang dergelijke contacten op het departement en zijn niet op hetzelfde niveau bij het dossier betrokken. Naar de stellige indruk van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is dit beeld niet exclusief voor de Betuweroute, maar weerspiegelt het de tijdgeest en de cultuur op het ministerie van Verkeer en Waterstaat eind jaren tachtig.

2.5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de agendavorming van de Betuweroute centraal. De fase loopt tot juli 1990 als het kabinet in het SVV 2 het indicatieve besluit neemt om de *Betuwelijn* aan te leggen. Vier elementen spelen in dit proces een belangrijke rol:

1. De veranderende context.
2. Het momentum dat ontstaat als belanghebbenden hun stem laten horen.
3. Het besluit van de minister om de commissie Van der Plas in te stellen.
4. Het kabinetsstandpunt over het SVV 2.

1. Veranderende context

Rond 1989 komt een aantal ontwikkelingen samen die in onderlinge samenhang leiden tot kansen voor de Betuweroute. Halverwege de jaren tachtig worden op Europees niveau de Trans Europese Netwerken (TEN's)

benoemd. Voor het goederenvervoer maakt de verbinding Nederland-Duitsland hiervan deel uit. In de aanloop naar de opening van de Interne Markt in 1992 worden de TEN's als ruimtelijk-economisch instrument op Europees niveau steeds belangrijker. Op nationaal niveau is de omslag in het ruimtelijk-economische beleid van belang, zoals die zich in de jaren zeventig en tachtig voltrekt. De nadruk in het beleid verschuift gaandeweg steeds meer van de bescherming van het zwakke (zwakke regio's, zwakke sectoren) naar de versterking van het sterke (kansrijke sectoren, sterke regio's). Op transportgebied komt hier het mainportbeleid uit voort: versterking van de positie van Schiphol en de Rotterdamse haven, onder meer door de verbetering van de achterlandverbindingen.

Eind jaren tachtig komt er na jaren bezuinigen weer enige financiële ruimte voor de regering om te investeren. Dit komt in een stroomversnelling als in 1989 CDA en PvdA gaan regeren. Deze coalitie maakt een thema van overheidsinvesteringen. Een ander beleidsthema dat veel aandacht krijgt is het milieu. Op economisch gebied wordt het concept duurzame economische groei geïntroduceerd. De Betuwelijn wordt gezien als een voorbeeld van een investering die goed is voor de economie en het milieu.

2. Momentum voor de Betuweroute

Partijen in de Rotterdamse haven vinden vanaf de jaren zeventig spoorverbindingen met het achterland in toenemende mate belangrijk. Dit met het oog op hun concurrentiepositie en in het licht van de groei van het containervervoer. Zij vrezen problemen met het vrachtvervoer over de weg als gevolg van de toenemende verbodsbepalingen in Duitsland en de Alpenlanden. Bovendien zien ze mogelijkheden om in samenhang met de bouw van containerterminals in de buurt van de Duitse grens in te breken in de marktpositie van de havens in Noord-Duitsland. In Den Haag vinden deze partijen in de magere jaren tachtig geen gehoor als het gaat om nieuwe infrastructuur. Aan het einde van dit decennium wordt het klimaat voor de Betuwelijn gunstiger. Ze proberen via persoonlijke contacten met de minister en topambtenaren het belang van het goederenvervoer per spoor voor het voetlicht te krijgen. De partijen intensiveren hun activiteiten als ze voelen dat er in Den Haag kansen liggen om de Betuwelijn op de agenda te krijgen. De in 1987 opgerichte vereniging Nederland Distributieland speelt hierbij een belangrijke rol.

Een belangrijk moment ontstaat wanneer minister Kroes forse kritiek krijgt op de magere positie die zij het spoorgoederenvervoer in deel a van het SVV 2 toebedeelt. Naar aanleiding van de kritiek én onder invloed van bovengenoemde ontwikkelingen en partijen vindt bij de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een omslag in het denken plaats. Waar in deel a het goederenvervoer per spoor nog als zeltogend wordt neergezet, begint men nu kansen te zien. Dit is mede gebaseerd op de inschatting dat op termijn meer geld beschikbaar komt voor overheidsinvesteringen. Dit perspectief doet minister Kroes besluiten de commissie Van der Plas in te stellen.

3. Commissie Van der Plas

De commissie Van der Plas krijgt als opdracht mee om een visie te ontwikkelen op het goederenvervoer per spoor. In de commissie zitten mensen uit het bedrijfsleven (industrie, transportsector, Rotterdamse haven) en twee topambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In korte tijd en zonder veel te vergaderen komt de commissie Van der Plas met een even beknopt als krachtig pleidooi voor de uitbrei-

ding van de infrastructurele capaciteit voor het goederenvervoer per spoor op de «oost-west corridor». Dat dit de aanleg van de Betuwelijn betekent, blijft vrij impliciet, al is het wel af te leiden uit de bijgevoegde kaarten. Met de blik van nu is het verwonderlijk dat destijds niet is gekozen voor een onafhankelijke, meer heterogeen samengestelde commissie van deskundigen. Door in de commissie alleen de industrie en de transportsector op nemen en twee ambtenaren aan de commissie toe te voegen, ontstaat het beeld van verwevenheid tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de transportsector. Een tweede punt dat achteraf opvalt, is dat wel met belanghebbende bedrijven een visie is ontwikkeld, maar dat deze zich niet hoeven te committeren aan een bijdrage aan de te plegen investeringen.

4. Kabinetsstandpunt SVV 2

Het rapport van de commissie Van der Plas vormt de basis voor opname van de Betuwelijn in het SVV 2 (deel d), met een indicatief budget van ongeveer f 2,0±f 2,5 miljard en zonder nadere afweging van nut en noodzaak. Juridisch gezien is er op dat moment slechts sprake van een indicatieve uitspraak: een formeel bindend besluit moet nog genomen worden. De NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat vatten het vastgestelde SVV 2 evenwel op als een politiek signaal om voortvarend aan de slag te gaan met de concrete uitwerking van het project. De Tweede Kamer heeft het kabinet immers niet tegengehouden. De Tweede Kamer wacht op haar beurt juist het definitieve besluit af. Hier vormt zich de kiem van het «faseverschil» tussen kabinet en Tweede Kamer dat in de gedachtevorming en aanvaarding van de Betuweroute blijft bestaan.

3 DE VALSE START VAN DE BESLUITVORMING (1990–1992)

3.1 Inleiding

Nadat de Betuweroute met steun van het parlement in het SVV 2 als nieuwe verbinding is opgenomen, neemt de NS de concrete uitwerking van de Betuweroute ter hand. De wijze waarop de NS omgaat met reacties uit de samenleving roept bij vele betrokkenen weerstand op. Begin 1992 krijgt het proces een belangrijke wending, wanneer het kabinet besluit vanaf dat moment voor het project Betuweroute de PKB-procedure te volgen. Het eerste dat volgens die procedure moet gebeuren is het uitbrengen van een ontwerp-PKB, waarin het kabinet zijn beleidsvoorstellen kenbaar maakt. Het kabinet besluit hierbij een tweesporenbeleid te volgen: de PKB 1 wordt uitgebracht voor inspraak, advisering en bestuurlijk overleg en tegelijkertijd doet het kabinet aanvullend onderzoek naar nut en noodzaak van de Betuweroute. De inspraak op, en de advisering over, de PKB 1 komen in dit hoofdstuk aan bod. Het bestuurlijk overleg en het «tweede spoor» worden in hoofdstuk 3 besproken.

3.2. De NS aan zet

3.2.1. De Tracé/MER-procedure

Het besluit over de Betuweroute in SVV 2 is indicatief van aard. Dit houdt in dat de concrete beleidsbeslissing, die leidt tot nieuw of gewijzigd ruimtebeslag, nog op projectniveau moet worden genomen.²⁶

Procedure en taakverdeling

De dan geldende tracé/MER-procedure vormt de kapstok voor het besluitvormingsproces. Op basis van een tracéstudie zal door het kabinet een tracévaststellingsbesluit moeten worden genomen. Bij grote projecten ± bijvoorbeeld de aanleg van rijkswegen ± heeft het Rijk het voortouw. Vanwege de unieke expertise die nodig is voor de aanleg van spoorwegen, is het bij spoorwegen gebruikelijk dat de infrastructuurdivisie van NS penvoerder is in de te volgen procedure. De eerste stap is het opstellen van een projectnota, waarin alternatieven en varianten tegen elkaar worden afgewogen. Nadat de NS de projectnota heeft ingediend, brengt de minister van Verkeer en Waterstaat de nota de inspraak in. Na de inspraak neemt de regering een beslissing, die aan beide Kamers van het parlement wordt meegedeeld. Formeel is in deze procedure dus geen expliciet besluit van het parlement nodig.

²⁶ TK, 1989±1990, 20 922, nrs. 15 en 16.

De m.e.r.-procedure

De aanleg van een nieuwe spoorverbinding is tevens een m.e.r.-plichtig besluit. Bij de uitwerking van de projectnota sluit de NS aan bij de voor het Milieueffectrapport (MER) te doorlopen stappen:

- ± De initiatiefnemer brengt een startnotitie uit, waarmee de initiatiefnemer het bevoegd gezag informeert over de voorgenomen activiteit en onder andere het doel en de milieueffecten.
- ± Het bevoegd gezag maakt het voornemen bekend en de startnotitie openbaar. De commissie m.e.r. brengt advies uit over de richtlijnen voor de inhoud van het MER en insprekers kunnen hun reactie geven.
- ± Het bevoegd gezag stelt richtlijnen vast voor de inhoud van het MER.
- ± De initiatiefnemer stelt het MER op.
- ± Het bevoegd gezag beoordeelt het MER aan de richtlijnen en wettelijke eisen en bekijkt of de aanvraag in behandeling kan worden genomen.
- ± Hier vindt inspraak op plaats en wettelijke adviseurs brengen een advies uit. De commissie m.e.r. brengt een toetsingsadvies uit. De adviezen en reacties worden hierin betrokken.
- ± Het bevoegd gezag neemt het besluit over de aanvraag en houdt daarbij rekening met de milieugevolgen.
- ± Conform de m.e.r.-regeling treedt in dit geval de NS op als initiatiefnemer, terwijl de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag is.

De Tracé/MER-procedure loopt nog als het kabinet de PKB-procedure van toepassing verklaart op de Betuweroute. Inspraak en advisering met betrekking tot de Projectnota (onder meer door de commissie m.e.r.) 1992 vinden dan ook in het kader van die PKB-procedure plaats (zie paragraaf 3.6 en 3.7). Hoewel het destijds juridisch gezien juist was om vanuit het SVV 2 te starten met een tracé/MER-procedure, wordt deze keuze vanuit beleidsmatig oogpunt niet door iedereen als positief beoordeeld.

*De heer **Van den Berg**: «Voordat wij een keuze gaan maken voor het tracé, voor uitvoeringsmodaliteiten, enz., zou er na het SVV een tussenstap moeten worden gezet, een structuurschema voor het goederenvervoer, waarin de beleidskeuzes, die in heel algemene zin in het SVV 2 waren opgenomen, verder zouden worden onderbouwd. Wat is er echter gebeurd? Vanuit het SVV 2 werd vrij snel de stap gezet naar één concrete keuze. Daar ontbreekt volgens mij in de beleidsvorming een schakel».*
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Stuurgroep Betuweroute

Het is niet zo dat het kabinet door de gekozen procedure materieel geen sturing meer kan geven aan het project. De minister stelt als bevoegd gezag de MER-richtlijnen vast (zie volgende paragraaf). Bovendien wordt begin 1991 de Stuurgroep Betuweroute in het leven geroepen. In deze stuurgroep nemen vertegenwoordigers zitting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van VROM en de NS.

De NS laat er echter geen twijfel over bestaan wie de voortrekkersrol heeft. In de eerste vergadering van de Stuurgroep Betuweroute meldt een directeur van de NS dat: «de Betuweroute in de eerste plaats een NS-project is waarvoor de NS de verantwoordelijkheid wil nemen. De Stuurgroep moet dan ook niet groter worden dan strikt noodzakelijk is.»²⁷ Huigen, Frissen en Tops constateren dat de Stuurgroep de NS meer volgt dan «dat men zelf veel activiteiten onderneemt.»²⁸

²⁷ Citaat afkomstig uit het rapport «Beleidsinformatie Betuweroute» van de Algemene Rekenkamer uit 2000, TK, 1999±2000, 22 589, nr. 2.

²⁸ Huigen, J., P. H. A. Frissen, P. W. Tops, *Het Project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-productie?*, KUB, november 1993.

Op één punt houdt minister Maij-Weggen de regie zelf in handen. Onder de reeds bestaande Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur, de SPRI, wordt een werkgroep Betuweroute ingesteld. Deze werkgroep dient de mogelijkheden voor de private financiering van de Betuweroute te onderzoeken. De voorzitter rapporteert direct aan de minister (zie hoofdstuk 8).

3.2.2. Startnotitie en richtlijnen MER

Medio 1990 begint de NS met de voorbereidingen voor de startnotitie. De startnotitie/m.e.r. verschijnt op 10 januari 1991 en ligt van 14 januari 1991 tot 28 februari 1991 ter visie en inspraak voor.²⁹ De startnotitie beschrijft twee hoofdalternatieven:

- ± een verbetering van de bestaande spoorlijn;
- ± de aanleg van een compleet nieuwe spoorlijn langs de A15.

In het voorjaar van 1991 stuurt de commissie m.e.r. haar advies voor de richtlijnen voor de MER aan minister Maij-Weggen. Hierin stelt de commissie dat *«het project niet kan worden beperkt tot de ontwikkeling en vaststelling van een voorkeustracé. Ook de maatschappelijke wenselijkheid en rentabiliteit dienen te worden afgewogen tegen de mogelijke nadelige effecten voor de natuur, het landschap en het milieu. Daarbij dienen ook autonome ontwikkelingen in andere vervoerssectoren dan per spoor en mogelijke combinaties daarvan, te worden betrokken.»*³⁰

Op 14 mei 1991 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat de richtlijnen MER definitief vast.³¹ Het advies van de commissie m.e.r. is verwerkt in de richtlijn van de minister dat in (inter)nationaal perspectief twee vragen moeten worden beantwoord:

- Is het bedrijfseconomisch voor vervoerders/verladers zinnig om over te stappen op het spoor?
- In hoeverre is het maatschappelijk gezien zinvol de uitbreiding van het goederenvervoer per spoor te laten plaatsvinden in plaats van deels per schip of per vrachtauto of combinaties daarvan?

Daarna gaan de richtlijnen over tot de probleemstelling op tracékeuze-niveau.

3.2.3. Het begin van het maatschappelijke verzet

Na het uitbrengen van de startnotitie organiseert de NS informatie-bijeenkomsten in de verschillende gemeenten langs het tracé. Veel bewoners en gemeenten worden dan voor het eerst geconfronteerd met de plannen. Na afloop van de bijeenkomsten, waarin ze zien dat er in hun woonomgeving een goederenspoorlijn is geprojecteerd, zit de schrik er goed in. Bewoners beginnen zich snel te organiseren in bewonersplatforms en actiegroepen. Het is met name de wijze waarop de NS over de plannen communiceert, die slecht valt bij de bewoners van de Zuid-Hollandse en Gelderse gemeenten. Een van de bekendste actievoerders uit die tijd, dhr. J. Klerkx, zegt hierover achteraf het volgende: *«De manier waarop de zaak was voorgekookt, was afzichtelijk. Wat trouwens kwaad bloed zette, was dat er veel fouten zaten in het gebruikte kaartmateriaal: huizen die er niet op stonden en zo.»*³²

Binnen een half jaar zijn al achtentwintig actiegroepen actief en de actiegroepen richten vervolgens een overlegplatform op onder de naam «Gezamenlijke Actiegroepen tegen de Betuweroute».³³ Dit verband krijgt een opvolger in de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute (VLOB). In

²⁹ Nederlandse Spoorwegen, *Startnotitie voor de milieu-effectrapportage van de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor*, Utrecht, 1991.

³⁰ Commissie m.e.r., *Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor*, Utrecht, maart 1991.

³¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Richtlijnen milieu-effectrapport als onderdeel van de studie naar de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor*, Den Haag, mei 1991.

³² Boom & Metze, 1996, pag. 26.

³³ Pestman (2001), pag. 87.

juni 1993 zijn maar liefst vierenveertig lokale actiegroepen bij deze vereniging aangesloten.

Bestuurlijk verzet

Op basis van de startnotitie voert de NS ook gesprekken met de betrokken gemeenten over de plannen. Dit overleg verloopt evenmin soepel. De bezwaren van de gemeenten betreffen de tractering en inpassing van de lijn en niet (primair) de nut en noodzaak van de verbinding. Ook de gemeenten voelen zich overdonderd door de mate waarin de NS de plannen al heeft uitgewerkt. Voor knelpunten in het traject heeft de NS ook al oplossingen bedacht. Veel ruimte voor onderhandelingen lijkt er niet te bestaan. Voormalig gedeputeerde De Bondt van de provincie Gelderland en voormalig minister Maij-Weggen hierover:

*De heer **De Bondt**: «Men is gekomen met een minimaal ontwerp en vervolgens kwam de boodschap dat praten en verzet geen enkele zin zou hebben. Een geluidsscherm of wat boompjes om te camoufleren behoorden misschien tot de mogelijkheden, maar wij moesten er rekening mee houden dat er een Nimby-wet en een Tracéwet op komst waren waardoor al onze eventuele bezwaren overruled zouden worden»*
Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Volgens de toenmalige procedure moest de trajectnota-MER door de NS worden verzorgd, vandaar dat de NS ook voor de inspraak zorgde. Dat was vanaf 1990. De NS deed dat op een behoorlijk autoritaire manier. Toen ging het nog niet om de nieuwe spoorlijn zoals later opgenomen in de PKB 1, maar om het verbeteren van het oude lijntje van dorp naar stad en van stad naar dorp. Dat gebeurde op een ± ik kan het nu rustig zeggen, want gelukkig zijn de desbetreffende mensen niet meer in dienst ± dergelijk botte en lompe manier dat ik heel veel telefoontjes kreeg van bevriende burgemeesters uit die regio. Zij zeiden: mevrouw de minister, dat gaat niet goed, want er wordt over de belangen van de burgers heengedenderd en er ontstaat steeds meer weerwerk en agressie. Dat is voor mij reden geweest om later de inspraak en informatievoorziening zelf ter hand te nemen. Toen was in die zin al zoveel onheil aangericht dat de bewoners toen geen positief beeld van de Betuwelijn meer hadden.*
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

Het Gebundeld Bestuurlijk Overleg

In die periode wordt ook het zogeheten Gebundeld Bestuurlijk Overleg (GBO) opgericht. Het GBO is een overlegorgaan waarin alle betrokken decentrale overheden bij de Betuweroute zijn verenigd. Er zijn twee GBO's: één in Gelderland en één in Zuid-Holland. Oorspronkelijk is het een idee van de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat om gestructureerd en efficiënt overleg te kunnen voeren met de betrokken decentrale overheden. Door de oplopende spanning tussen de decentrale overheden en de NS, zijn de NS en ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat na de eerste twee bijeenkomsten met het GBO Gelderland niet meer welkom.

*De heer **De Bondt**: «(...) dat was het sein voor de gemeentebesturen om te zeggen: provincie, als wij in die valkuil trappen, worden wij uit elkaar gespeeld en zal de ene gemeente misschien een stukje geluidsscherm en de andere een paar boompjes krijgen. Ons gaat het echter om de bescherming van het Betuwegebied. Natuurlijk vindt er aantasting plaats, maar die willen wij zoveel mogelijk mitigeren. De gemeenten hebben de provincie toen gevraagd om te zorgen voor een gezamenlijke lijn en een gezamenlijke aanpak en die is toen tot stand gekomen.»*

In de jaren daarna groeit het GBO Gelderland onder leiding van gedeputeerde De Bondt uit tot een belangrijke factor in het besluitvormingsproces.

Niet alleen de direct betrokkenen zijn kritisch over het functioneren van de NS. De Algemene Rekenkamer komt in 2000 tot het oordeel dat het besluitvormingsproces begin jaren negentig onvoldoende is opgevat als *«een bestuurlijk proces waaraan diverse actoren hun bijdrage zouden moeten leveren. Lagere overheden zijn alleen vanuit een top-down benadering betrokken in het proces. NS vertelde de gemeenten waar de Betuweroute ongeveer zou komen te liggen.»*³⁴ Pestman (2001) in zijn dissertatie: *«Op het bestuurlijke vlak wordt de NS door velen gezien als een zwakke partij. NS is niet goed in omgang met overheden. Het optreden van de NS leidt tot veel weerstand bij gemeenten en provincies.»*³⁵

De heer Slob: Zou je kunnen stellen dat men door de wijze waarop de Betuweroute in eerste instantie in de markt werd gezet en het besluitvormingsproces op gang werd gebracht, in feite het eigen verzet heeft georganiseerd?

De heer De Bondt: Ja (...) Als je je eigen verzet wilt organiseren, moet je het zo doen. Dat is zeer effectief. Als je een infrastructuurproject in dit overbevolkte land wilt realiseren, moet je hier toch wel bepaalde lessen uit trekken. Probeer samen met betrokken overheden een soort commitment te bereiken over de aanpak en de kwaliteit. Het proces verloopt dan veel soepeler, de kwaliteit wordt beter en het kan ook allemaal veel sneller.

3.3. Zonder Betuweroute vaart niemand wel

3.3.1. Argumenten voor de Betuweroute

In april 1992 is de Projectnota/MER gereed.³⁶ De nota bestaat uit een hoofdrapport en zes tracédeelrapporten. In deel A van het hoofdrapport staat het *verbindingenniveau* centraal. Hierin gaat het om nut en noodzaak van de Betuweroute. In deel B wordt antwoord gegeven op de vraag waar en hoe de Betuweroute het beste gerealiseerd kan worden. De NS noemt dit het variantenniveau.

In de Projectnota wordt de noodzaak van de Betuweroute in de meest sterke bewoordingen benadrukt: *«Samenvattend: Het niet aanleggen van de Betuweroute betekent in feite het einde van het goederenvervoer per rail. Het betekent tevens verlies aan werkgelegenheid en toegevoegde waarde. De milieudoelstellingen voor het goederenvervoer worden niet gehaald en de Nederlandse onderhandelingspositie wordt verslechterd.»*³⁷ De NS komt tot deze conclusie op basis van een beoordeling van de alternatieven, een inschatting van de goederenvervoersprognoses voor het spoor in Nederland en de oost-west as en een inschatting van de economische en milieuoordelen die de aanleg van de Betuweroute met zich meebrengt.

3.3.2. Geen serieuze alternatieven

Bij de beoordeling van alternatieven gaat de NS niet in op de macro-economische effecten van het eventueel niet aanleggen van de Betuweroute. *«Wel hebben in de beoordeling het verkeers- en vervoersbeleid, de capaciteit van het betrokken alternatief en enkele specifieke elementen meegespeeld.»* Opties als grootschalig transport via pijpleidingen, een

³⁴ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 2, pag. 15.

³⁵ Pestman (2001), pag. 84±85.

³⁶ Nederlandse Spoorwegen, *Projectnota deel A, De Betuweroute in internationaal perspectief*, Utrecht, 1992.

³⁷ Nederlandse Spoorwegen, *Projectnota deel A, De Betuweroute in internationaal perspectief*, Utrecht, 1992. p. 26.

forse uitbreiding van het wegennet, een bevoordeling van vracht- boven personenverkeer zijn volgens de NS technisch, economisch of sociaal (nog) niet haalbaar of voldoen niet aan de gestelde milieueisen. Uitbreiding van de bestaande Brabantlijn en/of de IJzeren Rijn is ook geen serieuze optie. De Brabantlijn veroorzaakt teveel overlast in de stedelijke gebieden zoals Dordrecht, Breda, Tilburg, Eindhoven, Helmond en Venlo. De IJzeren Rijn, zo meent de NS, is vanuit Europees perspectief gezien wellicht een zinnig alternatief, maar houdt een (relatieve) verzwakking in van Rotterdam. Dit alternatief levert geen bijdrage aan de realisering van de doelstellingen van Nederland Distributieland.

De NS concludeert dat *«eigenlijk alleen een separate Brabantgoederenlijn en het Waalalternatief (de binnenvaart) te beschouwen zijn als de verhoudingsgewijs meest reële alternatieven»*. Aan deze twee alternatieven kleven echter ook grote bezwaren. Een Brabantlijn, die buiten de steden om kan worden gerealiseerd, is functioneel weliswaar een bijna volwaardig alternatief, maar de capaciteit van het aansluitende baanvaak Venlo-Köln is onvoldoende en de aansluiting op het Ruhrgebied is problematisch. De Deutsche Bundesbahn (DB) heeft geen belang bij het volledig dubbelsporig maken van dit tracé. *«Het uitbreiden en opwaarderen van dit lijnstuk is voor Duitsland onaanvaardbaar gezien de planologische problemen»*.

De binnenvaart heeft volgens de NS zonder meer een belangrijke zelfstandige plaats in het gevoerde beleid. Er zijn geen capaciteitsproblemen, dus ook geen planologische problemen en ten aanzien van milieuverontreiniging en energieverbruik scoort de binnenvaart beter dan het wegvervoer. Op zichzelf is dit echter niet voldoende voor een sterke mainportpositie. De NS refereert daarbij ten eerste aan het èn/èn-beleid dat in het SVV 2 is neergelegd. De modaliteiten water en spoor moeten samen worden ingezet om de nagestreefde modal shift van goederen mogelijk te maken. Ten tweede wijst de NS op het *«gegeven van de geringe doordringbaarheid van het achterland»* door binnenvaart.

3.3.3. Hoge vervoersprognoses

In de Projectnota van de NS staan drie vervoersprognoses centraal. De basis wordt gevormd door twee prognoses van de onderzoekscombinatie Prognos, Kessel en NEA, die in 1990 zijn opgesteld. De NS heeft op basis van deze prognoses zelf ook een prognose opgesteld.

De Nederlandse situatie

Op basis van de eerste prognose van Prognos, Kessel en NEA is het volgens de NS *«reëel uit te gaan van een sterke groei van de goederenstromen van, naar en in Nederland tot een niveau van 1106 miljoen ton in het jaar 2010»*. Dat zou een stijging betekenen van 56 procent ten opzichte van 1987.

Tabel 3.1 (Inter)nationale goederenstroom in Nederland (miljoen ton), 1987–2010

Goederenstroom	1987	2010
Nationaal	461	713
Internationaal	246	393
Totaal	707	1 106

Bron: Prognos/Kessel/NEA (1990)

De groei op de oost-west as

De tweede prognose van Prognos/Kessel en NEA betreft de groei van het goederenvervoer op de oost-west as, zoals is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Goederenstromen over de oost-west as (miljoen ton), 1985–2010

Modaliteit	1985		2010 Status-quo		2010 Spoorscenario	
Weg	41.3	26%	83.6	34%	72.4	30%
Spoor	9.3	6%	19.8	8%	32.0	13%
Binnenvaart	108.0	68%	138.6	58%	137.7	57%
Totaal	158.6	100%	242.0	100%	242.0	100%

Bron: Prognos/Kessel/NEA (1990)

Beide scenario's, die de NS onderscheidt, laten een relatieve groei van het goederenvervoer zien. In het status quo-scenario wordt het vervoer in omvang uitsluitend bepaald door ontwikkelingen op de vrije markt. Het marktaandeel van het spoor stijgt dan van 6 procent naar 8 procent. Anders dan de term «status quo» dus doet vermoeden, wordt de modal split niet constant gehouden. Verondersteld wordt dat de concurrentiepositie van spoor en weg ten opzichte van die van de binnenvaart verbetert. Er wordt in dit scenario geen rekening gehouden met de vraag of er voldoende capaciteit is om die 19.8 miljoen ton ook daadwerkelijk over het spoor te vervoeren.

«Deze groei kan niet over de huidige infrastructuur worden verwerkt», zo stelt NS bij de presentatie van deze cijfers. Wat de capaciteit van het bestaande spoor wel is, blijkt niet uit de Projectnota. In het spoorscenario is er geen capaciteitsprobleem. Veronderstelling is dat er namelijk voldoende capaciteit beschikbaar zal zijn. Ook wordt uitgegaan van aanvullende maatregelen als een toename van het aantal verbindingen, meer faciliteiten voor het gecombineerde vervoer en een grote prioriteit voor treinladingen. Bij dit scenario zou het marktaandeel van spoor op de oost-west as meer dan verdubbelen: van 6 procent tot ruim 13 procent.

NS heeft de beide prognoses geïntegreerd tot één prognose voor heel Nederland van de nationale en internationale goederenstromen in 2010. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar twee scenario's: een basis-scenario en een kwaliteitsscenario (zie tabel 3.3). In het basisscenario wordt uitgegaan van een flexibele en efficiënte spoorwegorganisatie. Het kwaliteitsscenario komt in hoge mate overeen met het spoorscenario van Prognos, Kessel en NEA, zij het dat de NS bovendien uitgaat van een sterke (negatieve) invloed van milieumaatregelen op het wegvervoer, onder meer als gevolg van beperkingen inzake het goederenvervoer op de weg in een aantal transitlanden. *«In het kwaliteitsscenario zal de groei van het spoor voor een groot deel op de langere afstanden plaatsvinden en met name op bestemmingen die buiten het bereik van de binnenvaart liggen»,* zo schrijft de NS verder.

Tabel 3.3 Nationale en internationale goederenstromen in Nederland (miljoen ton), 1987–2010

	Nationaal			Internationaal			Totaal		
	1987	2000	2010	1987	2000	2010	1987	2000	2010
<i>Basisscenario</i>									
Weg	365	475	585	90	125	164	455	600	749
Spoor	5	8	8	13	24	32	18	32	40
Binnenvaart	91	105	120	143	183	197	234	288	317
Totaal	461	588	713	246	332	393	707	920	1 106
<i>Kwaliteitsscenario</i>									
Weg	365	469	570	90	112	145	455	581	715
Spoor	5	9	13	13	39	52	18	48	65
Binnenvaart	91	110	130	143	181	196	234	291	326
Totaal	461	588	713	246	332	393	707	920	1 106

Bron: NS Goederen (1991)

Wijzigingen in de modal split

Tabel 3.3 laat zien dat met alleen een flexibele en efficiënte spoorwegorganisatie in Nederland in 2010 al 40 miljoen ton over het spoor kan worden vervoerd, mits er voldoende capaciteit, lees: infrastructuur, is (basisscenario). Worden daarnaast ook nog beperkende milieumaatregelen in de ons omliggende landen genomen, dan zal er 65 miljoen ton in Nederland over het spoor kunnen worden vervoerd. Het ligt in de scenariokeuze besloten dat in het kwaliteitsscenario de prognoses voor het spoor hoger uitkomen dan in het basisscenario. Het is niet duidelijk hoe de cijfers van 40 miljoen ton en 65 miljoen ton tot stand zijn gekomen.

De verdubbeling van het marktaandeel van het spoor in internationaal vervoer van 5,3 procent naar 13,2 procent in het kwaliteitsscenario, en van 5,3 procent naar 8,1 procent in het basisscenario kan bij nadere beschouwing alleen verklaard worden door een zeer sterke verbetering van de concurrentiepositie van het spoor in relatie tot de andere modaliteiten. Deze is mede het gevolg van (milieu)maatregelen ten aanzien van het wegvervoer en binnenvaart.³⁸ Inzicht in de relevante kostprijsontwikkeling van de verschillende modaliteiten ± bijvoorbeeld ten aanzien van het containervervoer ± geeft de NS niet. Het blijft daarom gissen naar de vraag van welke verbetering van het spoorproduct de NS uitgaat.

Voor de «65 miljoen ton» speelt later een belangrijke rol in discussie over nut en noodzaak van de Betuweroute. Het is frappant dat zowel de prognose in de Projectnota als de prognose die twee jaar eerder in het Toekomstplan was opgenomen, als uitkomst heeft: 65 miljoen ton in 2010. Dit cijfer vormt de neerslag van «uitvoerige analyses» van Coopers & Lybrand (zie hoofdstuk 2), maar wat die uitvoerige analyses nu precies inhielden, valt niet te achterhalen.

Positieve toonzetting

In het Toekomstplan was de 65 miljoen ton een marktpotentieel, dat is omgeven met de nodige onzekerheden. In de Projectnota is het beeld dat, met de aanleg van de Betuweroute, de 65 miljoen ton binnen handbereik is. Ook in de toonzetting en de gekozen formuleringen is de Projectnota een stuk optimistischer dan het Toekomstplan. In het Toekomstplan spreekt de NS nog expliciet over bedreigingen, zoals:

- ± een laag prijsniveau van containervervoer per binnenschip;
- ± lagere wegvervoerprijzen;
- ± de gebrekkige samenwerking tussen Europese spoorwegmaatschappijen op het gebied van productie en commercie;

³⁸ Veronderstelling is dat er keuzevrijheid is voor verladers om te kiezen tussen de verschillende modaliteiten (en combinaties van modaliteiten) en dat op de markt de kostprijs in hoge mate bepalend is voor die keuze. Voorts mag verondersteld worden dat extra milieumaatregelen vrijwel direct hun weerslag vinden in een hogere kostprijs van de verschillende modaliteiten.

- ± het capaciteitstekort van de Europese spoorweginfrastructuur; en
- ± het ontbreken van een samenhangende aanpak op Europees niveau van infrastructuur.

Ook is er in het Toekomstplan ruimschoots aandacht voor de zwakke punten van NS Goederenvervoer. Destijds was de conclusie bijvoorbeeld dat NS Goederenvervoer in de vorm waarin ze toen verkeerde, *niet* in staat zou zijn om de geprognosticeerde groei op te vangen. *«Dit nog afgezien van het feit dat de verlader bij het huidige kwaliteitsniveau van het railgoederenvervoer nauwelijks bereid geacht moet worden om meer goederen op de rails te zetten. Wil NS Goederen participeren in een verhoogd vervoersaanbod, dan zullen ingrijpende maatregelen moeten worden getroffen om enerzijds het product te verbeteren, anderzijds een prijsniveau aan te houden dat in de marktverhoudingen past.»*

In de Projectnota komen deze onderwerpen niet aan bod. Ook de concurrentiepositie van spoor ten opzichte van de binnenvaart en weg lijkt geen probleem meer te vormen. *«De aanleg van de Betuweroute kan er toe leiden dat zes miljoen ton lading door het spoor vervoerd gaat worden in plaats van door de binnenvaart».* Ten aanzien van de ontwikkelingen in Europa schetst de NS in de Projectnota een positief beeld. *«Er wordt een beleid ontwikkeld gericht op het aanleggen van hoofdtransportassen met een grote(re) rol voor de rail. De Betuweroute zal een deel van dat netwerk zijn.»* Onduidelijk is wat er in twee jaren zo gewijzigd is, dat een dergelijke omslag in toon kon verklaren.

3.3.4. Een impuls voor de economie

In de Projectnota besteedt de NS expliciet aandacht aan het economische belang van de Betuweroute. Dit is geformuleerd in termen van de economische gevolgen van het *niet* aanleggen van de Betuweroute. Het referentiepunt hiervoor is het zogenaamde «nualternatief». Het nualternatief, zoals beschreven in de startnotitie, komt overeen met het afbouwscenario in het Toekomstplan van de NS. Hierin bedraagt de maximale spoorcapaciteit voor het goederenvervoer op het gemengde net 10 miljoen ton. De economische gevolgen volgens NS van het niet aanleggen van de Betuweroute zijn:

- ± een commercieel, zelfstandig opererend goederenbedrijf is dan *«absoluut niet levensvatbaar»*. Het zal de perceptie van Nederland als transport- en distributieland ernstige schade berokkenen. Als voorbeeld noemt de NS het achterwege blijven van investeringen van Japanse en Amerikaanse ondernemingen, wat een verlies van een investeringsimpuls van f 400 miljoen betekent;
- ± er zullen rederijen zijn, die kiezen voor andere havens in Europa. Volgens NS zou dit kunnen corresponderen met 1 347 000 containers, die een directe toegevoegde waarde vertegenwoordigen van f 1,2 miljard;
- ± bij een daling van de havenactiviteiten zal ook de behoefte om grootschalig te investeren in de Rotterdamse haven sterk afnemen. *«Indien deze afname evenredig wordt verondersteld aan de gemiste stijging van het overslagvolume, zal er een daling optreden van het investeringsniveau tussen de f 5 en f 8 miljard, exclusief de particuliere investeringen, wat overeenkomt met een verlies van 50 000±80 000 mensjaren arbeid over de komende twintig jaar».*

Wat opvallend is aan deze opsomming, is dat de drie categorieën een grote overlap vertonen.

3.3.5. Milieudoelstellingen binnen handbereik

Het tweede hoofdmotief voor de aanleg van de Betuweroute is dat de aanleg van de Betuweroute een bijdrage levert aan de milieudoelstellingen van het kabinet. «*Mede om milieudoelstellingen te realiseren is het rijksbeleid gericht op het stimuleren van binnenvaart en rail*», zo schrijft de NS.

Nationaal Milieubeleidsplan

De nationale milieudoelstellingen zijn opgenomen in het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (NMP+) uit 1990.³⁹ De doelstellingen die hierin de boventoon voeren hebben betrekking op de vermindering van de uitstoot van schadelijke emissies en energiebesparing. In het NMP+ worden concrete doelstellingen geformuleerd voor de uitstoot van CO₂, SO₂ en NO_x. Voor het goederenvervoer per spoor en de binnenvaart wordt gestreefd deze «*wegens hun relatief geringe emissieniveau te stimuleren (...). Het aandeel (modal split) van deze vervoerswijzen zal toenemen, omdat zij een belangrijker functie krijgen als alternatief voor het vervoer over de weg (...). Vooral nog is moeilijk aan te geven hoe groot deze toename precies zal zijn en dus evenmin wat de precieze ontwikkeling van de emissies zal zijn.*»

Milieueffecten van de Betuweroute

Ten aanzien van de Betuweroute is berekend welke emissiereductie wordt bewerkstelligd wanneer 30 miljoen ton over de rail in plaats van over de weg wordt vervoerd. Bij dit volume dalen de emissies van CO₂, NO_x en SO₂ met respectievelijk 4 procent, 6,6 procent en 5,7 procent. Ook het primaire energieverbruik van het spoor ligt lager dan dat van de weg, zo blijkt uit de Projectnota.⁴⁰ Deze cijfers zijn berekend voor het Nederlandse deel van het traject. Het grootste deel van het railgoederenvervoer gaat echter over een veel langere afstand. Dit houdt volgende de NS in dat de totale emissiedaling meer dan een factor twee hoger zal zijn.

Ook wordt de Betuweroute positief beoordeeld op het punt van veiligheid. Hier staat als minpunt tegenover dat op lokaal niveau negatieve effecten optreden in de vorm van ruimtebeslag en geluidhinder. De NS concludeert uit de cijfers dat bij het nulalternatief de milieudoelstellingen niet zullen worden gehaald. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de berekeningen zijn gemaakt op basis van verouderde emissiefactoren: met de ontwikkeling dat vrachtwagens schonere motoren krijgen, is geen rekening gehouden.

3.3.6. Tracékeuze

Het overgrote deel van de Projectnota is gewijd aan de vraag waar de Betuweroute precies moet komen te liggen en hoe deze uitgevoerd moet worden. Als ontwerpeisen worden onder meer geformuleerd:

- ± het tracé moet worden ontworpen voor een maximumsnelheid van 120 km/uur;
- ± de Betuweroute wordt voorzien van elektrische tractie;
- ± de spoorafstand bedraagt 4,25 meter;
- ± waar mogelijk is de baan op maaiveldniveau gelegen;
- ± kruisingen met wegen en spoorwegen worden ongelijkvloers uitgevoerd. In geval van grote vaarwegen zal de kruising worden gerealiseerd door een hoge vaste brug of tunnel;
- ± bij bundeling van de Betuweroute met de A15 moet de mogelijkheid

³⁹ TK, 1989±1990, 21 137, nr. 20±21.

⁴⁰ Het energieverbruik van de binnenvaart blijkt overigens nog lager te liggen dan dat van het spoor.

- voor een toekomstige verbreding van deze rijksweg open worden gehouden;
- ± op plaatsen waar volgens geluidsberekeningen de wettelijke normen uit het Besluit Geluidhinder Spoorwegen worden overschreden, zullen geluidwerende voorzieningen worden aangebracht.

Er worden alternatieven en varianten ontwikkeld die voldoen aan deze uitgangspunten. Van deze alternatieven worden op zestien aspecten de effecten beschreven. Deze effecten worden beschreven voor onderdelen (tracédelen) van het desbetreffende alternatief. Voor de Betuweroute zijn er vijf tracédelen: Rotterdam±Papendrecht, Papendrecht±Gorinchem, Gorinchem±Tiel, Tiel±Bemmel, en Bemmel±Zevenaar. Per tracédeel zijn er verschillende varianten onderscheiden. Voor iedere variant zijn de onderscheiden effecten gewogen en gesommeerd. Dit arbeidsintensieve proces resulteert in een groot aantal kaarten en overzichtstabellen. De NS concludeert, zoals intuïtief te verwachten is, dat over het algemeen het tracé dat parallel loopt aan de A15 ± de zogenaamde bundelingsvariant ± het beste scoort op zowel economische als milieuaspecten. De meest milieuvriendelijke variant, die conform de geldende wet- en regelgeving moet worden onderzocht, valt voor een groot deel samen met de bundelingsvariant.

3.4. Het kabinet neemt de regie in handen

3.4.1. Meer greep op infrastructuur

Parallel aan de planontwikkeling van de Betuweroute door de NS wordt in Den Haag een poging gedaan om meer greep te krijgen op de ontwikkeling, de financiering en de (budgettaire) beheersing van infrastructurele projecten. Deze poging wordt verwoord in de Voortgangsnota Infrastructuur.⁴¹

*De heer **Westerduin**: «Het ging er vooral om de beslissing naar het nationale niveau te brengen en om een integrale afweging mogelijk te maken. Als die projecten bij elkaar moeten ook beheersbaar blijven. Het kabinet heeft de nationale afweging naar zich toegetrokken.»*

Bron: openbare gesprekken, 2 september 2004.

De Voortgangsnota Infrastructuur, die de tijdgeest goed weergeeft, wordt in februari 1992 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet start de voortgangsnota met een «tour d'horizon» van de projecten die op het gebied van de versterking van de economische structuur op stapel staan.

⁴¹ TK, 1991±1992, 22 512, nr. 1.

Tour d'horizon

«De laatste jaren heeft het kabinet belangrijke besluiten genomen die tot versterking van de economische structuur leiden of zullen gaan leiden. In het kader van het SVV 2 worden belangrijke voorzieningen getroffen voor het openbaar vervoer in en rond de steden, voor de aanpassing van weggennet en voor het vervoer te water. Voorts is een aanvang genomen met het ambitieuze investeringsprogramma van de Nederlandse Spoorwegen (Rail 21). Andere projecten zijn in voorbereiding, zoals de Hoge Snelheidsspoorlijn, de Betuwespoorlijn en de infrastructuur rond Schiphol. (...) De vraagstukken die moeten worden opgelost voordat investeringen in infrastructuur op het gewenste niveau en in het gewenste tempo tot stand kunnen worden gebracht, zijn diverse. Vaak bestaan financieringsvraagstukken. Voorts is een probleem, met name ten aanzien van investeringen in fysieke infrastructuur, dat de huidige overleg-, vergunning- en besluitvormingsprocedures niet zijn toegesneden op een snelle start van de investeringsprojecten. Daardoor kunnen projecten vertraging oplopen en kunnen private investeerders worden afgeschrikt.»

In de nota worden thema's behandeld als private financiering, de aanwending van de voor infrastructuur bestemde aardgasbaten en de kostenbeheersing van grote projecten. Ook wordt ingegaan op de komst van de nieuwe Tracéwet.

3.4.2. De nieuwe Tracéwet

Ten aanzien van de nieuwe Tracéwet schrijft het kabinet dat *«de huidige serieschakeling van sectorale en ruimtelijke procedures in het voorstel (NB; wetsvoorstel) wordt vervangen door parallelschakeling, waarbij tevens stroomlijning plaatsvindt met de MER-procedure.»* De essentie van de Tracéwet is een snelle(re) en daadkrachtige besluitvormingsprocedure voor hoofdinfrastructuur. Onderdelen van de wet zijn een bundeling van inspraakmomenten en een bindende werking voor streek- en bestemmingsplannen.

Het voorstel voor een nieuwe Tracéwet maakt in 1992 onderdeel uit van het streven van het kabinet om met het oog op de economische structuurversterking een impuls te geven aan de aanleg van nieuwe infrastructuur. Mevrouw Maij-Weggen over de achtergrond van de wijziging van de Tracéwet:

Mevrouw Maij-Weggen: «De heer Alders en ik hebben de Tracéwet vernieuwd. Op grond van de oude wet duurden de procedures van het begin tot het eind van het besluit 8,5 jaar. Er gingen dus drie kabinetten overheen voordat een project eindelijk besluitklaar was. Wij hebben toen de Tracéwet gewijzigd, waarbij de procedure voor grote projecten is teruggebracht tot 3,5 jaar. In het kader van die nieuwe procedure was het ook aan de rijksoverheid om de inspraak te verzorgen. Zij moest ervoor zorgen dat bewoners in dat hele proces werden meegenomen. Er was één heel belangrijke wijziging in de PKB-procedure. In de procedure die 8,5 jaar duurde konden actiegroepen, maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies drie keer, in drie fasen inspraak leveren. In de nieuwe procedure kon dat maar één keer. Het was een shock voor heel veel liefhebbers van inspraak dat zij er plotseling geen jaren meer over konden doen, maar dat dit in één keer moest gebeuren. Een andere belangrijke wijziging in de nieuwe wet was dat bij projecten van nationaal belang het tracébesluit de bestemmingsplannen en de streekplannen overruleden. Daarvoor konden gemeenten en provincies rustig onderuit zitten bekijken wat zij zouden doen (...).»

Grote projecten van nationaal belang

Via een Nota van Wijziging wordt een belangrijk nieuw element in het wetsvoorstel opgenomen: grote projecten van nationaal belang. Hierbij

wordt de Tracéwet gekoppeld aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening en wordt het mogelijk gemaakt om voor een project een PKB-procedure te starten. «Dit houdt in dat die PKB, indien daarin ten principale de knoop is doorgesneden over de noodzaak van de realisering van het betreffende grote infrastructurele project en er een globale tracékeuze in is gemaakt, bindend is voor de verdere besluitvorming betreffende de precieze tracering van het project». In de toelichting op het voorstel: «deze toevoeging wordt noodzakelijk geacht nu een tweetal van zodanig grote projecten, te weten de hoge snelheidslijn en de Betuweroute, in voorbereiding is (...) De achtergrond van dit voorstel is dat de primaire besluitvorming over dit soort grote projecten op nationaal niveau behoort plaats te vinden.»

Een primeur voor de Betuweroute

Na de verschijning van zowel de Projectnota als de Voortgangsnote Infrastructuur beslist het kabinet in het voorjaar van 1992 om, vooruitlopend op de nieuwe Tracéwet, voor de Betuweroute de PKB-procedure te volgen. Sommigen bekritiseren deze handelwijze. Zo heeft de Raad van Advies voor Ruimtelijke Ordening «grote bezwaren tegen het zonder meer met terugwerkende kracht van toepassing verklaren van de Tracéwet (...) op projecten die thans in procedure zijn. Nòch het zonder meer met terugwerkende kracht van toepassing verklaren, nòch een herhaling van de projectprocedures zijn voor de Raad reële opties.»⁴²

Ook in de Tweede Kamer wordt naar dit punt gekeken.

De heer Van den Berg: «Ik vond het niet zuiver. Ik heb altijd geprobeerd te letten op de zuiverheid van procedures. Als het geheel onder de Tracéwet was behandeld, dan hadden wij andere procedures gehad. Nu werd het als het ware alsnog gelegaliseerd u begrijpt wat ik bedoel, want de PKB-procedure is natuurlijk ook volledig legaal ± in een Tracéwet-procedure. (...) Of dat uit een oogpunt van de wettelijke procedure volledig zuiver was, daar heb ik altijd twijfels bij gehad, om het voorzichtig te zeggen.»

*De heer Feenstra: Er werd al langer over gesproken dat er een ander wettelijk kader moest komen voor projecten, met een opsplitsing ook in projecten van nationaal belang die je op landelijk niveau zou moeten behandelen, en projecten op provinciaal en op lokaal niveau. De Tracéwet bood de mogelijkheid om dat vorm te geven en aan te geven dat projecten typisch nationaal zijn en in de nationale wet geregeld moeten worden. Was het denkbaar geweest om ook buiten de nieuwe Tracéwet deze procedure richting PKB voort te zetten? Ik denk het wel. Wij kunnen inzoomen op de vraag welke procedure je hanteert, maar ik denk dat het finaal de balans van voor- en tegenstanders en de wijze waarop je dit beoordeelt, niet zozeer zou hebben beïnvloed. Als je werkt aan een wet die projecten toesnijdt naar het bestuurlijk niveau waarop je ze wilt uitvoeren en de wet is ook al vergaand in behandeling, verdient het misschien overweging en is het misschien procedureel wel een verbetering om het project in zo'n kader te voegen.
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.*

Tijdwinst en de toenemende maatschappelijke weerstand tegen het project zijn redenen geweest om over te stappen op de PKB-procedure.

3.5. Het tweesporenbeleid

3.5.1. Vraagtekens bij nut en noodzaak

Gegeven de snelheid waarmee de PKB 1 wordt uitgebracht, heeft de totstandkoming ervan ogenschijnlijk weinig voeten in de aarde. Achter de

⁴² Advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM, d.d. 3 maart 1993.

schermen woedt echter een zware interdepartementale strijd. Het discussiepunt is of PKB 1 van de Betuweroute voldoende kwaliteit heeft om uitgebracht te kunnen worden. In de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking (ICES) en de Rijksplanologische Commissie (RPC) worden verhitte discussies gevoerd, waarbij met name de ministeries van Financiën en Algemene Zaken tegenover het ministerie van Verkeer en Waterstaat staan.

De RPC

Op 12 maart 1992 krijgt de RPC het verzoek om advies uit te brengen over de concept-PKB deel 1.⁴³ Ten behoeve van de RPC-vergadering op 24 maart 1992 wordt door het RPC-secretariaat een conceptadvies opgesteld. In de begeleidende brief schrijft de directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, in zijn hoedanigheid als secretaris van de RPC, dat tussen de meest betrokken departementen overeenstemming is bereikt over de tekst van de concept-PKB 1 met uitzondering van hoofdstuk 5, kosten en financiering.^{44, 45} Per omgaande reageert ambtelijk Financiën schriftelijk in een brief aan de voorzitter en de leden van de RPC⁴⁶. «*Het overleg heeft tot heden een groot aantal vragen onbeantwoord gelaten. Het in procedure brengen van een PKB vormt niet alleen het begin van een planologische procedure, het betekent tevens een principebeslissing van het kabinet voor het project als zodanig (...) Ik ga daarbij dus uit van erkenning van het grote belang van infrastructuurversterkende investeringen. Maar dat mag geen alibi zijn om zonder degelijk fundament infrastructurele projecten op de rails te zetten. Op grond van het veelvuldige overleg dat is gevoerd met vooral het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hebben wij de conclusie getrokken dat de stukken thans nog niet rijp zijn voor besluitvorming en derhalve niet rijp zijn voor toezending aan de RROM en de ministerraad.*»

De concrete bedenkingen van het ministerie van Financiën richten zich naast de kosten en de financiering vooral op het ontbreken van de onderbouwing dat de investering (maatschappelijk) verantwoord is. Het ministerie van Financiën wil de ICES inschakelen om een advies uit te brengen.

De bezwaren van het ministerie van Financiën

Alternatieven: «In de concept-PKB en de onderliggende stukken worden alternatieven bijna per definitie weggeschreven, omdat er dan geen sprake is van een spoorlijn uitsluitend bestemd voor goederenvervoer. Door deze benadering is het onmogelijk om tot een afgewogen oordeel te komen over het maatschappelijke en economische belang van de aanleg van de Betuweroute.»

Geen zicht op de exploitatie van de Betuweroute: «Dit terwijl een rendabele exploitatie van de lijn essentiële voorwaarden is om tot de noodzakelijke gedeeltelijk private financiering van de infrastructuur te komen. Ook lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd, dat een veel hoger vervoervolume benodigd is dan de 32 miljoen ton, om een substantieel deel van de investeringen privaat te financieren. Gezien de grote stijging van de ramingen en de fase waarin het project verkeert, moet serieus rekening worden gehouden met verdere stijging van de kosten (...) Ook de noodzaak van investeringen rond Arnhem om de vervoersgroei via Hengelo te realiseren blijft mistig»

⁴³ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 12 maart 1992 met kenmerk DGV/GB4/V220388.

⁴⁴ Het gaat om de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

⁴⁵ Brief van directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, d.d. 17 maart 1992, kenmerk, IM 75.

⁴⁶ Brief van plv. directeur-generaal Rijksbegroting, ministerie van Financiën, kenmerk IRF92-250.

Dekkingsproblematiek. Er resteert een gat van f 3,5 miljard. *Zelfs als wordt uitgegaan van de optimistische veronderstellingen dat het project niet duurder wordt, f 600 miljoen via beschikking te vinden is binnen het SVV en f 1,0 miljard beschikbaar is uit aardgasbaten, dan nog moet f 1,9 miljard aan private financiering worden gerealiseerd. De PKB en de toelichtende stukken geven nergens aan op welke wijze met deze problematiek moet worden omgegaan.»*

In de RPC-vergadering op 24 maart 1992 krijgt Financiën expliciet steun van het ministerie van Algemene Zaken voor haar lijn, terwijl andere leden aangeven in dubio te staan.⁴⁷ Het ministerie van Verkeer en Waterstaat komt daarop met het voorstel een tweesporenbeleid te volgen: de PKB-procedure starten en in de daarop volgende negen maanden een antwoord te geven op de nog resterende vragen. Ambtelijk Verkeer en Waterstaat meent dat al onomkeerbare stappen gezet zijn: *«De Betuwelijn is als project reeds in het SVV opgenomen, op grond waarvan eind 1990 is gestart met een tracé- en m.e.r.-procedure. Dat nu gekozen is voor een PKB-procedure biedt weliswaar de mogelijkheid om het project opnieuw fundamenteel aan de orde te stellen, maar daarbij kunnen de tot nu toe ondernomen stappen toch niet worden genegeerd.»*

De heer Westerduin in retrospectief:

De heer Westerduin: Er lagen een projectnota en een milieueffectrapportage. Daar was niet zoveel kritiek op. Als er zoveel twijfel is, moet die worden gepareerd en ingevuld (...) Als het een slecht ontwerp is of als bepaalde zaken niet... Het was even wennen aan de nieuwe PKB-procedure. Ik heb dat opgevat als nieuw huiswerk dat wij moesten doen.

De heer Slob: Vond u het niet vervelend? U was toch ambtelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van wat op tafel lag?

De heer Westerduin: Het was een overgang van een normaal traject volgens de tracéprocedure naar een PKB-procedure op nationaal niveau waarbij een verzwaaring moest worden aangebracht. Ik heb dat gezien als iets waar wij vooral van moesten leren. Een aantal dingen moest verbeterd worden (...)

De vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën wijzen het voorstel van het tweesporenbeleid af. *«De ministerraad kan niet gevraagd worden akkoord te gaan met de start van de PKB als dit niet gepaard gaat met een grondige analyse op het maatschappelijke en economische vlak».* Omdat men er niet uitkomt volgt 2 april 1992 een extra vergadering. De RPC zal dan tot een eindoordeel komen, mede aan de hand van een door de ICES op te stellen advies en door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan te leveren additionele informatie.

De sociaal-economische onderbouwing

Ter voorbereiding op de RPC-vergadering van 2 april 1992 krijgen de leden de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat toegezegde notitie toegezonden.⁴⁸ Dit is feitelijk een samenvatting van de belangrijkste argumenten en cijfers die in het voordeel spreken van aanleg van de Betuweroute. Over nadelen en/of risico's van de aanleg spreekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet.

⁴⁷ Verslag van de 250ste vergadering van de RPC, d.d. 24 maart 1992.

⁴⁸ Notitie Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Fundament Betuweroute, 31 maart 1992.

Argumenten van Verkeer en Waterstaat voor het uitbrengen van PKB 1 Betuweroute

- ± de aanleg van de Betuweroute past in het rijksbeleid ten aanzien van de ontwikkeling van transport- en distributiefunctie en in het modal shift beleid;
- ± de verliezen aan toegevoegde waarde en consequenties voor de werkgelegenheid zijn groot (de cijfers moeten nota bene als conservatief worden beschouwd);
- ± aanleg van de Betuweroute zal de staat een positief resultaat opleveren. De «inkomsten van de staat» zouden tussen de f 2,5 miljard en f 15 miljard uitkomen. Ook wanneer uitgegaan wordt van de bijgestelde ramingen is het er sprake van een positief saldo;
- ± alternatieven zijn er niet, of stuiten op zwaarwegende bezwaren (separate Brabantlijn);
- ± indien de Betuweroute niet wordt aangelegd, «ontbreekt ieder perspectief voor een levensvatbaar spoorgoederenbedrijf». Duitsland zal dan ook geen investeringen doen op haar grondgebied. Wat geldt voor de oost-west-as, geldt ook voor de noord-zuid-as naar Frankrijk en Spanje. Zonder levensvatbaar spoorgoederenbedrijf zal de ontwikkeling van potentiële vervoeren naar het zuiden (geraamd op 20 miljoen ton spoorvervoer in 2010) een illusie blijken;
- ± indien de Betuweroute niet wordt aangelegd, «isoleert Nederland zich op dit punt van Europa en dreigt Nederland een politiek moeilijk te verdedigen beleid te voeren in internationaal verband (...)».

Het advies van de RPC

In de standpunten van de diverse ministeries is in de tussentijd weinig veranderd. De RPC komt tot de slotsom ± hierin *niet* gesteund door AZ en Financiën ± dat de ontwerp-PKB in procedure gebracht kan worden, mits onder uitdrukkelijke toestemming van het kabinet binnen drie maanden meer duidelijkheid wordt verschaft over de cijfermatige onderbouwing. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wint daarmee de strijd in de RPC. De overweging van de meerderheid van de leden van de RPC is dat het project Betuweroute in belangrijke mate is gebaseerd op overwegingen van strategische aard. Het advies van de RPC wordt op 3 april 1992 aan minister Alders gezonden.⁴⁹ «*Het ontbreken van een harde prognose van het vervoer is overigens te betreuren, in die zin dat de Betuweroute een investering is waarmee een zeer groot bedrag is gemoeid en derhalve behoefte bestaat aan een zo groot mogelijke zekerheid over de bedrijfseconomische perspectieven en maatschappelijk-economische wenselijkheid.*»

Het advies van de ICES

Ook de ICES brengt op 3 april 1992 advies uit aan het kabinet.⁵⁰ De ICES-advisering richt zich primair op de financiële kant van grote projecten, terwijl de RPC zich vooral op de ruimtelijke aspecten van grote projecten richt. Voor een verantwoorde wegging van maatschappelijke kosten en baten van de Betuweroute zijn volgens de ICES onvoldoende gegevens beschikbaar. Hoewel de ICES onderkent dat volledige zekerheid niet kan worden verkregen, kan op basis van de door Verkeer en Waterstaat beschikbaar gestelde gegevens «*op dit moment naar opvatting van de ICES niet tot een verantwoorde inhoudelijke oordeelsvorming worden gekomen*». De onzekerheden die de ICES onderkent betreffen ondermeer de kostenopbouw, de dekking, de exploitatie van de Betuweroute, alsmede de omvang van de private middelen die aan de markt kunnen worden onttrokken.

⁴⁹ Brief van de Rijksplanologische Commissie aan de minister van VROM, kenmerk RPC 25, d.d. 3 april 1992.

⁵⁰ ICES, *Advies over PKB deel 1 Betuweroute*, d.d. 3 april 1992, kenmerk IR/REP/ROI 92030184. B58.

Toch lopen de adviezen van RPC en ICES uiteindelijk niet uit de pas. In andere gevallen, zo valt te lezen, zou de ICES gelet op de principiële keuze de PKB 1 uit te brengen, zonder meer de conclusie hebben getrokken dat

de PKB 1 onvoldoende rijp is voor de politieke besluitvorming. «In dit geval echter dient naar opvatting van de ICES rekening te worden meegewogen dat uitstel van invloed kan zijn op de bestuurlijke slaagkans van het project.» Indien het kabinet toch besluit de PKB 1 op korte termijn uit te brengen, dan zou dit naar opvatting van de meerderheid van de ICES alleen kunnen gebeuren onder de uitdrukkelijke voorwaarde, dat binnen drie maanden na het uitbrengen van de PKB meer duidelijkheid wordt verschaft over het bedrijfseconomische en het maatschappelijke rendement «zodanig dat dan de informatie beschikbaar komt die nodig is voor een verantwoorde besluitvorming in het kabinet.»⁵¹ Het aanvullende onderzoek zou ten minste moeten leiden tot een investeringsplan en inzicht moeten bieden in de volgende elementen: het vervoersaanbod, de toekomstige exploitatie, de financiering en het maatschappelijke rendement.

3.5.2. Het kabinet zet door

Minister-president Lubbers krijgt een nota onder ogen waarin staat vermeld dat de ICES van mening is dat het besluit tot aanleg van de Betuweroute op korte termijn op *drijfzand* is gebouwd. Ook wordt de verwachting uitgesproken dat minister Maij-Weggen de minister-president zal aanspreken over de betrokkenheid van de RPC en de ICES.

Minister Maij-Weggen is echter niet onder de indruk van de ambtelijke kritiek. Achteraf zegt zij hierover:

Mevrouw Maij-Weggen: «Ik moet zeggen dat er ook lovende woorden in die dossiers zaten. Het was niet puur kritiek, maar er waren wel een aantal vraagpunten. Er was ook weerstand, mede vanwege de omvangrijke kosten die met dit project gemoeid waren. Er zijn natuurlijk altijd ambtenaren, zeker op andere ministeries, die graag hun eigen projecten van de grond willen krijgen. Als Verkeer en Waterstaat voor een dergelijk groot project een fors beslag op de middelen legt, zet men bijna automatisch zijn stekels op. Ik vind die ambtelijke nota's en inbreng heel interessant, maar mijn gesprekspartners zijn de betrokken ministers: de minister van Economische Zaken, de minister-president en de minister van Financiën. Ik kan u verzekeren dat de ministers van Financiën en van Economische Zaken royale voorstanders van het project waren. Zij meldden mij vaak dat er inderdaad weerstand was op hun ministeries, maar dat zij zelf van mening waren dat dit wel zou moeten gebeuren».

Het kabinet besluit de PKB deel 1 conform de oorspronkelijke planning uit te brengen, maar de roep om nader onderzoek vindt wel weerklank bij het kabinet. Ten behoeve van het kabinetsbesluit zal, conform de adviezen van ICES en RPC, een aantal facetten van nut en noodzaak van de Betuweroute nader worden onderzocht. Over de vraag waarom het kabinet besluit de PKB 1 uit te brengen als ze tegelijkertijd vindt dat nader onderzoek nodig is, zegt mevrouw Maij-Weggen.

De heer Hermans: «Ondanks de kritiek wordt de PKB 1 toch uitgebracht. Wij vragen ons af waar die haast vandaan kwam, gezien de weerstand, het gebrek aan onderbouw en de kritiek. Waarom is niet even gewacht?»

Mevrouw Maij-Weggen: Daar kan ik een heel goede reden voor geven. In de eerste plaats was de haast gelegen in de beeldvorming in het buitenland. Ik noem opnieuw de blokkades (...) Er was een forse druk om iets te doen. In de tweede plaats noem ik de vernieuwde Tracéwet. Het zou mogelijk zijn ± maar dan moest je niet te lang wachten met

⁵¹ Het ministerie van Financiën neemt overigens in deze een afwijkend standpunt in: zij is van mening dat de onderbouwing verder verdiept moet worden zodat in september 1992, gelijktijdig met de PKB HSL, de PKB 1 ter besluitvorming aan het kabinet kan worden voorgelegd.

de procedures ± om binnen de kabinetsperiode van Lubbers-III het besluit over de Betuwelijn te nemen. (...)

De voorzitter: Politiek gesproken was het zo'n belangrijke doelstelling, ontleend aan het regeerakkoord, dat het coûte que coûte binnen die periode tot besluitvorming moest leiden.

Mevrouw Maij-Weggen: Coûte que coûte zijn niet de woorden die ik daarvoor zou gebruiken. Men wilde wel een oprechte poging doen om het besluit over de Betuwelijn binnen een kabinetsperiode te nemen, ook om te laten zien dat dit mogelijk was met de nieuwe project-PKB.

De voorzitter: De onderbouwing was dus in hoge mate politiek gemotiveerd.

Mevrouw Maij-Weggen: De onderbouwing was ook politiek gemotiveerd. In een democratie is dat heel goed. Natuurlijk moet de onderbouwing ook zakelijk en rationeel goed zijn. In de PKB 1 had dat beter gekund. Overigens is de PKB 1 juist bedoeld om kritiek te absorberen. Er komt inspraak en kritiek op. Op grond daarvan breng je de PKB 2 en de PKB 3 uit, waarin je op die punten correcties aanbrengt».

Aanbieding PKB 1

Deel 1 van de PKB Betuweroute verschijnt op 16 april 1992.⁵² In de begeleidende brief geven de ministers Maij-Weggen en Alders aan dat over de financiering van het project nog geen zekerheid kan worden gegeven. Een deel van het benodigde geld is wel al in het SVV 2 en het MIT gereserveerd. De mogelijkheid voor private medefinanciering wordt onderzocht en op de kostenramingen zal in ieder geval voor bepaalde delen nog een audit worden gevraagd. Een definitief aanlegbesluit zal pas genomen worden als de financiering van het project verzekerd is. Daarmee lijkt de financiering voor het kabinet nog het enige punt van onzekerheid te vormen. Opmerkelijk genoeg valt nergens in de PKB 1 terug te vinden dat het kabinet ook aanvullend onderzoek laat verrichten naar het bedrijfseconomische en het maatschappelijke rendement van de Betuweroute.

De hoofdlijnen van de PKB 1

De argumentatie in de PKB 1 is in hoge mate ontleend aan de Projectnota van de NS. Sommige delen zijn letterlijk van de NS overgenomen. Dit geldt ook voor de onderliggende cijfers met betrekking tot de vervoersprognoses, de milieueffecten en de mogelijkheden voor exploitatie.⁵³ De aanleg van de Betuweroute, zo concludeert het kabinet is noodzakelijk «om de nationale beleidsdoelstellingen op het gebied van mainportversterking en milieukwaliteit te realiseren. Versterking van de mainports gaat hand in hand met verbetering van de achterlandverbindingen (...) Gelijkaardige alternatieven voor de Betuweroute zijn er niet.»

De totale kosten voor de voorkeursvariant worden geraamd op f 4.1 miljard met een ramingsmarge van 20 procent (prijsspeil 1992). Deze raming is inclusief het containeruitwisselpunt bij Valburg en de aansluiting van het rangeerterrein in Kijfhoek en exclusief de f 0,9 miljard die nodig is voor verbetering van de Havenspoorlijn (Maasvlakte±Kijfhoek). De kostenstijging ten opzichte van de ramingen in het SVV 2 (van f 2 miljard naar ruim f 5 miljard) is het gevolg van het feit dat in de PKB 1 wordt uitgegaan van een aparte spoorverbinding in plaats van een opwaardering van de bestaande Betuwelijn, en dat de modernisering van de Havenspoorlijn aan het project is toegevoegd (dat deelproject stond tot

⁵² TK, 1991±1992, 22 589, nr. 1.

⁵³ De Projectnota van de NS, inclusief MER, maakt materieel gezien onderdeel uit van de PKB-1 en is als bijlage bij de Nota van Toelichting gevoegd. De PKB én Projectnota liggen direct na publicatie ter inzage.

dan toe elders in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat). De keuze voor een aparte verbinding vloeit voort uit strengere eisen die zijn gaan gelden voor tracering en inpassing en uit de wens om woonkernen te vermijden. Voor (extra) maatregelen ter bestrijding van hinder en voor de bescherming van het milieu is voorts een bedrag uitgetrokken van f 800 miljoen.⁵⁴

De voorkeursvariant

In de PKB deel 1 geeft het kabinet aan welke tracévariant op dat moment de voorkeur van het kabinet heeft. Het is de eerste keer dat het kabinet een voorkeur uitspreekt, voordat inspraak, overleg en advisering plaatsvinden. De voorkeursvariant is de variant, waarin de Betuweroute strak is gebundeld met de A15. Ook voor de verschillende tracédelen en subvarianten spreekt het kabinet een voorkeur uit, die wisselend van sterkte is.⁵⁵ Aan varianten met een sterke voorkeur wil het kabinet eigenlijk niet tornen. Bij varianten met een lichte voorkeur is er meer flexibiliteit en laat men de keuze sterk afhangen van de resultaten van inspraak en advisering.

Sterke of lichte voorkeur van het kabinet

- ± Voor het tracédeel Rotterdam±Papendrecht wordt *sterk* de voorkeur gegeven aan de Sophiapolder-varianten. *Sterke* voorkeur is er ook voor de variant met een tunnel door de polder Ambacht en voor verlegging van de Havenspoorlijn.
- ± Voor het tracédeel Papendrecht±Gorinchem heeft het kabinet een *lichte* voorkeur van een noordelijk tracé, ondanks de landschappelijke en ecologische bezwaren.
- ± Voor de tracédelen Gorinchem±Tiel en Tiel±Elst is er de *sterke* voorkeur voor bundeling met de A15. Behalve voor het gedeelte Kesteren±Tiel. Voor de passage van het Amsterdam-Rijnkanaal bij Tiel bestaat een *lichte* voorkeur voor een brugvariant.
- ± Voor het tracédeel Elst±Zevenaar wordt een *lichte* voorkeur uitgesproken voor het zuidelijke tracé. Tussen PKB deel 1 en PKB deel 3 (kabinetsstandpunt) zal worden gezien of een brug of een tunnel wordt gekozen voor de passage van het Pannerdensch Kanaal.
- ± Voor de locatie van het CUP heeft het kabinet *sterk* de voorkeur voor de locatie Elst/Valburg.

Procedure en tijddruk

Huigen, Frissen en Tops hebben aandacht besteedt aan de spagaat waarin de besluitvormers in het voorjaar van 1992 terecht kwamen.⁵⁶ Volgens hen is men zich onvoldoende bewust van het feit dat de overgang van een Tracé/MER-procedure «een grote inhaalslag noodzaakte met betrekking tot de onderbouwing van de verschillende aspecten van het project». De NS had in de Tracé/MER-procedure het tracé onderzocht, maar dit onderzoek had «een geheel ander abstractieniveau dan het abstractieniveau van de PKB (...)». Met als gevolg dat de argumentaties voor aanleg van de Betuweroute in PKB 1 voor een belangrijk deel terug moest grijpen op het rapport van de commissie Van der Plas en het SVV. «Deze argumentaties hadden juist een te hoog abstractieniveau», zo menen zij gedrieën.

Minstens zo belangrijk was in hun ogen dat pas in het voorjaar van 1992 de meest betrokken departementen voor het eerst kwamen te spreken over de Betuweroute. Het project was daarvoor in hoge mate een project van het ministerie van Verkeer en Waterstaat geweest (en in mindere mate van het ministerie van VROM). «Door de politiek verantwoordelijken slechts te betrekken op momenten waarop formele beslissingen moesten worden genomen, vond de politieke meningsvorming over de inhoud en

⁵⁴ ICES, *advies ICES Betuwelijn*, d.d. 21 oktober 1991, kenmerk IR/REP 92082526.b78.

⁵⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Sporen naar een nationaal project*, Den Haag, 1998, p. 12.

⁵⁶ Huigen, J., P. H. A. Frissen, P. W. Tops (1993).

over de besluitvorming rond de Betuweroute pas zeer laat plaats. De druk op de ICES om door te gaan met procedure werd toen reeds zeer groot: de voorbereidingen kostten veel tijd en wijzigingen in een laat stadium waren moeilijk toe te voegen. Bovendien was men in dit gremium overtuigd van de noodzaak van de Betuweroute. Bezinning op de manier van besluitvorming was op dat moment niet meer aan de orde.»

3.6. Geluiden uit de inspraak

3.6.1. Organisatie van de inspraak

De inspraakperiode loopt van 16 april tot 27 juli 1992. In mei 1992 worden bovendien langs het tracé circa vijftientig voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. In de periode van augustus tot en met oktober 1992 worden nog eens 450 insprekers uitgenodigd om in achttien hoorzittingen hun schriftelijke inbreng nader toe te lichten. De organisatie van de inspraak is tot de zomer in handen van de commissie van Overleg Wegen (COW) van de Raad voor de Waterstaat. In de zomer van 1992 neemt het Overleg-orgaan Verkeersinfrastructuur (OVI), de opvolger van de COW, de coördinatie van de inspraak over de Betuweroute op zich. Het OVI heeft meer tijd dan gepland nodig voor de verwerking van het grote aantal inspraakreacties.⁵⁷ Dit heeft tot gevolg dat de PKB 2 later dan gepland wordt uitgebracht, op 18 april 1993. Bestuurlijk overleg en aanvullend onderzoek zijn dan ook afgerond en het kabinet werkt dan aan een standpunt (zie hiervoor hoofdstuk 4).

3.6.2. Een sfeerbeeld

Het secretariaat van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) vat de 1879 inspraakreacties op hoofdlijnen samen.⁵⁸ Op de voorlichtingsavonden wordt net als een jaar eerder in de richting van NS veel kritiek geuit. De RARO tekent hierover het volgende op: *«Die kritiek beperkt zich niet alleen tot de (inhoudelijke) feitelijke informatie (...) maar heeft ook betrekking op de wijze waarop vertegenwoordigers van NS en van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich opstelden tegenover de toehoorders.»*

De verschillende, inhoudelijke schriftelijke reacties lijken *«angst, irritatie en/of onmacht te weerspiegelen»*. Desondanks meent de RARO dat het *«opmerkelijk [is] dat zeer veel reacties uitermate goed onderbouwd zijn. Er zijn reacties die uitvoerige berekeningen bevatten, bijvoorbeeld over de omvang van het goederentransport, over geluidhinder, e.d. Of, die op bepaalde aspecten van de Betuweroute zeer diep ingaan, zoals de procedure, de verschillende tracévarianten, de lokale situatie.»*

3.6.3. Geloofwaardigheid

Naast de uiting van gevoelens van afkeuring, die leven bij veel insprekers trekken ook veel mensen de geloofwaardigheid van de inspraak in twijfel. Hierbij wordt onder meer gerefereerd aan de ondertekening van de overeenkomst van Warnemünde door minister Maij-Weggen en haar Duitse collega die plaatsvindt op de eerste dag van de hoorzittingen. Opmerkelijk is dat niet alleen tegenstanders een slecht gevoel overhouden aan de inspraakprocedure. Voormalig projectleider Betuweroute Boom vond de inspraak een farce: *«De discussie was niet bedoeld om tot oplossingen te komen, maar om een standpunt aanvaard te krijgen. Dat is*

⁵⁷ TK, 1992±1993, 22 589, nr. 2.

⁵⁸ Het secretariaat van de RARO, *Hoofdlijnen uit in de inspraak op de nota Betuweroute*, 20 januari 1993, opgenomen in TK, 1992±1993, 22 589, nr. 3.

misschien een beetje de mensen foppen, maar daar kan ik toch niks aan doen.»⁵⁹

Ook minister Maij-Weggen is ongelukkig met het samenvallen van de overeenkomst met Duitsland en de start van de hoorzittingen.⁶⁰ Terugkijkend op deze periode herkennen mevrouw Maij-Weggen en voormalig directeur-generaal Westerduin zich echter niet in het beeld dat de insprekers en de heer Boom neerzetten:

*Mevrouw **Maij-Weggen**: «Ik kan alleen maar zeggen dat ik het niet eens ben met Hans Boom. Ik ken hem nog steeds goed. Als hij er al zo over dacht, had hij toch wel als projectleider als eerste de taak om de minister daarvan op de hoogte te stellen. Ik vind het nooit erg sterk als mensen daar achteraf over mopperen. Hij had tevoren tegen de minister moeten zeggen: ik heb het gevoel dat wij te veel aansturend bezig zijn in de debatten en te weinig naar de mensen luisteren. (...) Wij hebben echt moeite gedaan om mensen uit te leggen wat nut, noodzaak en doel van de Betuwelijn was. Ik heb zelf een aantal van die bijeenkomsten bijgewoond en ik herinner mij dat de discussie vooral over de inpassing ging. Dat was absoluut de hoofdmoot van de discussie in de 28 gemeenten.»*

*De heer **Westerduin**: «De inspraak was zeker serieus en heeft ook tot resultaten geleid. Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat de inspraak bij de startnotitie, die wat ongelukkig was, heeft geleid tot een betere voorkeursvariant. De voorkeursvariant is vervolgens op vele plaatsen verbeterd. Het doel was goederenvervoer, maar het project had ook consequenties voor de mensen die er woonden. Om tot een goed project te komen, moet je in goed gezamenlijk overleg oplossingen vinden. Dat is een must.»*

3.6.4. Pleidooi voor nader onderzoek

In de inspraak klinkt ook de roep om meer onderzoek. Het secretariaat van de RARO vat dit als volgt samen: *«In het algemeen had meer en meer gedetailleerde inhoudelijke informatie moeten worden verstrekt. De noodzaak tot aanleggen van de Betuweroute ervan is onvolledig of ontbreekt in de nota. Het was juist geweest als hierover volledige zekerheid had bestaan voordat met de nu aan de gang zijnde procedure was gestart (...) De gegevens met betrekking tot de onderbouwing van zowel de PKB als de Projectnota/MER zijn ontoereikend voor de eindconclusie van de regering.»*

Deze samenvatting van de reactie van insprekers vertoont overeenkomsten met de kritiek, die eerder op ambtelijk niveau is geformuleerd. Veel insprekers, ontwetend van het feit dat het kabinet al heeft besloten een aantal vervolgonderzoeken uit te voeren, dringen erop aan nader onderzoek te doen. De lijst van thema's die de RARO op grond van de suggesties heeft opgesteld, is veelomvattend.

⁵⁹ Citaat van dhr. H. Boom in «Weg met die spoorweg»/de Betuweroute is onrendabel, slecht voor het milieu en nergens voor nodig», in: SP Tribune 33 (1997).

⁶⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, d.d. 7 september 1992, kenmerk RMV/92/112.

Thema's voor nader onderzoek

- ± de financieel-economische onderbouwing van de PKB deel 1;
- ± de cijfers inzake de veronderstelde groei van het goederenstromen van de Rotterdamse haven;
- ± de optimale afstemming van de verschillende vervoersmodaliteiten, in relatie tot de mogelijkheden van opvang van de groei door alternatieve vervoersmogelijkheden;
- ± (het nut van) het voortbestaan en de levensvatbaarheid van het railvervoersbedrijf, al dan niet in combinatie met de aanleg van de Betuweroute;
- ± capaciteit van het bestaande net;
- ± de verkeerskundige, sociale en maatschappelijke gevolgen in Duitsland;
- ± tijdelijke effecten: zoals lekkages en verstuiving van bodem, (ook niet tijdelijke) invloed op het oppervlaktewater, zwaar transport;
- ± secundaire effecten als ontgroningen (zandbehoefte), depots;
- ± de algemene en cumulatieve aspecten van hinder, met name geluidbelasting;
- ± ecologische waarden en de integrale en specifieke regionale aspecten, zoals de kwetsbaarheid van bepaalde landsdelen, monumenten, de bewoning ervan, integrale planning van het gebied e.d.;
- ± de fysieke, sociale en psychische aspecten voor de bewoners;
- ± de lokale economische aspecten voor landbouw, recreatie;
- ± de te nemen mitigerende maatregelen / verzachtende maatregelen en de effecten ervan;
- ± veiligheidsaspecten;
- ± medegebruik van de Betuweroute voor personenvervoer;
- ± waterstaatkundige effecten;
- ± kabels en leidingen die zijn gelegd en moeten worden gelegd ten behoeve van nutsvoorzieningen;
- ± de nulvariant, die op grond van de wet in de MER had moeten worden opgenomen;
- ± de effecten van een verbetering van de huidige baancapaciteit;
- ± een serieus/beter onderzoek naar de meest milieuvriendelijke variant;
- ± andere, echte alternatieve tracés;
- ± alternatieve wijzen van aanleg, zoals geheel en ten dele in geboorde tunnels, in afgedekte tunnelbakken, in open tunnelbakken, op maaiveldniveau in relatie met de verschillende soorten van hinder en (groeps)risico's;
- ± effecten op de aansluitende baanvakken (Elst-Arnhem en Arnhem-Dieren).

Opvallend tot slot is dat veel insprekers een lans breken voor de binnenvaart. De binnenvaart zou het vervoer zonder problemen of grote investeringen op zich kunnen nemen en geldt zelfs als milieuvriendelijker alternatief dan het spoor. Ook op dit punt wordt het kabinet gevraagd er nog eens naar te kijken. Dat zou echter niet gebeuren.

3.6.5. De voorstanders

Tegenover het massieve aantal tegenstanders staan ook voorstanders van de Betuweroute. Onder die voorstanders bevinden zich onder meer de gemeente Rotterdam, de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, het EVO, VNO/NCW, het CNV en de Kamers van Koophandel. Zij benadrukken vooral de noodzaak van de aanleg van de Betuweroute met als rode draad: zonder een volwaardige achterlandverbinding per spoor zal de positie van Nederland ten opzichte van andere Europese regio's en havengebieden negatief worden beïnvloed.

De Stichting Natuur en Milieu acht de aanleg van de Betuweroute wenselijk onder de voorwaarde dat de Betuweroute werkelijk zal bijdragen aan de modal shift. «*En enkele andere insprekers, bijvoorbeeld de Haven Ondernemers Vereniging Rotterdam en de EVO gaan verder en stellen dat de milieuproblematiek die ontstaat door de groei van het wegvervoer*

deels door het railvervoer opgevangen kan/zal worden. Met name omdat de binnenvaart door de factoren tijd, bestemming en productdifferentiatie nauwelijks als concurrent kan worden gezien.»

3.7. Eenheid in verscheidenheid

In het najaar van 1992 en het begin van 1993 is het woord aan de (wettelijke) adviseurs om een advies uit te brengen over de voorliggende PKB. Het gaat hierbij om:

- ± de standpuntbepaling van de Nederlands-Duitse commissie voor de ruimtelijke Ordening;
- ± het Toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.);
- ± het Advies van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO);
- ± bevindingen van het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI).

3.7.1. De Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening

Het standpunt van deze commissie is kort en bondig. In de ogen van de commissie dragen de plannen voor de Betuweroute bij aan het streven het verkeer op de weg te ontlasten, door de spoorweginfrastructuur te verbeteren. *«Tegen de achtergrond van het in Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland gevoerde beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer, vervoer en milieu en gezien de urgentie van de daarmee samenhangende problemen, betuigt de commissie adhesie met het voornemen van de Nederlandse regering om een spoorverbinding voor het goederenvervoer vanuit Rotterdam via de Betuwe aan te leggen.»*

Ten aanzien van de aansluiting(en) met Duitsland bepleit men ook de spoorwegverbinding Venlo-Keulen te verbeteren, die ook na realisatie van de Betuweroute voor het goederenvervoer van belang zal blijven. *«Een vrijwel uitsluitende concentratie van de goederenvervoersstroom op Zevenaar en Emmerich zou op Duits grondgebied tot overbelasting en onaanvaardbare gevolgen voor het milieu leiden, welke vrijwel niet oplosbaar zouden zijn».* De Overeenkomst van Warnemünde heeft de commissie gesterkt in dit standpunt (zie hoofdstuk 4).

3.7.2. De commissie voor de milieu-effectrapportage

Het toetsingsadvies van de commissie voor de milieu-effectrapportage ± de commissie m.e.r. ± verschijnt een maand later, in december 1992.⁶¹ Het advies van de commissie m.e.r. is uitermate kritisch.

Onvoldoende houvast

In het «Ten Geleide» bij het Toetsingsadvies valt de commissie met de deur in huis door te wijzen op de in haar ogen ontbrekende overtuigende onderbouwing van de wenselijkheid van de Betuweroute. De PKB 1 biedt onvoldoende basis voor motivering van het besluit. En er ontbreekt een duidelijk totaalbeeld van relevante maatschappelijke, ruimtelijke en milieuoffers.

⁶¹ Brief van de commissie voor de milieu-effectrapportage aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, d.d. 10 december 1992, kenmerk U1670±92/Sf/yh/33±373.

Ten Geleide

De bedrijfs- en sociaaleconomische onderbouwing (rentabiliteit, exploitatiekosten) van de noodzaak dan wel wenselijkheid van de voorgenomen activiteit wordt niet voldoende gegeven. Alhoewel het begrijpelijk is dat de initiatiefnemer in het MER niet met concrete bedrijfsgegevens komt, is het te betreuren dat ook de maatschappelijke, (macro-) economische, strategische onderbouwing van de Betuweroute (deel A) nog niet voldoende houvast biedt om in het kader van de m.e.r. als voldoende motivering te dienen voor de noodzaak van de nieuwe, uiterst kostbare en sterk ruimte- en milieu-ingrijpende voorziening. Voor de maatschappelijke acceptatie ontbreekt ook nog een duidelijk, totaalbeeld van relevante maatschappelijke, ruimtelijke en milieuooffers. De gegeven «performance»-raming van alternatieven ter bereiking van het primaire doel: behoud en versterking van met name de mainport Rotterdam, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, is niet toereikend aangegeven en vraagt om uitdieping (...). Door het totaal beschikbare transportsysteem in de behoefteanalyse te betrekken kan een betere benutting daarvan worden bereikt en kan op efficiënte wijze een in de tijd aan te passen, dan wel nieuwe infrastructuur worden gerealiseerd. Zeker ook voor de periode waarin de goederenspoorlijn Betuweroute nog niet geheel aangelegd en te gebruiken is, verdient een afstemming met de stimulering van andere vervoersmodaliteiten die de verhouding van goederenvervoer over weg/rail/water binnen een samenhangend transportbeleid in de gewenste richting leiden. In dit verband zijn zowel alternatieven, (...) die al of niet voldoende gemotiveerd in de «onderbouwing» (deel A) van de Betuweroute zijn «weggeschreven» als niet, nog niet beschouwde combinaties van alternatieven, relevant. Een en ander zou te verwerken zijn in een op zichzelf staande macro- en bedrijfseconomische onderbouwing met een afweging van (strategische) alternatieven, waarvan wordt aangenomen dat deze in de uiteindelijke integrale besluitvorming volwaardig worden betrokken, opdat geen enkele, toekomstgerichte, mogelijkheid buiten beschouwing blijft.

Het Milieueffectrapport

De commissie m.e.r. beperkt zich in haar advies tot de milieuaspecten van de Betuweroute, aannemende dat de noodzakelijke, strategische onderbouwing nog geleverd wordt. De commissie m.e.r. heeft beoordeeld of de informatie in het MER kwantitatief en kwalitatief voldoende bruikbaar is voor de besluiten die op grond van de geleverde informatie moeten worden genomen. Het oordeel: *«Alle beschikbare documenten geven een overzichtelijk globaal beeld van de voorgenomen activiteit, varianten daarvoor en mogelijke gevolgen voor het milieu. De uitwerking van de behandelde onderwerpen en aspecten in het MER heeft groten-deels volgens de vastgestelde richtlijnen plaatsgevonden, zij het dat de mate van detaillering nog te gering is».*

De commissie m.e.r. vindt vooral dat over een aantal onderwerpen, dat van wezenlijk belang is voor de besluitvorming, aanvullende informatie nodig is.

Onderwerpen die om nadere informatie vragen volgens de commissie m.e.r.

- ± doel en belang van de Betuweroute en het CUP;
- ± geluidhinder, in het bijzonder de normstelling in verband met de specifieke hinderbeleving;
- ± strategische baanconcepten, zoals ondiepe bakconstructies en tunnels ± inclusief geboorde tunnels ± als alternatieven voor de kwetsbare delen van het tracé;
- ± externe veiligheid, de bijdrage door tunnels;
- ± een aantal specifieke hoofdknelpunten ten aanzien van woon- en leefmilieu;
- ± natuur en landschap, met name ten aanzien van het Rijnstrangengebied;
- ± mitigerende milieubescherpende maatregelen;
- ± het alternatief waarbij de best bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu worden toegepast;
- ± een integrale aanpak van de tracékeuze Bommel±Pannerdensch Kanaal±Rijnstrangengebied±Zevenaar±Duitse grens samen met de eventuele verlenging van de A15;
- ± monitoring/nadere uitwerking beleidsbesluiten.

3.7.3. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) brengt in maart 1993 advies uit aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM.⁶² De RARO heeft zich geconcentreerd op de onderbouwing van de nut en noodzaak van de aanleg van de Betuweroute. Daarnaast gaat de RARO alleen in op de tracéonderdelen waar aspecten van het ruimtelijke beleid in het geding zijn en/of waar plaatselijk een cumulatie van projecteffecten optreedt.

Grote inspanningen en veel onzekerheid

De voorzitter schrijft bij de aanbieding: «Ik wil niet verhelen dat uw adviesaanvraag de Raad en zijn commissie grote inspanningen heeft gekost. Op vele punten werd de onderbouwing van het beleidsvoornemen matig gevonden en is om nadere uitwerking en beschouwing in deel 3 gevraagd. In het bijzonder gold dit de noodzaak van de Betuweroute en de informatie over de mogelijkheden van ondergrondse aanleg». Omdat het advies van de RARO later verschijnt, heeft de RARO op het laatste moment nog kennis heeft kunnen nemen van de aanvullende onderzoeken die door Knight Wendling, McKinsey en CPB zijn uitgevoerd (zie hoofdstuk 4). Niettemin ziet de RARO op basis hiervan rond het project nog steeds veel onzekerheid. Een besluit dient nu echter genomen te worden, waarbij wel aangetekend wordt dat de prioriteitstelling «deel zal moeten uitmaken van een veel bredere benadering».

Binnen de RARO wordt verschillend geoordeeld over de aanleg van de Betuweroute. «De gehele raad onderschrijft nog steeds zijn bij de advisering over de Vierde Nota en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer ingenomen standpunt over de bevordering van het goederenvervoer per rail en verbetering van de hoofdtransportassen. De overgrote meerderheid van de raad is voor aanleg van de Betuweroute; een groot deel daarvan verbindt daaraan wel voorwaarden in de sfeer van flankerend beleid en sommigen daarvan stellen ook verdergaande milieu-maatregelen als voorwaarde. Een kleine minderheid acht het verstandiger naar meer geleidelijke investering- en uitvoeringswijzen te kijken voor de verbetering van de (rail-)hoofdtransportassen in de onderhavige oost-west-relatie (...) In meer of mindere mate achten alle leden aanvullende voorzieningen nodig in vergelijking met het voorgelegde voorstel ten behoeve van een voldoende ruimtelijke kwaliteit.»

⁶² Advies van de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 3 maart 1993.

In het advies worden vier visies op nut en noodzaak van de Betuweroute gepresenteerd:

- ± «ja, met beperkte aanvullende voorzieningen»;
- ± «ja, mits flankerend beleid»;
- ± «ja, mits flankerend beleid en verdergaande milieumaatregelen»;
- ± «nee, tenzij».

Een groot deel van de raad staat achter de visie «*ja, mits flankerend beleid*» dan wel «*ja, mits flankerend beleid en verdergaande milieumaatregelen*». Een klein deel van de RARO kan zich vinden in de visie «*nee, tenzij*». Ten aanzien van de onderbouwing van de PKB 1 is de RARO eensgezinder. Hoofdpunten daarbij:

- ± De PKB 1 had niet alleen een visie op de Betuweroute, maar ook een visie op het hele netwerk van verbindingen in Nederland moeten bevatten, aangezien dit in het SVV 2 nog niet is gebeurd. Nu dit niet het geval is, mag een besluit tot aanleg van de Betuweroute niet automatisch de aanleg of verzwaring van de aansluitende spoortrajecten (lees: de noordtak en de zuidtak) inhouden. «*Als de regering dat verband zo sterk zag, zou zij een PKB over het gehele goederenvervoer per spoor in procedure hebben moeten brengen*».
- ± De RARO constateert dat de milieueffecten van de Betuweroute bij een volume van 30 miljoen ton tegenvallen en dat niet zeker is dat de reductie van geluidsoverlast tot 57 dB (A) in 2000 gehaald zal worden.
- ± Tot slot roept de RARO op om meer aandacht te schenken aan nieuwe methoden om de spoorcapaciteit beter te benutten en de mogelijkheden van de binnenvaart beter in kaart te brengen. Het is noodzakelijk dat de mogelijkheden voor ondergrondse en verdiepte aanleg uitgebreid aandacht krijgen in deel 3 van de PKB.

3.7.4. Het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI)

Het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) beperkt zich in haar advies tot een aantal algemene aspecten met betrekking tot de Betuweroute en de belangrijkste knelpunten. Het is de laatste in de reeks wettelijk voorgeschreven adviezen en verschijnt pas op 31 maart 1993.⁶³ Ten aanzien van nut en noodzaak verwijst het OVI naar het rapport van de RARO.

⁶³ OVI, Bevindingen van het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur, d.d. 31 maart 1993, opgenomen in TK, 1992±1993, 22 589, nr. 3, p. 243±315.

Standpunten van het OVI

Een selectie uit de concrete punten c.q. adviezen naar aanleiding van de inspraak:

- ± In het jaar 2000 moet de voorkeursgrenswaarde van 57dB (A), conform het Besluit Geluidhinder, worden gerealiseerd.
- ± Door het realiseren van de omleidingsroute voor Pendrecht kan wat betreft geluid en veiligheid de situatie aanmerkelijk worden verbeterd.
- ± De aanleg van een tunnel langs Gorinchem kan, gelet op de meerkosten (f 550 miljoen), alleen op grond van zwaarwegende argumenten worden gerechtvaardigd.
- ± Ook de meerkosten van een tunnel bij Tiel zouden dermate hoog zijn (f 800 miljoen volgens de NS) dat de OVI de mening is toegedaan dat er «zeer zwaarwegende argumenten aanwezig dienen te zijn om een dergelijke investering te doen».
- ± Over de kruising van de Betuweroute met het Pannerdensch Kanaal is de OVI onderling verdeeld. Volgens eigen zeggen gaat het hier om een ecologisch en landschappelijk bijzonder waardevol gebied. De meerderheid is voor de aanleg van een «geluidarme» tunnel, ondanks de voordelen van een tunnel uit ecologisch oogpunt. Dit vanwege de bescheiden meerkosten.
- ± Het tracé langs Zevenaar zou geheel verdiept moeten worden uitgevoerd. Meerkosten f 300 miljoen.

3.8. Bevindingen

De fase die in dit hoofdstuk wordt beschreven, beslaat de periode tussen medio 1990 en het voorjaar van 1992. Medio 1990 brengt de NS de startnotitie Betuweroute uit. In het voorjaar van 1992 publiceert het kabinet de PKB 1 voor inspraak, overleg en advies. De belangrijkste thema's in deze fase zijn:

1. De NS-studie naar nut en noodzaak van de Betuweroute
2. De wijze waarop omgegaan is met ontwerp en inpassing van de lijn.
3. Het besluit van het kabinet om de PKB 1 uit te brengen.

1. De projectstudie: het ontbreken van een afweging van nut en noodzaak
Direct na verschijning van het SVV 2 neemt de NS als initiatiefnemer het project Betuwelijn ter hand. De NS heeft veel belang bij dit project. Als de lijn er niet komt, staat de toekomst van het goederenvervoerbedrijf op het spel, zo vreest men. De minister van Verkeer en Waterstaat treedt in deze fase conform de dan geldende procedures op als bevoegd gezag, maar blijft sterk op de achtergrond. De NS voert eerst een projectstudie uit, waarin antwoord gegeven moet worden op de belangrijkste vragen rond het project. De NS gaat er evenwel vanuit dat met het SVV 2 ten principale al besloten is een Betuweroute aan te leggen en richt zich op de wijze van aanleg van de lijn. In plaats van een integrale studie uit te voeren naar alternatieven, effecten en een berekening van de economische kosten en baten te maken, is de projectnota vooral een uitwerking van de Betuweroute tot het niveau van een globaal ontwerp. Op het punt van nut en noodzaak beperkt de analyse zich voornamelijk tot de vaststelling dat met de aanleg van de Betuweroute de omvang van het spoorvervoer in Nederland in 2010 zal toenemen tot 65 miljoen ton. Het is een niet-controleerbare, eerder taakstellende prognose, waarbij een aanzienlijke «modal shift» van weg naar spoorvervoer wordt verondersteld. Essentiële vragen rond nut en noodzaak van de Betuweroute worden in de NS projectnota niet beantwoord.

2. Ontwerp en inpassing: de NS gaat door

De NS werkt toe naar een zo snel mogelijke effectuering van «het besluit om de Betuweroute aan te leggen». Bij betrokkenen in Zuid-Holland en

Gelderland dringt pas langzaam het besef door dat hun leef- en woonomgeving wellicht ingrijpend zal veranderen. De NS presenteert de plannen voor een sober uitgevoerde Betuweroute als «fait accompli». Er ontstaat daarop een antagonistische sfeer in de regio's. De decentrale overheden richten het Gebundeld Bestuurlijk Overleg op om bestuurlijk tegenwicht te kunnen bieden, terwijl burgers zich verenigen in een groot aantal actiegroepen, samengebracht in de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute (VLOB). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat grijpt niet in.

3. PKB deel 1: beleidsvoornemen

In het voorjaar van 1992, als de Projectnota van de NS is afgerond, neemt het kabinet de regie over. In het kader van de nieuwe Tracéwet besluit het kabinet een PKB-procedure te starten voor de Betuweroute. De minister van Verkeer en Waterstaat gaat voortvarend aan de slag met deel 1 van de PKB. Zij sluit daarbij nauw aan bij de Projectnota van de NS. Op ambtelijk niveau is er in de ICES en de RPC fundamentele kritiek op de ontwerp-PKB. Naar opvatting van de ICES kan op basis van die studie «niet tot een verantwoorde inhoudelijke oordeelsvorming worden gekomen». Er bestaat onvoldoende zicht op alternatieven en de economische effecten, terwijl de kosten van de voorkeursvariant van het kabinet al aanzienlijk hoger liggen dan in het SVV 2 was geraamd. Het kabinet trotseert de ambtelijke kritiek en neemt het principebesluit de PKB 1 uit te brengen, maar besluit wel aanvullend onderzoek te laten verrichten naar de onderbouwing van het voornemen. Het zogenaamde tweesporenbeleid is daarmee een feit. De afweging van nut en noodzaak van de Betuweroute is voor de tweede keer vooruit geschoven. Een verbeterde tracering en inpassing van de Betuweroute doen het draagvlak ervoor nog allerminst groeien. Tijdens de inspraak komen hoofdzakelijk negatieve reacties los, waarvan sommige zeer emotioneel van aard.

4 NAAR EEN KABINETSBSLUIT (1992–1993)

«Als je achteraf zegt dat het de schoonheidsprijs niet verdient, komt dat omdat je in het leerproces dat je met elke procedure doormaakt, tot de conclusie komt dat het steeds weer een slagje beter kan.»

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

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de totstandkoming van het kabinetsstandpunt over de Betuweroute centraal. De reconstructie voert langs enkele markante momenten in deze periode. Als eerste komt de Overeenkomst van Warnemünde aan de orde, die minister Maij-Weggen in augustus 1992 afsluit met haar Duitse collega. Met de overeenkomst beoogt de minister een goede aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoor te waarborgen.

Ondertussen is ook een aantal aanvullende onderzoeken gestart naar nut en noodzaak van de Betuweroute. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de PKB 1 op dit punt kwalitatief ver onder de maat was. Ambtenaren en kabinet waren het hierover eens. Door aanvullend onderzoek te doen, lijkt het kabinet deze fout te willen herstellen.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan het bestuurlijke overleg dat ministers Maij-Weggen en Alders in het najaar van 1992 voeren met decentrale overheden in het kader van het reguliere PKB-spoor. Veel hangt af van de uitkomsten van dit overleg. Na het echec van het optreden van de NS in 1991 is het draagvlak bij decentrale overheden (evenals bij burgers) voor de Betuweroute nihil.

Tot slot van het hoofdstuk wordt stil gestaan bij de totstandkoming van het kabinetsbesluit over de Betuweroute, dat in mei 1993 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

4.2. Overeenkomst van Warnemünde

De Betuweroute eindigt weliswaar bij de Duitse grens, maar de treinen moeten ongehinderd door kunnen rijden tot ver in Europa. Dit betekent dat er met Duitsland goede afspraken moeten worden gemaakt over de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoor.

4.2.1. De aansluiting veiliggesteld

In het voorjaar van 1993 bericht minister Maij-Weggen de Tweede Kamer dat zij, met het oog op de aanleg van de Betuweroute, op 31 augustus 1992 met haar Duitse collega-minister van Verkeer een overeenkomst heeft gesloten over de uitbreiding, respectievelijk de aanleg van spoorweginfrastructuur in beide landen.⁶⁴ Een overeenkomst *«waarin de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoorwegnet is veiliggesteld»*, aldus de minister.

De fysieke aansluiting op het bestaande baanvak ligt op Nederlands grondgebied.

⁶⁴ TK, 1992±1993, 22 589, nr 2.

Nederland verplicht zich niet alleen tot de aanleg van de Betuweroute, maar óók tot de aanleg en uitbreiding van andere verbindingen en aansluitingen. Aan Duitse zijde moeten capaciteitsuitbreidingen plaatsvinden. De minister meent dat met de overeenkomst de financiële middelen voor de verschillende investeringen zijn veiliggesteld: *«De voor de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse net relevante aanpassingen van dat net zijn als prioriteitsprojecten opgenomen in het zogenaamde Bundesverkehrswegeplan, dat inmiddels door de Bondsdag en de Bondsraad is goedgekeurd. Daarmee zijn in Duitsland de financiële middelen voor deze projecten veiliggesteld».*

De overeenkomst van Warnemünde

Nederland heeft zich op grond van deze overeenkomst ± onder het voorbehoud van het doorlopen van de procedures van nationaal recht ± onder andere verplicht tot:

- ± aanleg van de Betuweroute (Rotterdam±Zevenaar);
- ± aanleg en uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuweroute bij de grensovergang Oldenzaal/Bad Bentheim (de NOV);
- ± aanleg en uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuweroute bij de grensovergang Venlo/Kaldenkirchen wordt aangelegd en uitgebreid (de Zuidtak);
- ± uitbreiding van de railinfrastructuur in de haven van Rotterdam (twee extra sporen met elektrificatie en uitbreiding van de terminal);
- ± treffen van maatregelen teneinde de capaciteit van het rangeerstation Kijfhoek volledig te benutten;
- ± aanleg en uitbreiding van de aansluiting van Amsterdam en Schiphol op de Betuweroute.

Duitsland verplicht zich onder meer tot:

- ± uitbreiden van het knooppunt Oberhausen (tweesporig ongelijkvloerse verbindingen naar Duisburg en Herne);
- ± uitbreiden van de lijn Oberhausen±Osterfeld Süd±Bottrop Süd±Herne (herstel van tweesporigheid en tweesporige ongelijkvloerse verbindingen in Herne);
- ± uitbreiden van de lijn Oberhausen±Düsseldorf-Eller±Keulen (totstandbrenging van de volledige capaciteit en ongelijkvloerse verbindingen in de regio Keulen op de rechteroever van de Rijn)
- ± uitbreiden van de lijn Neuss±Keulen/vier extra sporen Neuss±Keulen±Longerich (ongelijkvloerse verbindingen in de regio Keulen op de linkeroever van de Rijn).⁶⁵

Aan de diverse mijlpalen zijn data gekoppeld. Aan Nederlandse zijde dient de eerste fase gereed te zijn in 1996, de tweede fase moet in 1998 gereed zijn (waaronder de aanleg van de Betuweroute en Kijfhoek) en de derde fase tussen 2000±2015 (Noord- en Zuidtak).

Bijlage 1 bevat de complete verdragstekst.

De Tweede Kamer kan pas op 18 mei 1993 kennis nemen van de inhoud van de overeenkomst, als het kabinet de PKB 3 aan de Tweede Kamer aanbiedt en tekst van de overeenkomst in een bijlage opneemt. Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik nogmaals te benadrukken dat de garantie, dat de Betuweroute goed zal worden aangesloten op het Duitse net, is afgegeven. Er is één mits: *«In Duitsland stelt men hier tegenover dat in ons land dan eerst de formele beslissing over de aanleg van de Betuweroute moet worden genomen. Met andere woorden: Nederland is aan zet. Zodra echter die beslissing is genomen zullen bij de Bondsregering in Bonn en bij de Landsregering in Düsseldorf die stappen worden gezet, die een optimale afstemming beogen.»*

⁶⁵ Roscam Abbing (1999) is van mening dat het enigszins vreemd is dat er in de Overeenkomst afspraken zijn gemaakt over de zogenaamde Zuidtak. Terecht wijst hij erop dat in de Projectnota van NS blijkt dat uitbreiding van deze verbinding volgens de NS onbespreekbaar is voor de Duitsers (zie ook hoofdstuk 3).

4.2.2. Inspanning versus resultaat

Een overeenkomst, geen verdrag

De overeenkomst is geen internationaal verdrag en hoeft dus niet ter goedkeuring aan het parlement te worden voorgelegd. Verder zijn de afspraken gemaakt onder voorbehoud van het doorlopen van de nationale procedures. Dit betekent dat het parlement tot op het moment van besluitvorming over de Betuweroute formeel niet gebonden is aan de door het kabinet gemaakte afspraken.

Onduidelijkheid

Wat de status van de overeenkomst is nadat de nationale procedures zijn doorlopen, blijft lange tijd onduidelijk. Wie kan, onder welke voorwaarden, waarvan afwijken? Hoe zeker is het eigenlijk dat Duitsland de in het verleden gemaakte afspraken nakomt? Tot op de dag van vandaag krijgt de minister van Verkeer en Waterstaat hier vragen over te verwerken. Vooral in relatie tot de besluitvorming over de noordoostelijke verbinding van de Betuweroute in 1999 spelen dit soort vragen nadrukkelijk. Ook eerder, naar aanleiding van het verschijnen van het kabinetsstandpunt (mei 1993) en het rapport van de commissie-Hermans (januari 1995), komt de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoornet aan de orde.

Daarnaast speelt de aansluiting op het Duitse spoorwagennet een belangrijke rol in het parlementaire debat in het najaar 1993. Voor de CDA-fractie in de Tweede Kamer is een goede aansluiting met Duitsland een wezenlijke voorwaarde om in te stemmen met de aanleg van de Betuweroute.

De heer Leers: Van het begin af aan heb ik namens mijn fractie drie voorwaarden gesteld: aansluiting op Duitsland, de aanleg van de noordtak en de financiering moest rond zijn (...) Ik heb van het begin af aan steeds dezelfde voorwaarden gehanteerd. Consistent heb ik erop gewezen dat die drie voorwaarden voor ons bepalend waren.

Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.

Anno 1993 zijn de vragen naar de «hardheid» van de afspraken vooral relevant, omdat ± zoals het kabinet aangeeft ± het Nederlandse parlement het eerste aan zet is. Om een adequate afweging te kunnen maken, moet ze precies weten hoeveel speelruimte Duitsland heeft om van de overeenkomst af te wijken, indien eventueel wordt ingestemd met de aanleg van de Betuweroute.

Uit de wijze waarop minister Maij-Weggen over de bereikte overeenkomst met de Tweede Kamer communiceert, valt af te leiden dat er sprake is van een resultaatsverplichting. Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bevestigt oud-minister Maij-Weggen dit in eerste instantie.

Mevrouw Maij-Weggen: Duitsland committeerde zich aan de aansluiting op het net van de Deutsche Bundesbahn (...) Men zei: als u de Betuwelijn gaat bouwen, dan zullen wij zorgen voor de aansluiting op de Bundesbahn. Daarvoor waren infrastructurele werken nodig in de buurt van Emmerich en de Duitse regering heeft zich daaraan gecommitteerd via het stuk dat ik en de heer Krause ± destijds de minister ± hebben ondertekend in Warnemünde, vlakbij Rostock.

De heer Hermans: U zegt «gecommitteerd». Het gaat dus om een verdrag dat meer is dan een intentieverklaring.

Mevrouw Maij-Weggen: Absoluut.

De heer Hermans: Was het een resultaatsverplichting naar beide kanten om dit te realiseren?

*Mevrouw Maij-Weggen: Ja. (...) Matthias Wissmann heeft nog eens bij brief bevestigd dat de Duitse regering zich hieraan zou houden. Onze attaché in Bonn onderhield goede contacten met het ministerie van Transport aldaar. Als hij maar even dacht dat het niet meer zo serieus was, gaf hij een waarschuwing door. Hij overtuigde zich er elke keer weer van dat de Duitsers zich aan hun afspraak zouden houden. Overigens houden Duitsers zich meestal aan hun afspraken. Dat is betrouwbare politiek (...) Ik begrijp dat in een later stadium een en ander is gebeurd, maar in een later stadium is er ook het nodige gebeurd met de Betuwelijn. (...) In mijn tijd werd er 100 miljard in het Bundesverkehrsplan opgenomen en één van de zes belangrijke projecten was dit project. Men had zich eraan geëngaat. Je moet natuurlijk ook in een later stadium contacten onderhouden met je Duitse collega om na te gaan of het bij hen allemaal wel goed loopt. Zij kijken echter even hard of het bij ons wel goed loopt. Misschien hadden zij wel meer redenen om te twijfelen aan de goede afloop van de Betuwelijn in Nederland dan omgekeerd.
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

Bij nader inzien blijkt de oud-minister er niet helemaal zeker meer van te zijn.

De heer Hermans: Het ging niet louter om een intentieverklaring, maar vooral om het resultaat.

Mevrouw Maij-Weggen: Zo heb ik het althans gezien en zo zagen ook collega Wissmann en collega Krause het in die tijd.

De voorzitter: Dat begrijp ik niet. Het gaat toch niet om een particuliere opvatting?

Mevrouw Maij-Weggen: Zij spraken uiteraard namens hun regering. Ik heb er in mijn tijd nooit aan getwijfeld dat de Duitse regering haar afspraken op dit punt zou nakomen.

De voorzitter: Het gaat om een verdrag. Je mag aannemen dat dit bindend is en ook leidt tot een resultaatsverplichting.

Mevrouw Maij-Weggen: Laat ik het zo zeggen. De Duitse regering had zich eraan geëngaat om voor de aansluiting op de Bundesbahn te zorgen. Dat lag vast in het stuk ± ik weet niet of het echt een verdrag is ± van Warnemünde. De Duitsers hebben in de tijd dat ik minister was, in de persoon van Matthias Wissmann en in de persoon van de heer Krause, altijd gezegd dat zij dit na zouden komen. In die tijd is het ook vertaald in het Bundesverkehrsplan met geld erbij. In die zin denk ik dat wij, zeker bij de start, ervan uit konden gaan dat het allemaal op een goede manier zou gebeuren (...).

De stevige kwalificatie die minister Maij-Weggen in de richting van de Tweede Kamer hanteert («de aansluiting is veiliggesteld») lijkt eerder een politieke inschatting of particuliere opvatting te zijn, dan een feitelijke constatering. Verschillende bronnen bevestigen dit.

Het Overlegorgaan Infrastructuur (OVI) wijst er tijdens de adviesronde over PKB 1 op dat de overeenstemming die tussen beide landen is bereikt zeer belangrijk is, maar doorslaggevend is dit niet. «De in Duitsland nog in gang te zetten procedures zouden, naar het OVI begrijpt, uiteindelijk nog tot een andere uitkomst kunnen leiden.»⁶⁶

⁶⁶ Overlegorgaan Infrastructuur, *Bevindingen van het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur*, d.d. 31 maart 1993, opgenomen in TK, 1992±1993, 22 589, nr. 3, p. 243±315.

Dit kan ook worden afgeleid uit een ambtelijke nota die minister Maij-Weggen ontvangt, vlak voordat ze de Tweede Kamer over de

overeenkomst informeert. Extra garanties worden blijkbaar nodig geacht, maar zijn op dat moment politiek niet haalbaar. *«Politiek gezien heeft minister Krause reeds maximale garantie gegeven en is met de Vereinbarung de Duitse deelname «afgezegend». Hoe meer wij zullen proberen verdere garanties van Duitse zijde te verkrijgen, hoe kwetsbaarder wij ons maken. Zo heeft bijvoorbeeld afgelopen week minister Krause de Nederlandse ambassadeur in Bonn gezegd dat als Nederland zich tegen het vignet verzet, wij de Betuweroute(-aansluiting) wel kunnen vergeten.»*⁶⁷

Het bewijs dat het bij de overeenkomst gaat om een inspanningsverplichting en niet om resultaatsverplichting, kan worden gevonden in een ambtelijke nota, die de minister op 15 oktober 1992 al ontving.⁶⁸ *«Er is geen sprake van een verbintenis in de zin van een (rechtens) afdwingbare prestatie. Ook niet van een internationaal verdrag. De met Buiza overeengekomen vorm (Vereinbarung) houdt een inspanningsverplichting in van beide partijen om de beschreven infrastructuurprojecten en spoorwegaansluitingen te verwezenlijken.»*

Opmerkelijk is dat een kritische brief van minister Kok van Financiën aan minister Maij-Weggen nota bene de aanleiding vormt voor deze ambtelijke nota.⁶⁹ Uit deze brief blijkt dat het ministerie van Financiën niet betrokken was bij de totstandkoming van de overeenkomst.

Minister Kok laat in de brief weten dat hij weliswaar kennis heeft genomen van de overeenkomst, maar zich niet aan de uitvoering van de projecten gebonden acht, zolang het kabinet niet besloten heeft over een aanpassing van het SVV. *«In de overeenkomst wordt gesproken over aanleg van en uitbreiding van aansluitende verbindingen van de Betuwelijn naar de grensovergang Oldenzaal/Bad Bentheim, naar de grensovergang Venlo/Kaldenkirchen en naar Amsterdam en Schiphol. Uitvoering van deze projecten wordt volgens de overeenkomst voorzien tussen 2000 en 2015. Dit zijn drie projecten die niet zijn opgenomen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d en die derhalve noch ruimtelijk, noch vervoerstechnisch, noch financieel zijn gewogen en zijn ingepast. Dit terwijl deze projecten toch ruimschoots binnen de SVV-periode, die tot 2010 loopt, van start zouden moeten gaan en met de uitvoering zeker vele honderden miljoenen, zo niet enkele miljarden zijn gemoeid.»*

⁶⁷ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 8 december 1992, kenmerk G4/329/92.

In het kader van de fiscale harmonisatie wegvervoer is op 7 en 8 december 1992 van de EG Transportraad uitgebreid van gedachten gewisseld over het voorstel van de Europese Commissie, dat de mogelijkheid biedt nationale vignettes te introduceren, en de Duitse plannen om in 1994 vignettes in te voeren. Nederland was tegen het voorstel gekant, Duitsland voor. Op 21 december werd het voorstel opnieuw ter sprake gebracht en wederom was Nederland (samen met vijf andere lidstaten) tegen.

⁶⁸ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 15 oktober 1992, kenmerk G4/283/92.

⁶⁹ Brief van de minister van Financiën aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 17 september 1992, kenmerk IRF92-844.

⁷⁰ ICES, advies ICES Betuwelijn, d.d. 21 oktober 1992, kenmerk IR/REP 92082526.b78.

Daarna uit ook de ICES haar twijfels. De ICES concludeert dat de overeenkomst de politieke intenties over en weer bevestigt, maar dat dit niet gezien kan worden als een waarborg dat de planning van de aanleg van het Nederlandse en Duitse deel adequaat op elkaar worden afgestemd. De ICES meent zelfs dat er sprake kan zijn van een mogelijke frictie tussen Nederlandse en Duitse belangen. *«Het is niet in het belang van de Duitse havens dat de achterlandverbindingen van mainport Rotterdam worden geoptimaliseerd.»*⁷⁰

De stemming in Duitsland

De vraag die dit oproept is hoe belangrijk Duitsland de Betuweroute in deze fase vindt. Uit de uitspraken van de heer Krause, die in de ambtelijke notitie aan minister Maij-Weggen zijn opgetekend, kan worden afgeleid dat de Betuweroute geen halszaak is voor Duitsland.

Dit beeld spoort met de uitspraken van de heer Van den Toorn. Hij was de verkeersattaché in Bonn, aan wie oud-minister Maij-Weggen in het openbare gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

refereert. In juni 2003 geeft de heer Van den Toorn in het radioprogramma VPRO's Argos aan dat Duitsland twijfelde aan het realiteitsgehalte van de vervoersprognoses die Nederland hanteerde en dat er derhalve in Duitse ogen geen aanleiding was om over te gaan tot investeringen in het spoornet. Ook geeft hij aan dat zijn loyaliteit in twijfel werd getrokken, toen hij zijn mening naar voren bracht. Onderstaand kader bevat een gedeelte van het interview met Van den Toorn door de heer Van de Bos van de VPRO.

Onze man in Bonn

*De heer **Van den Toorn**: Je kunt grosso modo zeggen dat de Duitsers qua prognoses op de helft zaten van die van ons, dus veel lager. En dat betekent dat, rekening houdend met de huidige overcapaciteit op het Duitse net, er dus voorlopig in Duitse ogen geen aanleiding was om te gaan investeren. Dat is het verhaal eigenlijk.*

*De heer **Van de Bos**: Dan komt u als ambassadeeraad en u zegt: «Jongens, luister eens, hier in Duitsland geloven ze niks van die prognoses. Trek er maar eens de helft af.»*

*De heer **Van den Toorn**: Ik heb altijd gezegd: «Daar moeten we meer over praten. We moeten het daarover eens worden, dan maar liever op een lager cijfer ± maar dan ben je het erover eens ± dan zo door te gaan.» Want daardoor krijg je natuurlijk een beeld waarbij je eigenlijk een soort wensdroom hebt, die je nooit zult kunnen waarmaken. Dat werd me niet in dank afgenomen, dat is duidelijk. (...) Ik heb wel eens gesprekken gehad waarin men mij heeft verweten dat ik niet loyaal was, althans dat ik in onvoldoende mate steun gaf aan het Nederlandse standpunt. Maar mijn stelling was, daarin ook gesteund door de toenmalige ambassadeur Peter van Walsum: je moet natuurlijk wel de feiten op tafel leggen en niet gaan dromen en vooral daarmee ook rekening houden in je beleidsaanpak. (...) Wij hadden toen cijfers gekregen van de Duitse kant, dat betrof de ontwikkeling van de internationale goederenspoormarkt tussen 1988 en 1996 en die was gehalveerd. Gehalveerd.*

*De heer **Van de Bos**: In werkelijkheid omlaag gegaan.*

*De heer **Van den Toorn**: Ja.*

*De heer **Van de Bos**: En de Nederlandse prognoses?*

*De heer **Van den Toorn**: Die stonden daar een beetje los van. Op zich is sanering van zo'n markt helemaal niet slecht, maar dan moet je daar natuurlijk niet himmelhoch juichende prognoses tegenover stellen (...), terwijl de internationale markt andersom aangeeft.*

*De heer **Van de Bos**: En dan rapporteerde u vanuit Bonn: «Waar zijn jullie mee bezig? Het gaat een heel andere kant uit.» En dan?*

*De heer **Van den Toorn**: Dat deden ook mijn collegae in Frankrijk en Oost Europa. Wij hebben ook tijdens onze halfjaarlijkse meetings op het ministerie, die wij hadden als ambassadeeraad, duidelijk blijk gegeven van ons pessimisme in die zaak, omdat we echt moesten uitkijken. Ja, dat is niet overgenomen.*

*De heer **Van de Bos**: Hoe komt dat? Weet u daar iets van? Waarom komt zo iets niet aan?*

*De heer **Van den Toorn**: Dat ging in tegen de toenmalige trend. Zo is het natuurlijk wel. U moet zich voorstellen, als u kijkt hoeveel mensen zich direct of indirect hebben beziggehouden, of nog steeds bezighouden, met de Betuweroute, dat je dan praat over meer dan duizend mensen op het ministerie en aanverwante diensten, dus dat is een heel grote groep. Het is van belang dat dat in stand blijft, maar onze visie was wel dat iets meer nuchterheid wenselijk was geweest.*

De overeenkomst van Warnemünde is niet «hard»: er is geen sprake van een resultaatsverplichting, hooguit van een inspanningsverplichting of een politiek commitment. Er zijn indicaties dat de Duitse autoriteiten in deze fase nog niet overtuigd zijn van de noodzaak van de investeringen op eigen grondgebied. Een goede aansluiting is dus niet veiliggesteld of gegarandeerd, zoals minister Maij-Weggen de Tweede Kamer meerdere keren meedeelt.

4.3. De reparatie van PKB 1

Met het uitbrengen van de PKB 1 heeft het kabinet ervoor gekozen een tweesporenbeleid te volgen, om in haar terminologie te spreken. Er moet nog aanvullend onderzoek worden verricht naar de financieel-economische onderbouwing van de Betuweroute. In eerste instantie laat het kabinet in dat kader drie onderzoeken uitvoeren. Het betreft:

- ± een kostenaudit uitgevoerd door Lloyd's Register in samenwerking met de Bouwdienst van Rijkswaterstaat;
- ± een macro-economische en maatschappelijke kosten-batenanalyse van de effecten van de Betuweroute door het adviesbureau Knight Wendling;
- ± het onderzoek van McKinsey naar de (bedrijfs)economische aantrekkelijkheid van het goederenvervoer.

4.3.1. De kosten onder de loep

Kostenaudits vormen in de realisatiefase vaak een onmisbaar instrument om het project in de hand te kunnen houden. Ook in de besluitvormingsfase kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren. Onzekerheden en risico's worden ermee blootgelegd. Mocht blijken dat de kosten te laag zijn geraamd of de onzekerheden en risico's te groot, dan kan dit van wezenlijk belang zijn voor de afweging van nut en noodzaak van een project of onderdelen hiervan. De audit die Lloyd's Register in samenwerking met de Bouwdienst van Rijkswaterstaat in 1992 uitvoert, is de enige externe kostenaudit die in de besluitvormingsfase wordt uitgevoerd.

De initiële kostenraming voor de Betuweroute is opgesteld door de NS. Dit is gebeurd in het kader van de tracé/MER-procedure, die de NS afrondt in het voorjaar van 1992. De totale kosten voor de voorkeursvariant van de Betuweroute zijn daarin geraamd op f 4,1 miljard, met een ramingsmarge van ± 20 procent (prijsspeil 1992). Dit is inclusief container uitwisselpunt (CUP) en de aansluiting op het rangeerterrein Kijfhoek, maar exclusief f 900 miljoen voor verbeteringen op de Havenspoorlijn.

Uit de audit van Lloyd's Register en de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, die zich overigens niet richt op het CUP en de Havenspoorlijn, blijkt dat de raming van de kosten voor de Betuweroute f 400 miljoen hoger uitkomt

dan de initiële raming van de NS, dus op f 4,5 miljard. Daar staat tegenover dat de onzekerheidsmarge 5 procent lager ligt (15 procent in plaats van 20 procent). Verder worden door Lloyd's Register en de Bouwdienst op technisch gebied geen feiten gevonden die een grote afwijking van de raming veroorzaken.

4.3.2. Maatschappelijke winst

Bij de onderbouwing van het kabinetsbesluit in 1993 om de Betuweroute aan te leggen, spelen twee onderzoeken naar de macro-economische effecten van de Betuweroute een belangrijke rol: het onderzoek van het Zwitserse bureau Knight Wendling en het aanvullende onderzoek van het Centraal Planbureau (dat in de paragraaf 4.4 aan bod komt).

Knight Wendling krijgt in de zomer van 1992 de opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om «te rapporteren over verschuivingen die optreden in de macro-economische en maatschappelijke kosten en baten, indien het voornemen tot aanleg van een goederenspoorlijn door de Betuwe als onderdeel van een internationale hoofdtransportas tussen de Rotterdamse Maasvlakte en het Europese achterland niet wordt uitgevoerd.»⁷¹

Hoe de opdrachtverlening tot stand is gekomen en hoe de opdracht er precies uit zag, is niet nagegaan. De heer Van Schijndel, destijds namens Knight Wendling, betrokken bij het onderzoek, moet het antwoord ook schuldig blijven.

De heer Hermans: Hoe is de opdracht aan Knight Wendling in 1992 tot stand gekomen?

De heer Van Schijndel: Ik neem aan op de gebruikelijke wijze. Zoals gezegd, hadden we in 1991 een onderzoek gedaan. Ik herinner mij dat dit een onderzoek was met een wat bredere scope. Ik beschik zelf niet meer over het document (...) We hebben in dat onderzoek een voorzet gedaan om te proberen aan achterlandverbindingen, aan investeringen in zijn algemeenheid een waardering te hangen in economische termen. Dat was op dat moment heel grof. Later heeft ons toen de vraag bereikt, op grond van het feit dat men dit een interessante voorzet vond, of het mogelijk was om het wat nader uit te werken, concreter toegespitst op de Betuweroute.

De heer Hermans: Is het in uw ogen duidelijk dat het werk gedaan in 1991, leidde tot de verdere opdracht in 1992, ook gezien het feit dat de Rekenkamer constateerde dat er voor de tweede opdracht geen aanbesteding is gedaan?

*De heer Van Schijndel: Dat is mij niet bekend, maar ik kan het me voorstellen.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

Een beperkte opdracht

Hoewel niet duidelijk is hoe de exacte opdrachtformulering aan Knight Wendling luidde, blijkt uit het voorwoord in het eindrapport dat het onderzoek zich dient te beperken tot een verschillenanalyse tussen de Betuweroute en het «nulalternatief».⁷²

⁷¹ Het ± bescheiden ± deel van het onderzoek van Knight Wendling, dat gewijd is aan de milieugevolgen en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten, blijft in deze reconstructie buiten beschouwing.

⁷² Knight Wendling, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute*, 29 september 1992.

Ook in andere opzichten gaat het om een beperkte opdracht. De directe exploitatieresultaten van de transportmodaliteiten vormen geen onderdeel van het onderzoek en evenmin richt het onderzoek zich «op de positieve en negatieve effecten die kunnen worden verwacht indien door de overheid in andere vervoersmodaliteiten en/of infrastructurele voorzieningen wordt geïnvesteerd dan de Betuweroute». Met andere

woorden: Knight Wendling wordt niet geacht eventuele alternatieven zelfstandig te beschouwen.

In het nulalternatief dat de basis vormt voor de studie van Knight Wendling is het internationale vervoer per spoor van en naar Nederland non-existent. Van de beschikbare capaciteit van 10 miljoen ton op het net zal slechts gebruik gemaakt worden voor het zogenaamde systeemvervoer, zoals afval voor de VAM. Het volume van dit vervoer zal ongeveer 5 miljoen ton bedragen.

Dit nulscenario komt overeen met het «afbouwscenario» dat de NS in haar Toekomstplan voor het Goederenvervoer (1990) beschrijft. Het is óók hetzelfde nulalternatief dat de NS in haar Projectnota hanteert om de economische effecten van het niet aanleggen van de Betuweroute (deels kwalitatief en deels kwantitatief) te duiden. In dit scenario is de capaciteit op het bestaande net (zelfs na verbetering van de bestaande Brabantroute) onvoldoende om een rendabele exploitatie van het goederenvervoer mogelijk te maken. «*Zoals ook aangegeven in het «Toekomstplan voor het Goederenbedrijf» is dit niveau ver onder de kritische waarde waarbij een rendabel goederenbedrijf mogelijk is.*» Een nadere onderbouwing van dit zeer sombere scenario is door de NS destijds niet gegeven en ontbreekt ook bij Knight Wendling.

Tegenover dit nulalternatief staat het scenario waarbij de Betuweroute wél wordt aangelegd. In dat geval zal het volume van het goederenvervoer in 2010 65 miljoen ton bedragen. Ook dit scenario is door de NS opgesteld en is terug te vinden in het Toekomstplan en de Projectnota, die onderdeel uitmaakt van de PKB 1. Het gaat hier om het «kwaliteitsscenario», waarvan al is geconstateerd dat het om een niet-controleerbare, taakstellende prognose gaat, waarbij een aanzienlijke modal shift is verondersteld.

Het wekt verwondering dat Knight Wendling, gelet op de kritiek op PKB 1, beide scenario's als uitgangspunt heeft genomen voor de verschillenanalyse en deze aannamen niet fundamenteel ter discussie stelt.⁷³ De invloed van (de combinatie) van deze keuzes is mede, of zelfs sterk, bepalend voor de uitkomsten van het onderzoek. Tijdens de openbare gesprekken blijkt dat de keuze voor deze scenario's niet door Knight Wendling is gemaakt.

De heer Hermans: U refereert aan de opdracht. Lag de keuze voor het nulalternatief, zoals u dat hebt genomen in uw onderzoek, vast bij de opdracht?

De heer Van Schijndel: Ja. De opdrachtformulering was: bepaal wat het betekent als we de Betuweroute niet aanleggen. Met andere woorden: vergelijk de situatie met de Betuweroute met de situatie zonder de Betuweroute.

De heer Hermans: (...) Er werd gewerkt met een nulalternatief. In dat nulalternatief dat de basis vormde voor uw onderzoek, is ervoor gekozen om uit te gaan van een situatie waarin het internationale goederenvervoer vrijwel geheel non-existent is. Wat resteert, is het zogenaamde systeemvervoer per spoor ter hoogte van 5 miljoen ton. Dit kan getypeerd worden als een zeer negatief scenario (...) Is het juist om te veronderstellen dat deze aanname in hoge mate bepalend is voor de uitkomst van uw berekeningen?

De heer Van Schijndel: Ik weet niet in hoeverre zo'n veronderstelling in hoge mate bepalend is voor de uitkomst, maar hij beïnvloedt de uitkomst wel. Dat is duidelijk.

⁷³ Knight Wendling voert wel enkele gevoeligheidsanalyses uit, waaronder een analyse van wijzigingen in het totale verlies aan goederen, maar dit vormt geen zelfstandige variant die wordt doorgerekend.

De heer Hermans: (...) Het komt de commissie voor dat dit een cruciale inperking was van de opdracht. Het Centraal Planbureau, het CPB en het Nederlands Economisch Instituut, het NEI stellen in 1994 dat de investering in de Betuweroute feitelijk afgewogen moet worden tegen andere investeringen. Daartoe zou idealiter gewerkt moeten worden met referentieprojecten. Als dat niet mogelijk is, en dat is praktisch vaak zo, dan kan men het beste uitgaan van een nulalternatief («niets doen»), waarin ook extra investeringen worden verondersteld. Deelt u de mening van het CPB en het NEI?

De heer Van Schijndel: Ik kan in algemene termen antwoorden dat ik dat zou delen. Ik kan mij heel goed herinneren dat dit uitvoerig ter sprake is geweest. Het gevolg zou echter zijn dat er een onderzoek zou ontstaan dat in breedte en duur zijn weerga niet zou kennen en dat bovendien ver boven de competenties zou reiken die wij als bureau in huis hadden. Wij hebben het daarom geïnterpreteerd als: Wij krijgen alleen deze beperkte opdracht. Wij hebben in ons rapport ook aangegeven dat een uiteindelijke besluitvorming niet gebeseeerd moet zijn op alleen dit rapport, maar dat er een heleboel afwegingen op maatschappelijk gebied, milieugebied en alternatieve aanwendbaarheid van de middelen meege-nomen moeten worden. Wij kunnen dat als bureau in onze opdracht niet. Dat is aan het ministerie c.q. de politiek.

De heer Hermans: Was dat ook bij het ministerie bekend?

De heer Van Schijndel: Dat is heel bewust gedaan (...)

Knight Wendling heeft van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dus expliciet de opdracht meegekregen om te werken met twee scenario's die in het voordeel van de Betuweroute uitpakken.

Directe en indirecte verliezen

Al met al betreft het verschil tussen het wel en niet aanleggen van de Betuweroute (nulalternatief versus kwaliteitsalternatief) hierdoor maar liefst 60 miljoen ton in 2010. De kern van het onderzoek van Knight Wendling wordt gevormd door de analyse welk deel van dit tonnage door andere modaliteiten in Nederland kan worden opgevangen en welk deel voor Nederland als geheel verloren gaat, indien de Betuweroute niet wordt aangelegd. Alleen bij een verschuiving van goederenvervoersstromen naar het buitenland immers treden er vanuit macroperspectief negatieve effecten op. Het verlies aan goederenstromen bestaat uit een direct en een indirect verlies. Het directe verlies is dat deel van de goederenstromen dat niet opgevangen kan worden via andere modaliteiten (weg en binnenvaart). Het indirecte verlies is het verlies van goederen als gevolg van het feit dat grote containerschepen Rotterdam niet meer aan zullen doen en van het feit dat er nauwelijks een spoor-modaliteit beschikbaar is.

De heer Van Schijndel: We hebben geprobeerd dat te kwantificeren. Iedereen heeft daar natuurlijk een gevoel bij. We hebben daarvoor methodieken ontwikkeld, waarbij we een aantal criteria hebben gedefinieerd om na te gaan of een bepaalde goederenstroom die volgens de groei modellen voorbestemd was om via het spoor te worden vervoerd, kan worden geabsorbeerd door een van de andere vervoersmodaliteiten die we al hebben, namelijk de weg, de binnenvaart of een gecombineerd vervoer. Je toetst dat op basis van een aantal criteria. Als je uiteindelijk tot de conclusie «ja» komt, dan gebeurt dat. Je ziet dan een verschuiving ontstaan ten gunste van de binnenvaart of het wegvervoer. Je ontdekt ook een aantal goederen die qua karakter en eisen die men stelt aan het vervoer,

naar alle verwachting niet kunnen worden geabsorbeerd door de weg of de binnenvaart en ± dat was een extra voorwaarde ± er zijn alternatieven voorhanden in het buitenland. Als er geen alternatief voorhanden is, wordt men alsnog gedwongen om toch maar een keuze te maken.

De criteria die bepalend zijn voor de vraag of de goederen door een andere modaliteit in Nederland kunnen worden opgevangen, betreffen onder meer de snelheid en betrouwbaarheid van het vervoer via die modaliteiten, de bereikbaarheid van de bestemmingen, de omvang en frequentie waarmee dat gebeurt en de kostprijs. Stuk voor stuk criteria waarvoor men inschattingen moest doen.

De heer Van Schijndel: Het is een inschatting. Ik heb de wijsheid niet in pacht, zeker niet bij een horizon van twintig jaar. Het zijn inschattingen die je maakt op basis van interviews die je afneemt. Waar ligt het omslagpunt? Is dat bij 10, 20 of 5 procent? Je neemt dat vervolgens mee in je model. Je doet hetzelfde bij zaken als beschikbaarheid en penetratiegraad. In hoeverre kan de binnenvaart alle gebieden bereiken die men wil bereiken? Ik geloof dat we hebben aangenomen dat een cirkel van 50 kilometer rondom een belangrijk water als een bereikbaar gebied valt te definiëren. Je kunt dat met overslagmethodiek en natransport bereiken. Wordt het meer dan 50 kilometer, dan is het volgens ons veel handiger om meteen de weg te kiezen.

Voor het berekenen van het verlies aan goederenstromen onderscheidt Knight Wendling twee scenario's. De scenario's verschillen in de mate waarin de binnenvaart het verlies aan goederen per spoor kan accommoderen.

Een variant, twee scenario's

Binnen het nulalternatief worden ten aanzien van de positie van de binnenvaart twee scenario's onderscheiden:

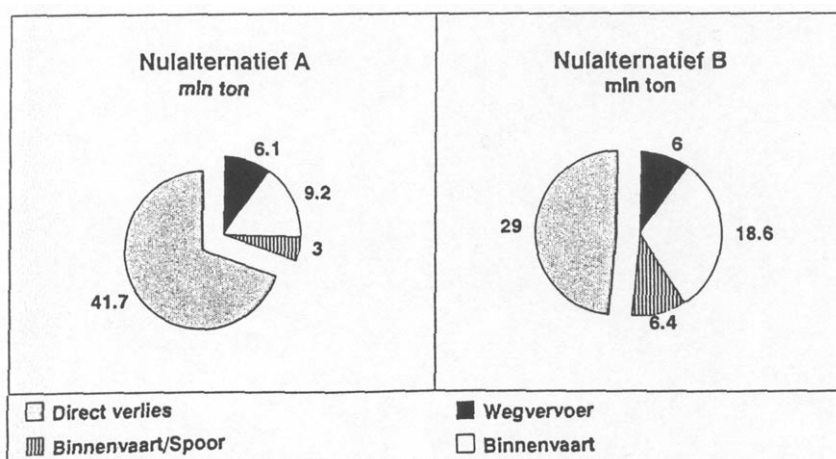
- ± nulalternatief A: binnenvaart met huidige dienstverlening;
- ± nulalternatief B: binnenvaart met verbeterde dienstverlening;

In het eerste scenario wordt aangenomen dat de organisatie en dienstverlening van de binnenvaart zich niet significant wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. «*Er is sprake van een status quo situatie, die wordt gekenmerkt door kleinschaligheid en fragmentatie. De logistieke dienstverlening is vooral afgestemd op het vervoer van bulkgoederen over lange afstand.*»

In het tweede scenario is sprake van een logistiek concept bij de binnenvaart «*dat elke toets der kritiek kan doorstaan, waardoor de concurrentiepositie op bepaalde deelmarkten aanzienlijk wordt verbeterd.*»

Knight Wendling berekent dat in het nulalternatief A sprake zal zijn van een direct verlies van 28,9 miljoen ton voor Nederland. 31,1 miljoen ton wordt dus opgevangen door andere modaliteiten. In het nulalternatief B bedraagt dit verlies 21,1 miljoen ton en wordt 38,9 miljoen ton door andere modaliteiten overgenomen. Het indirecte verlies wordt door Knight Wendling geschat op ongeveer 13 miljoen ton in geval van nulalternatief A en ongeveer 8 miljoen ton in geval van nulalternatief B. Figuur 4.1. geeft een overzicht van het verwachte totale verlies aan goederenstromen en de verschuiving tussen modaliteiten.

Figuur 4.1. Het verwachte totale verlies aan goederen en verschuiving goederenstromen (miljoen ton)



Bron: Knight Wendling (1992)

Resultaten

Knight Wendling komt tot de conclusie dat het niet aanleggen van de Betuweroute grote negatieve gevolgen heeft voor de Nederlandse economie. Er treedt een verlies op van:

- ± 40 000 tot 50 000 structurele arbeidsplaatsen in 2010;
- ± f 33 tot f 46 miljard, zijnde de contante waarde van de toegevoegde waarde tot en met 2010;
- ± f 7,6 miljard tot f 11,9 miljard voor de staat als gevolg van lagere belastingopbrengsten.

In tabel 4.1 is een totaaloverzicht opgenomen van de economische gevolgen voor alle betrokken partijen. Tabel 4.2 bevat het resultaat van de netto contante waarde van het niet-investeren in de Betuweroute voor de staat.

Tabel 4.1 Resultaten voor alle betrokken partijen

Totaal betrokken partijen	Nulalternatief A	Nulalternatief B
Investerings t/m 2010		
± bedrag * miljard gulden	± 32,7	± 26,1
± arbeidsjaren * 1000	± 204,1	± 166,0
Structurele werkgelegenheid 2010		
± arbeidsplaatsen * 1000	± 49,4	± 41,1
Toegevoegde waarde		
± totaal in 2010 * miljard gulden	± 8,6	± 6,5
± totaal t/m 2010 * miljard gulden	± 90,2	± 66,5
± contante waarde t/m 2010 * miljard gulden	± 46,0	± 33,6

Bron: Knight Wendling (1992)

Tabel 4.2 Netto contante waarde en belastingdervingen

STAAT DER NEDERLANDEN	Nulalternatief A	Nulalternatief B
Netto contante waarde		
± bedrag * miljard gulden	± 11,9	± 7,6
± payback jaar	2000	2001

Bron: Knight Wendling (1992)

Deze effecten in ogenschouw nemende, zal het geen verbazing wekken dat Knight Wendling meer dan positief is over het voornemen van het kabinet om de Betuweroute aan te leggen. Het adviesbureau wijst ook nog eens indringend op andere negatieve effecten die zich voor zullen doen, indien de Betuweroute niet wordt aangelegd. *«De positie van Rotterdam zal zeer ernstige schade ondervinden indien Nederland niet beschikt over een hoogwaardige spoorachterlandverbinding (...) Bij afwezigheid van de spoormodaliteit zullen er rederijen zijn die vervoersstromen verschuiven naar andere havens in West-Europa, die deze modaliteit wel aanbieden. Het niet aanleggen van de Betuweroute verslechtert derhalve de concurrentiepositie van de mainport Rotterdam (...) Los van bovenstaande daling in havenactiviteiten zal ook de behoefte om grootschalig in de Rotterdamse haveninfrastructuur te investeren, sterk afnemen (...) De verwachte groei van buitenlandse investeringen in Nederland zal zeker worden geremd. Het mogelijke verlies (...) laat zich moeilijk becijferen. Gezien het investeringsniveau van f 50 miljard in de jaren tachtig, moet evenwel met een veelvoud van de EDC cijfers rekening worden gehouden.»*

Geen worst case-scenario

Conform de opdracht heeft Knight Wendling wel nog een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Deze hebben allemaal wel effect op de uitkomsten, maar niet genoeg om de conclusies ter discussie te stellen of te nuanceren. Alleen van een lagere economische groei of een minder groot verlies aan goederen aan het buitenland gaat een significant effect uit. *«De resultaten blijven evenwel zodanig dat de aanleg van de Betuweroute ook in deze situaties te rechtvaardigen is.»* De verschillende gevoeligheidsanalyses zijn echter afzonderlijk uitgevoerd en niet in combinatie met elkaar. Knight Wendling heeft geen «worst case scenario» doorgerekend. De heer Van Schijndel geeft aan dat hier niet aan gedacht is.

De heer Hermans: Het is goed denkbaar dat, als deze effecten zich voordoen, zij zich vaker gemeenschappelijk voordoen of elkaar versterken. Dat is nadrukkelijk geen onderdeel van uw onderzoek geweest?

De heer Van Schijndel: Nee, dat is geen onderdeel geweest. Ik moet nu hardop denken wat dat effect daarvan geweest zou kunnen zijn, maar dat hebben wij inderdaad niet gedaan. Dat klopt.

De heer Hermans: Is daar een reden voor?

De heer Van Schijndel: Nee. (...) Misschien heeft men er gewoon niet aan gedacht om alle effecten te combineren. Misschien heeft men gedacht dat, als de effecten geïsoleerd worden weergegeven en men ze wil combineren, je ze kon optellen om er zo gevoel voor te krijgen (...) Als je meer effecten tegelijkertijd in je model stopt, dan weet je niet goed wat oorzaak is en wat gevolg. Dan ben je het overzicht kwijt. Ik denk dat wij er daarom toen voor gekozen hebben om de effecten individueel zichtbaar te maken.

De heer Hermans: Een andere mogelijkheid is om buiten een best case scenario, een worst case scenario te maken. Er zijn ook geen overdenkingen dienaangaande geweest?

De heer Van Schijndel: Het is niet gebeurd. Mij staat absoluut niet bij dat dit bewust niet is gebeurd. We hebben natuurlijk wel met lagere ontwikkelingsscenario's gerekend. Dat gaat ook al richting worst case. Maar wij hebben geen combinaties van factoren genomen.

Mede gezien de opdrachtformulering is het niet vreemd dat Knight Wendling tot zeer gunstige resultaten komt. Tegelijkertijd besteedt Knight Wendling weinig aandacht aan risico's en onzekerheden en er ontbreekt een worst case scenario. Het onderzoek vormt daarom een te smalle basis om zinvolle uitspraken te doen over nut en noodzaak van de Betuweroute. De heer Westerduin geeft toe dat de onderzoeksopdracht aan Knight Wendling te beperkt was en dat dit later de reden vormt voor de ICES om het Centraal Planbureau (CPB) nog een toets te laten uitvoeren.

De heer Slob: Wilt u ingaan op de kritiek dat Knight Wendling met een beperkte opdracht aan de slag is gegaan?

De heer Westerduin: Dus was ik het in de ICES eens met een toets van het CPB. Uiteindelijk is dit uitgemond in werkdocument 52. (...).

De heer Slob: U bevestigt dat de opdracht aan de onderzoeksbureaus ontzettend nauw luistert, omdat de rapporten die zij produceren een nadrukkelijke plaats moeten krijgen in de uiteindelijke conclusies in de PKB 3. Ingeval van Knight Wendling geeft u aan dat er achteraf gezien wel twijfels waren of dat op de juiste manier is gegaan. U zegt dat dit in feite is gecorrigeerd door het CPB nog een opdracht te geven.

*De heer Westerduin: Zo is het.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

4.3.3. De bedrijfseconomische exploitatie: een geclausuleerd «ja»

Het adviesbureau McKinsey krijgt in de zomer van 1992 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat het verzoek om een evaluatie uit te voeren naar de Betuweroute. In tegenstelling tot Knight Wendling en het CPB moet McKinsey de bedrijfseconomische haalbaarheid van goederenvervoer over de Betuweroute onderzoeken. In dit onderzoek staat niet (de economische waarde van) het verlies van goederenstromen voor Nederland centraal, maar gaat het om het definiëren van markten en producten en de concurrentiepositie die de railexploitant ten aanzien van deze product-markt-combinaties kan innemen. De kostprijzen en tarieven van het railgoederenvervoer en van de concurrenten, de binnenvaart en het wegvervoer, nemen daarbij een centrale plaats in.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek van McKinsey valt uiteen in twee delen.⁷⁴ In het eerste deel van de studie analyseert McKinsey wat het potentiële volume van goederenvervoer per spoor is (marktaandeel). In het tweede deel besteedt McKinsey aandacht aan de voorwaarden waaronder bedrijfseconomische exploitatie van dat vervoer mogelijk is. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheid voor de overheid (of een concessiehouder) om een gebruikersvergoeding te heffen. Hierbij wordt ook zichtbaar welk effect de introductie van een eventuele gebruikersheffing heeft op het potentiële volume.

Direct bij aanvang van het onderzoek maakt McKinsey een paar belangrijke keuzen. Net als het CPB besluit McKinsey voor de analyse van het potentiële volume te werken met twee economische scenario's: het meer pessimistische Global Shift-scenario en het meer optimistische European Renaissance-scenario. McKinsey concentreert zich bovendien op de huidige en toekomstige goederenstromen door Nederland op de oost-west as. Dit in tegenstelling tot de NS die het goederenvervoer per

⁷⁴ McKinsey & Company, «Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor», Amsterdam, september 1992.

spoor in heel Nederland als uitgangspunt nam voor haar bedrijfseconomische analyses.

Vervoersprognoses

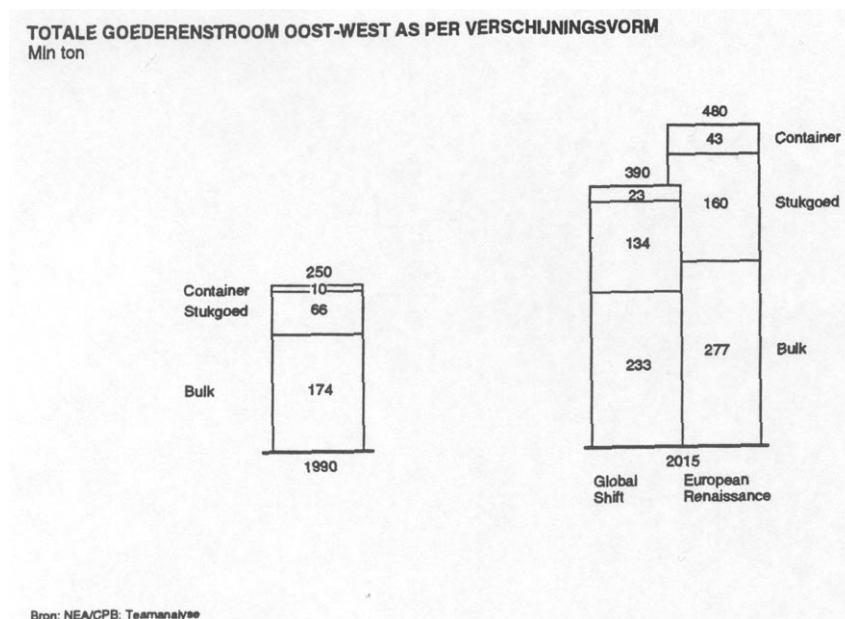
De prognoses die als uitgangspunt dienen, zijn afkomstig van NEA/CPB en betreffen inschattingen van het vervoer in heel Nederland en op de oost-west as. De inschatting van NEA/CPB is dat de totale goederenstroom in Nederland in de periode 1990±2015 toeneemt van 765 miljoen ton tot 1200 miljoen ton. In diezelfde periode zal het volume op de oost-west as toenemen van 250 miljoen ton naar 390 miljoen ton (GS-scenario) of tot 480 miljoen ton (ER-scenario), waarvan ongeveer driekwart grensoverschrijdend is.

Anders dan de prognoses van Prognos/Kessel/NEA uit 1989, die voor de NS het uitgangspunt vormde, betreft het geen schattingen voor 2010, maar voor 2015. Figuur 4.2 toont de ontwikkeling van het volume van de goederenstromen in Nederland en op de oost-west as per verschijningsvorm.

De heer Paauwe: Er zat een duidelijke logica in die scenario's. In het ene geval is er een vrijere wereldhandel en is er daardoor ook meer economische groei. Dat is voor Nederland natuurlijk met name voor vervoersstromen van belang. In het andere geval zou de liberalisering van de wereldhandel wat langer op zich laten wachten, wat een effect zou hebben op de economische groei. De brede macro-economische voorspellingen in deze scenario's zijn door NEA vertaald in een oorsprong- en bestemmingsmatrix van vervoersstromen en ook naar de soort en aard van de goederen. Die hebben wij in het kort met NEA op hun consistentie gecheckt. Wij vonden dat een goede methodiek. NEA had een veel grotere matrix, want dat deed eigenlijk de totale bestemming en oorsprong; wij waren vooral geïnteresseerd in de oost-west as. Nadat wij ons ervan hadden overtuigd dat dat een redelijk consistente en goede methodiek was, hebben wij voorgesteld ± dat is ook onze methodiek geworden ± om die matrices in de eerste plaats te vertalen in het relevante «oost-west»-volume dat heen en weer door Nederland zou stromen, want het ging om de verbinding tussen enerzijds het westen van Nederland en anderzijds Duitsland en het andere achterland. Vervolgens hebben wij die vervoersstromen in hun verschijningsvorm verder uitgewerkt: is het bulk, zijn het vooral goederen die in «unit cargo» of als stukgoed worden vervoerd of zullen wij vooral containers aantreffen? Dat is de methodiek die wij in grote lijnen hebben gevolgd.

Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

Figuur 4.2 Totale goederenstroom oost-west as per verschijningsvorm (miljoen ton)



Ontwikkelingen in de concurrentiepositie

Het onderscheid in soorten lading (bulk, stukgoed en containervervoer) is belangrijk, omdat de verschijningsvorm in belangrijke mate de kostprijs van het vervoer bepaalt. Feitelijk onderscheidt McKinsey daarmee drie deelmarkten binnen de vervoersmarkt. Gegeven de autonome ontwikkeling van de drie deelmarkten in de periode 1990±2015, heeft McKinsey geanalyseerd welk deel van die markten door het spoor kan worden bediend. «*Het potentiële volume van goederenvervoer is in de analyse berekend aan de hand van de huidige kosten- en prijsniveaus van de verschillende modaliteiten en de nu te onderkennen en te verwachten structurele veranderingen*». De centrale assumptie van McKinsey daarbij is dat «*de concurrentieposities van spoor en binnenvaart zodanig structureel verbeteren, dat een groter aandeel van het vervoer per spoor en binnenvaart zal plaatsvinden ten koste van het vervoer over de weg, met name wat betreft containers.*»

Bij de groei van bulk en stukgoed gaat het, in tegenstelling tot het containervervoer, om evenredige groei; om een constante modal split. De concurrentiepositie in deze markten zal volgens McKinsey dus niet wijzigen. Het bulkvolume per spoor stijgt in 2015 naar 15 miljoen ton in het ER-scenario en 12 miljoen ton bulk in het GS-scenario. Het volume voor stukgoed is bescheidener: 6 miljoen ton in het ER-scenario en 4 miljoen ton in het GS-scenario.

Best future cost

De verbetering van de concurrentiepositie van spoor en binnenvaart zal zich volgens McKinsey vooral voordoen ten aanzien van het (intermodale) containervervoer. De kostprijs van containervervoer per spoor en binnenvaart zal dalen ten opzichte van de kosten van het wegvervoer als gevolg van de introductie van shuttlediensten en een daling van de kosten van voor- en natransport. «*Met de ontwikkeling van lagere vaste kosten per rit, worden spoor en binnenvaart reeds op kortere afstanden aantrekkelijk voor intermodaal containervervoer*». Deze benadering wordt door McKinsey later aangeduid met de term «best future cost». «*De «best*

future cost» voor elke modaliteit vormen de basis om de toekomstige kostprijsniveaus te bepalen. «Best future cost» betekent dat de operationele uitvoering zo efficiënt mogelijk wordt doorgevoerd en gebruik maakt van huidige bekende technologie en managementsystemen.»⁷⁵

De heer Paauwe: Wij zaten ten aanzien van het wegvervoer en ook de binnenvaart met bestaande systemen waarmee je het huidige kostenniveau en, aan de hand van bepaalde productiviteitsverbeteringen die nu eenmaal altijd in een bedrijfstak plaatsvinden en aan de hand van bepaalde externe ontwikkelingen, ook het kostenniveau in de komende tijd vrij goed kunt vaststellen. Voor het spoor zaten wij met de complicatie dat op dat moment in Nederland nog erg weinig bekend was over het fenomeen «shuttles». Wij hebben op dat punt het begrip gehanteerd van «best future cost». Dat is achteraf gezien misschien een minder goede benaming. Het gaat eigenlijk om de huidige kosten en hun normale ontwikkeling, maar dan in het «best future system». Dat systeem is dan: in plaats van wagons aan elkaar te koppelen en van A naar B te rijden, laten we een shuttletrein rijden.

Door de te behalen efficiencywinst komt een groot deel van de containermarkt binnen bereik van spoor en binnenvaart. Het omslagpunt van weg naar spoor daalt van rond de 475 kilometer naar omstreeks 100 kilometer. Voor de binnenvaart gaat dit omslagpunt van 225 kilometer naar eveneens 100 kilometer. De markt voor containervervoer voor beide modaliteiten samen zal groeien tot 39±43 miljoen ton per jaar in het ER-scenario in 2015. In het GS-scenario bedraagt de gezamenlijke containermarkt tegen die tijd 20±23 miljoen ton.

Natte en droge bestemmingen

De vraag is vervolgens natuurlijk welk deel van dit containervolume spoor en binnenvaart in de toekomst voor zijn rekening zullen nemen. Voor deze analyse zijn alle regio's door McKinsey op de oost-west as ingedeeld in zogenaamd «natte» en «droge» gebieden. Verondersteld is dat in droge bestemmingen alleen spoor en weg met elkaar concurreren. Op basis van de toekomstige kostenniveaus gaat in die situatie het gehele containervervoer van en naar droge bestemmingen boven de 100 kilometer via het spoor. Dit betekent een stijging van het marktaandeel van het spoor in 2015 van 8 miljoen ton (GS-scenario) of 16 miljoen ton (ER-scenario).

In de «natte» regio's (boven de 100 kilometer) concurreren spoor en binnenvaart met elkaar. Voor dit volume van 27 miljoen ton kan zowel het spoor als de binnenvaart worden ingezet. De kostenverschillen zijn over de hele range van afstanden zeer klein. «(...) op basis van de huidige inzichten in kostenstructuren en gezien de volumestromen, afstanden en oorsprong- en bestemmingslokaties kan niet gesteld worden dat kostenverschillen persé het verschil tussen binnenvaart en spoor als gefavoriseerde vervoerswijze zal uitmaken». Het lijkt er ook op dat de kwaliteit van het product spoor en binnenvaart niet wezenlijk zullen hoeven te verschillen.

⁷⁵ McKinsey & Company, «Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer», januari 1995.

⁷⁶ Er wordt geen rekening gehouden met het eventueel doorberekenen van externe kosten aan de verschillende modaliteiten en ook de gevolgen die een toe- of afname van het vervoer per spoor heeft voor de positie en reputatie van Nederland als transitoland wordt buiten beschouwing gelaten (de indirecte effecten).

Natuurlijk spoorvolume

Opgeteld komt het totale «natuurlijk» volume van het spoor op de oost-west as in 2015 uit op 37 miljoen ton in het ER-scenario. In het GS-scenario komt het spoorvolume uit op 24 miljoen ton. Het volume van 15 miljoen ton respectievelijk 27 miljoen ton in de natte gebieden is daarbij geheel toegerekend aan de binnenvaart.⁷⁶

Stukgoed, bulk, en containers

Het natuurlijk volume van 37 miljoen ton in het ER-scenario is als volgt opgebouwd:

± 6 miljoen ton stukgoed;

± 15 miljoen ton bulk;

± 16 miljoen ton containervervoer.

In het GS-scenario kent het totale volume van 24 miljoen ton de volgende opbouw:

± 4 miljoen ton stukgoed;

± 12 miljoen ton bulk;

± 8 miljoen ton containervervoer.

McKinsey merkt op dat dit niet betekent dat al dit volume ook werkelijk over het water vervoerd moet worden. *«De beperking van het spoor tot haar natuurlijk volume ± met name in het intermodale containervervoer ± wordt ingegeven door het doel van de analyse, te weten, een bijdrage te leveren aan de discussie over de aanleg van de Betuwelijn».*

Kritiek: een aaneenschakeling van florissante aannames

De best future cost-benadering die McKinsey hanteert, is in de jaren na 1993 zwaar gekritiseerd, eerst door het Centraal Planbureau⁷⁷ en in 2000 door de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Beleidsinformatie Betuweroute».⁷⁸

Het CPB schrijft dat de door McKinsey becijferde benadering voor het spoor bestaat uit *«een aaneenschakeling van zeer florissante aannames voor de toekomstige concurrentiepositie van het spoor»* en dat juist door de cumulatie van gunstige veronderstellingen *«een onevenwichtig beeld ontstaat»*. De Algemene Rekenkamer heeft deze kwalificatie overgenomen en zet daarbij uiteen hoe ze tot dit oordeel komt.

De Algemene Rekenkamer over «Best future cost»

De best future cost zijn bepaald door de NS-cijfers te vergelijken met gegevens uit Zweden en het noordoosten van de VS en deze als benchmark te gebruiken. De Rekenkamer merkt hierover op dat de referentiegebieden juist op het punt van de verdeling van het vervoer over weg, binnenvaart en spoor in de basissituatie minder goed met Nederland vergelijkbaar zijn omdat het marktaandeel van het spoor veel groter is. Dat hangt samen met het feit dat de Europese spoordiensten versnipperd worden aangeboden door meerdere nationale spoorwegmaatschappijen. Dat is een gegeven waaraan ook op middellange termijn niet voorbij gegaan kan worden. Verder zijn er grote verschillen tussen Nederland en de Verenigde Staten op het vlak van kostenbestanddelen als loonstructuur, kosten van energie alsmede kostenverhogende factoren als de aanwezigheid van grenzen. Deze laatste factor maakt tevens dat veranderingen in de kostenstructuur zich trager zullen voltrekken. De aanname van een «best future cost»ontwikkeling in het Nederlandse dan wel Noordwest-Europese spoorvervoer in de periode tot 2015 is dan ook niet vanzelfsprekend. Bij deze overweging komt dat de aangenomen kostenontwikkeling van het vervoer over de weg niet onderbouwd is.

De kritiek op McKinsey is in het openbaar gesprek met de heer Paauwe van McKinsey besproken.

⁷⁷ Centraal Planbureau, Werkdocument 75: Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, Den Haag, april 1995.

⁷⁸ TK, 1999±2000, 22 589, nrs. 1±2.

De heer Paauwe: (...) ik heb kennis genomen van het rapport, maar ik heb geen kennis genomen van het onderzoek en ik heb ook geen kennis kunnen nemen van hoe de Rekenkamer tot die conclusies is gekomen. Ik heb geen berekeningen gezien. Ik vind het een behoorlijk gratuite opmerking om te zeggen dat er een opeenstapeling is van

optimistische aannames, zonder die aannames te duiden en zonder aan te geven waarom die aannames optimistisch zouden zijn. Ik bestrijd dat; ik geloof dat dat niet terecht is. Als men onze bijlagen goed leest, geloof ik dat de aannames -zowel in het economisch model als in het vervoersmodel ± heel uitputtend worden behandeld. Als men specifiek kritiek heeft in de zin van: «Je neemt aan dat een vervoerder zus of zo of dat het omslagpunt bij een laag serviceniveau bij een prijsverschil van 30 procent ligt; dat vinden wij te optimistisch, want je had moeten uitgaan van 50 procent», hadden wij kunnen zeggen: hebben we empirisch bewijs hoe dat zit? Hoe is het in Zweden en elders gegaan? Als je een systeem verandert en dus met containershuttles gaat rijden, waar begint die omslag dan en wanneer gaat een verlader die nu op de weg zit, met zijn spullen daarheen? Dan waren er misschien best een paar punten te vinden geweest, maar ik weet niet wat de punten waren. Er werd alleen gesteld dat er sprake was van een opeenstapeling van optimistische aannames; het is onjuist en het is bovendien in de verkeerde context geplaatst. (...) Ik kan mij dus moeilijk verweren tegen die kritiek. We hebben daar destijds ook helemaal geen behoefte aan gevoeld. Het was zo'n beetje van: qui s'excuse, s'accuse. Daar konden wij niets mee: het was niet feitelijk, het was niet onderbouwd. (...) Ik houd open dat zij misschien een paar punten hadden waarvan wij zouden zeggen: ja, misschien is dat wel zo. Zoals ik er nu tegenaan kijk, heb ik echter geen enkele basis om daar iets over te kunnen zeggen afgezien van het feit dat in het rapport zelf feitelijke onjuistheden staan en dat grafieken feitelijke fouten hebben.

In aanvulling op de kritiek die de Algemene Rekenkamer in het rapport formuleert ten aanzien van de best future cost, voegt onderzoeker Zelle van de Algemene Rekenkamer hier in het openbare gesprek nog een punt aan toe.

De heer Zelle: (...) Wat ons opviel aan het rapport van McKinsey was: je mag best een soort best-future-ontwikkeling schetsen voor het spoor, maar doe dat dan ook voor de binnenvaart. Tijdens dat gesprek is ons verteld dat McKinsey de binnenvaartorganisaties in Nederland wel had benaderd, maar dat de binnenvaartorganisaties huiverig waren om inzage te geven in hun bedrijfseconomische gegevens, uit angst dat zij zouden uitlekken en misbruikt zouden worden door andere partijen in de vervoersmarkt. McKinsey kreeg onvoldoende inzicht in de bedrijfseconomie van de bedrijfstak binnenvaart. Dat leidde er weer toe, zo is ons verteld, dat voor de binnenvaart een vergelijkbare best-future-cost-ontwikkeling niet goed gezet kon worden. Persoonlijk heb ik een best-future-cost-ontwikkeling voor de binnenvaart helemaal niet uit het rapport kunnen halen (...).

De heer Aptroot: Als u zo'n onderzoek zou doen, zou u dan dat alternatief er maar helemaal buiten laten, als u die informatie niet kon krijgen?

De heer Zelle: Ik denk dat je om te beginnen, bij wijze van gedachte-experiment of als gevoeligheidsanalyse voor de hele exercitie die je voor het spoor maakt, verschillende maten van verbetering in de concurrerende modaliteiten had kunnen narekenen, al was het maar bij wijze van gedachteoefening. Dat is een voorbeeld van een gevoeligheidsanalyse die ook in dit geval goed had kunnen worden uitgevoerd.

Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

Uit de woorden van de heer Zelle valt op te maken dat McKinsey geen aandacht zou hebben besteed aan de verbetering van de concurrentiepositie van de binnenvaart ten opzichte van het spoor. Dit is slechts ten dele het geval. Ook ten aanzien van de binnenvaart wordt een duidelijke verbetering van de concurrentiepositie verondersteld. Voor de binnenvaart gaat dit omslagpunt van 225 kilometer naar ongeveer 100 kilometer. Het is echter wel zo dat de veronderstelde verbetering in de binnenvaart aanzienlijk kleiner is dan bij het spoor (30 procent om 54 procent).⁷⁹ Daarbij zij opgemerkt dat dit niet direct zijn weerslag heeft gehad op de

⁷⁹ McKinsey veronderstelt dat de vaste kosten (kosten van gereedstelling, voor- en natransport en handling) per trip voor het spoor dalen van f 1190 per container naar f 550. Voor de binnenvaart gaat het om een daling van f 900 per container naar f 585.

prognoses. Bij de verdeling van de containermarkt tussen spoor en binnenvaart kiest McKinsey ervoor om het vervoer naar alle droge bestemmingen toe te delen aan het spoor en het vervoer naar natte bestemmingen aan de binnenvaart.

Kritiek: «natte» en «droge» bestemmingen

McKinsey krijgt van de Algemene Rekenkamer ook kritiek op de wijze waarop is omgegaan met die natte en droge bestemmingen. *«Bij de bepaling van de verdeling van het vervoer over weg, binnenvaart en spoor heeft McKinsey (1992 en 1995) veronderstellingen gehanteerd omtrent de bereikbaarheid van gebieden voor de binnenvaart. Aldus is een splitsing gemaakt in «natte» en «droge» gebieden. Omdat een droog gebied niet door de binnenvaart bediend zou kunnen worden, is dit gebied volledig aan het spoor toegerekend. Daarbij is niet overwogen in hoeverre op deze trajecten naar als droog bestempelde gebieden multimodaal vervoer bestaat of tot ontwikkeling kan komen. Op grond hiervan acht de Rekenkamer deze veronderstelling onvoldoende onderbouwd. Voorts bleek uit onderzoek van de Rekenkamer dat op bestemmingen die McKinsey als droge gebieden beschouwde, in 1992 voor een substantieel volume aan binnenvaart plaatsvond».* De Rekenkamer noemt daarbij Saarland als voorbeeld.

De heer Paauwe: (...) De Rekenkamer stelt dat wij te veel gebieden in het Europese achterland aan «droog» toerekenen. «Droog» vertaalt zich natuurlijk daarin dat het vervoer dan met de trein, met het spoor, moet. Als het «nat» zou kunnen worden behandeld, zou het vervoer met de binnenvaart kunnen. Wij weten niet waarop de Rekenkamer dat baseert. Wij hebben dat per gebied apart bekeken. Wij nemen aan dat er voldoende overslagpunten in Europa zijn en zullen komen, zowel voor het spoor als voor de binnenvaart. De bedrijfseconomische aspecten geven aan dat je in een straal van 60 kilometer van een terminal het natransport en de distributie van de container redelijk kunt regelen. Men zegt bijvoorbeeld dat McKinsey het Saarland «droog» noemt, terwijl iedereen weet dat je dat over het water kunt bereiken. Het is aardig dat men dat voorbeeld gaf, want dat konden wij meteen weerleggen. Er is wel water, maar er zijn bruggen die moderne containerschepen niet in staat stellen om daar te komen. Wij hebben het dus inderdaad als «nat» gekwalificeerd voor bulk en stukgoed ofwel unit cargo en als «droog» voor containers, tenzij men ervan uitgaat dat het met kleinere schepen zou kunnen. Dan gaan wij echter helemaal terug naar de economics van een groot containerschip, een binnenvaartschip waarop veel containers staan. U weet misschien hoe hoog die containers worden opgesteld; de cabine gaat ook nog met een telescoop omhoog. Er zitten dus wel allerlei loops in, maar wij weten niet waarom men dat zegt. Wij hebben ons in ieder geval met de kaart in de hand, terminals plottend waar zij zijn of zullen komen, rekening houdend met een bereik van 60 kilometer, de diepgang en de hoogte van bruggen, afgevraagd wat via het water bereikt kan worden. Wat niet via het water bereikt kan worden, daar moet het spoor heen.

De heer Zelle: Ik heb het nog even nagekeken. In ons rapport staat dat het in alle opzichten een droge bestemming is. Volgens de tabel in de bijlage van McKinsey is deze ene regio voor alle stromen van vervoer een droge bestemming. Het enige wat wij gedaan hebben, is er op wijzen dat er ook nu al wel degelijk via de binnenvaart vervoer naar die regio gaat. Een ander voorbeeld dat niet in het rapport staat, is de DDR. Bureau Haskoning heeft in opdracht van de commissie Betuweroute ± dat rapport is bij mijn weten niet gebruikt in het gehele proces ± het containervervoer in Europa onderzocht. Waar McKinsey de DDR als een droge regio bestempelt voor het containervervoer, noemt Haskoning het een natte regio. Daarmee wil ik maar aangeven dat je bij het hanteren van dit soort onderscheiden tussen nat en droog heel voorzichtig moet zijn. Zo je vooraf al een indeling maakt, moet je die zo zorgvuldig mogelijk maken. Het eigenlijke bezwaar tegen deze werkwijze inzake nat en droog is dat je eigenlijk een soort van kiesdrempel hanteert

voor bepaalde regio's. Als de binnenvaart er niet bovenuit komt, is het meteen een droge bestemming. Bij de aanpak op basis van het transporteconomisch model van AVV en NEA zitten alle goederenstromen voor elke modaliteit, hoe klein ook, gewoon in de basisinformatie. Er is geen reden om ook de kleinste stromen van de binnenvaart dan ineens weg te halen door die bestemming droog te noemen.

De heer **Aptroot**: Dat past ook in uw opmerking dat je de alternatieven ook goed moet berekenen en mede moet afwegen.

De heer **Zelle**: Het heeft ook invloed gehad op de hoogte van de prognoses. De indeling nat-droog is van belang voor de natuurlijke markt van het spoorvervoer. Door bepaalde bestemmingen als droog te karakteriseren vergroot je die natuurlijke markt. In die natuurlijke markt zou er geen sprake van concurrentie zijn tussen binnenvaart en spoor. Hoe kleiner die natuurlijke markt, hoe groter het gebied waar spoor en binnenvaart wel met elkaar moeten concurreren.

De verschillende zienswijzen tonen in één ding aan: bij dit soort prognoses gaat het uiteindelijk om de (basale) veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekeningen.

Heffingen

Terug naar het rapport van McKinsey. Met de ingeschatte kostenstructuren op langere termijn zal het spoorproduct, zonder extra «belasting», kunnen concurreren met de natte regio's voor containervervoer die nu aan binnenvaart zijn toegerekend. Wanneer een bijdrage aan de infrastructuur wordt verlangd, zal steeds een deel van dit beschikbare extra volume wegvallen. Bij omstreeks f 0,05 per ton/kilometer zal het spoorproduct sterk concurrerend blijven voor de droge gebieden, maar haar concurrentiekracht voor de natte regio's verliezen. Ergo, met een heffing van f 0,05 per ton/kilometer is 37 miljoen ton de bovengrens. Bij een hogere heffing wordt het volume lager en vice versa.

Een heffing van f 0,05 per ton/kilometer in het ER-scenario zal omstreeks f 300 miljoen opbrengen (berekend op het gebruik van het Nederlandse deel van infrastructuur). Voor het containervolume alleen zal een dergelijke heffing in de orde van grootte van f 150 miljoen betekenen.

Voorwaarden voor succes

Gegeven de potentiële natuurlijke volumina besteedt McKinsey vervolgens aandacht aan de voorwaarden voor succes waaronder dat volume ook werkelijk gerealiseerd kan worden. De bedrijfseconomische haalbaarheid wordt niet alleen bepaald door de omvang van de hoeveelheid goederen, maar ook door de mogelijkheden om het vervoer van deze goederen commercieel te kunnen exploiteren. Voor elk gescheiden spoorproduct (shuttlediensten voor containervervoer, unit cargo voor stukgoed en chartertrenten voor bulkgoed) moet een eigen succesvolle commercialisering kunnen worden gerealiseerd.

Voorwaarden

Bij de berekeningen van de volumina is McKinsey ervan uitgegaan dat een winstgevend exploitatie op operationele en bedrijfseconomische gronden werkelijk tot stand zal worden gebracht. Spoor ± en ceteris paribus ook de binnenvaart ± moet de commerciële, logistieke en administratieve prestaties *belangrijk* verhogen om de geschetste volumina en winsten werkelijk te realiseren:

- ± er wordt nu nog geen volwaardig door-to-door containerproduct aangeboden;
- ± de beheersing van de logistieke keten is vooralsnog sterk gefragmenteerd;
- ± de samenwerking tussen spoorwegmaatschappijen zal sterk moeten verbeteren, en;

In het bijzonder voor het shuttleproduct zal een zodanige (internationale) infrastructuur ter beschikking moeten komen, zodat vertrek- aankomst-tijden interessant zijn voor verlader en punctualiteit kan worden bereikt. Op dit moment is het volgens McKinsey nog te vroeg *«om er zeker van te zijn dat deze organisatorische, commerciële en administratieve vaardigheden en daadkracht ook daadwerkelijk ± en snel ± zullen ontstaan en de structuur van ketens in het intermodale vervoer worden aangepast»*. De potentiële volumina zijn derhalve potenties *«en niet noodzakelijkerwijs prognoses en dienen met enige marge te worden gehanteerd»*.

Uit het onderzoek van McKinsey valt duidelijk te herleiden welke veronderstellingen door haar zijn gehanteerd. De berekeningen die ten grondslag liggen aan de vervoersprognoses zijn ook controleerbaar. Dit betekent niet dat daarmee de uitkomsten ook per definitie realistisch zijn. Of aan de gestelde organisatorische, commerciële en administratieve voorwaarden kan worden voldaan is onzeker.

4.4. De balans opgemaakt

Vrijwel direct na het verschijnen van de onderzoeken, buigen ambtenaren op de betrokken departementen zich over de onderzoeken. Dit ter voorbereiding op het uit te brengen kabinetsstandpunt en ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg met decentrale overheden, dat nog dient te worden gevoerd (zie paragraaf 4.5).

4.4.1. Geen oktoberrevolutie

Een van de fora waarin de discussie plaatsvindt is ± wederom ± de ICES. In twee vergaderingen ± 12 en 16 oktober 1992 ± komen de leden bij elkaar en op 21 oktober slaan de bevindingen van de ICES neer in een advies aan het kabinet.⁸⁰ Doel van het advies is het kabinet te informeren over de uitkomsten van de onderzoeken en een indruk te geven van de bedrijfseconomische perspectieven van de Betuweroute en de macro-economische kosten en baten. Tevens worden enkele suggesties opgenomen met betrekking tot de financiering. *«Bij haar oordeelsvorming heeft de ICES mede het belang van de Betuweroute voor de Rotterdamse haven betrokken, alsmede de vraag of het Waal-alternatief kan worden gezien als een adequaat alternatief»*. In de oplegnotitie merkt de ICES op dat het hier om een tussenstand, een zogenaamd interim-advies, gaat.

De ICES besteedt in haar advies aandacht aan de investeringskosten, de projecties aangaande vervoersaanbod en exploitatie, de binnenvaart (het Waalalternatief), de financiering en de macro-economische kosten en baten.

Investeringskosten

Ten aanzien van de kostenopbouw merkt de ICES op dat een groot deel van de kostenstijging tot op dat moment (van f 2 miljard tot ruim f 5 miljard) het gevolg is van het feit dat er in de PKB 1 voor gekozen is uit te gaan van een aparte spoorverbinding in plaats van opwaardering van de bestaande lijn. Een ander deel van de kostenstijging is het gevolg van

⁸⁰ ICES, advies ICES Betuwelijn, d.d. 21 oktober 1991, kenmerk IR/REP 92082526.b78.

aanvullende «hindermitigerende» en «milieubescherpende» maatregelen. Daarbij gaat het om een bedrag van f 800 miljoen. De conclusie van de ICES is dat de inspraak reageert op een project waarvoor al belangrijke op maatschappelijke inpassing gerichte voorzieningen zijn opgenomen. *«Het kan immers ook zo worden gezien: indien slechts rekening zou hoeven te worden gehouden met de bouwtechnische en vervoerstechnische randvoorwaarden, en de Betuweroute als het ware in een rechte lijn zou kunnen worden aangelegd, zouden de aanlegkosten beperkt kunnen blijven tot een bedrag in de orde van grootte van f 3 miljard.»*

Vervolgens gaat de ICES in op de kostenaudit van Lloyd's Register. De ICES meent dat de NS en de hoofddirectie van Rijkswaterstaat zich schriftelijk dienen te committeren aan de naar aanleiding van de kostenaudit gewijzigde raming van de kosten, of aan de oorspronkelijke ramingen, *«indien de NS en RWS voor de betrouwbaarheid van deze ramingen menen te kunnen instaan»*. De ICES wijst het kabinet erop dat ook nog een audit op de kostenraming van de Havenspoorlijn zal worden uitgevoerd.

Zekerheid dat zich geen overschrijdingen zullen voordoen, bieden de audits niet. Overschrijdingen kunnen zich om verschillende redenen voordoen. De inspraak (die dan nog loopt) vormt één van de potentiële aanleidingen voor stijging van de kosten. Vooral het overnemen van de wensen ten aanzien van het ondergronds aanleggen van delen van de Betuweroute zal de ramingskosten zeer aanzienlijk doen toenemen. *«Wel kan thans reeds worden aangegeven dat de kosten door aanvullende maatregelen aanzienlijk zouden kunnen oplopen. Anderzijds moet bedacht worden dat bij het geraamde hoge macro-economische rendement van de investering moeilijk te verdedigen zal zijn dat voor enige extra kosten geen ruimte zou zijn.»*

Projecties aangaande vervoersaanbod en exploitatie

De ICES geeft in haar advies een doorkijkje in de internationale omgeving van het goederenspoor. De vraag naar vervoersdiensten zal als gevolg van de sterke groei van het handelsverkeer binnen Europa en tussen Europa en andere handelsblokken sterk toenemen. Voor een belangrijk deel zal deze groei opgevangen worden door het wegvervoer. Het beleid in Europa is er echter op gericht *«de modal split zo min mogelijk te doen verschuiven in de richting van het wegvervoer, door het spoor- en het watervervoer zoveel mogelijk te bevorderen»*.

Internationale ontwikkelingen

De ICES schetst in haar advies een aantal concrete ontwikkelingen die zich in het EG-beleid aandienen:

- ± betere aanwending van de bestaande vervoerscapaciteit (onder meer door opheffing van het verbod op cabotage);
- ± marktordeningmaatregelen ter verbetering van de concurrentiepositie van de spoorwegen in de vorm van toerekening van infrastructuurkosten aan het weggoederenvervoer;
- ± opbouw van Trans-Europese Netwerken met specifieke aandacht voor het spoor;
- ± groeiend marktaandeel voor het gecombineerd vervoer.

Voorts wijst de ICES erop dat Duitsland, Frankrijk en België *«blijven investeren»*. Naast uitbreidingsinvesteringen in Duitsland (België en Frankrijk worden niet genoemd), besteden ook *«Oostenrijk, Zwitserland, Italië en Tsjecho-Slowakije veel aandacht aan de uitbreiding van het netwerk voor gecombineerd vervoer»*. Ook beginnen de Alpenlanden personen- en goederenvervoer over de weg duurder te maken.

Uit de studie van Knight Wendling *«zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het effect van de aanleg van de Betuweroute op de vervoersstromen slechts gering is (+ 2,7 procent in 2010). Over de lange termijn gezien is er echter sprake van een substantieel effect. Bovendien biedt de aanleg van de Betuwelijn meer opties ten aanzien van de modaliteiten»*. De prognoses van McKinsey voor de oost-west as tonen aan dat vervoer over het spoor het tweevoudige of drievoudige kan bedragen van het volume in 1990. Dit vervoer kan worden geacquireerd indien een maximaal mogelijke bedrijfsvoering wordt toegepast. Het valt wel op, aldus de ICES, *«om te zien hoe zelfs in het gematigde Global Shift scenario met de aanleg van de Betuweroute het watertransport een 50 procent groei en het wegvervoer een 65 procent groei van het vervoersvolume laten zien.»*

Over de mogelijkheden van bedrijfseconomische exploitatie meldt de ICES dat McKinsey instaat voor het realiteitsgehalte van de bij de berekeningen gebruikte veronderstellingen. Belangrijkste uitkomst van die berekeningen is dat McKinsey *«zowel in het gunstigste als in het minder gunstige economische basisscenario een exploitatie haalbaar acht die ten minste de variabele kosten zal kunnen dekken»*. Op langere termijn zal de exploitatie ruimte gaan bieden voor een bijdrage voor het gebruik van de infrastructuur, misschien kan zelfs worden bijgedragen aan de kapitaallasten. Een opvallende passage want McKinsey geeft in haar rapport aan dat het onzeker is of aan de noodzakelijke voorwaarden kan worden voldaan. Alles overwegende acht de ICES de door McKinsey gemaakte verkenning *«niet onrealistisch»*.

Het Waalalternatief

Ten aanzien van de mogelijkheden om de goederenstroom door de binnenvaart te laten afhandelen, merkt de ICES op dat in de uitgevoerde onderzoeken is nagegaan in hoeverre het «Waalalternatief» als afdoend kan worden gezien, *«inschattende de ontwikkelingen in de vervoersmarkt»*. Er zijn belangrijke groeikansen voor de binnenvaart, vooral in het containervervoer (43 miljoen ton in 2015) en bulkvervoer (279 miljoen ton in 2015). Er doen zich geen ernstige infrastructurele knelpunten voor. De ICES constateert dan ook dat de binnenvaart komende jaren een forse groei zal doormaken, wanneer de Betuweroute wordt aangelegd. De f 175 miljoen die het kabinet per jaar uittrekt voor het onderhoud en de

verbetering van het rijksvaarwegennet is toereikend. De kwaliteit van het vervoerproduct zal wel dienen te verbeteren, maar de nodige investeringen zijn gaande. Indien de Betuweroute niet wordt aangelegd, kan een deel van het vervoer worden opgevangen door het wegvervoer en de binnenvaart. *«Voor bepaalde soorten vracht en voor bepaalde bestemmingen is het spoorvervoer uit logistiek oogpunt en kostenverhoudingen evenwel de meest aangewezen vervoerswijze (...) In het onderzoek van Knight Wendling zijn de in de Rotterdamse haven bestaande opvattingen bevestigd dat de beschikbaarheid van een goed ontwikkeld en concurrerend spooralternatief een strategische belangrijke factor is (...).»*

Macro-economische kosten en baten

Verder verwijst de ICES naar de resultaten van het onderzoek van Knight Wendling naar de macro-economische effecten van de Betuweroute. Uit het advies van de ICES blijkt dat het door Knight Wendling berekende directe vervoersverlies door het CPB is vertaald in gevolgen voor werkgelegenheid en nationaal product. Anders dan Knight Wendling heeft het CPB daarbij rekening gehouden met macro-economische terugkoppelingen. De contante waarde van de aanleg van de Betuweroute, zo schrijft de ICES, komt uit tussen de f 24 en f 30 miljard. Opmerking verdient dat deze uitkomsten tot stand komen bij een maximale inschatting van het vervoersverlies. *«De werkelijke waarde kan beduidend lager uitvallen (...) Zelfs in dat geval mag blijken de berekeningen evenwel worden aangenomen dat de macro-economische baten substantieel hoger blijven dan het investeringsbedrag.»* De discussie over de macro-economische effecten zou daarmee echter alles behalve beslecht zijn (zie paragraaf 4.4.4).

Financiering

Voor de financiering van de aanleg van de Betuweroute komen nog steeds verschillende bronnen in aanmerking: de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het aardgasbatenfonds, private financiering, een voorziening in het SVV 2 voor rente en aflossing van een annuïteit (met een hoofdsom van f 1 miljard) en een EG-bijdrage. De ICES voorziet in oktober 1992 dat deze bij elkaar een bedrag van f 5 miljard kunnen genereren:

± begroting Verkeer en Waterstaat	f 1,5 miljard
± aardgasbatenfonds	f 2,0 miljard
± private financiering	f 1,0 miljard
± EG-bijdrage	f 0,3 miljard
± rente en aflossing tot 2000	f 0,3 miljard

Er resteert dus nog een dekkingprobleem van f 600 miljoen. *«In de financieringsopzet die nu voorligt, komt dit bedrag voor rekening van het Rijk. Verkeer en Waterstaat streeft ernaar ook dit bedrag privaat te financieren, hetgeen dus ten koste zou gaan van de gebruikersbijdrage.»*

Uit het financiële overzicht blijkt verder dat de ICES van mening is dat, indien er geen f 1,5 miljard private bijdrage wordt gerealiseerd:

- ± een nadere prioriteitsstelling plaats dient te vinden binnen het Infrafonds, het Aardgasbatenfonds of de hele Rijksbegroting, of;
- ± de op te richten infrastructuurmaatschappij een extra leencapaciteit moet krijgen die wordt gedekt uit de reeks rente en aflossing vanaf 2000.

De eerste optie is budgettair gezien de meest zuivere vorm van financieren. Het besluit is echter pas aan de orde op het moment dat duidelijk is hoe hoog de omvang van de private financiering kan zijn.

De ICES laat in het midden hoe het gat van f 600 miljoen gedekt moet worden. Toch is hier sprake van een duidelijke breuk met het verleden. Een jaar eerder stond Verkeer en Waterstaat nog op het standpunt dat niet meer dan f 1 miljard via private financiering bij elkaar gebracht kon worden. *«Inzake de Betuwelijn gaat Verkeer en Waterstaat ervan uit dat niet meer dan het oorspronkelijk in het SVV beoogde bedrag aan private middelen kan worden gerealiseerd (in totaal circa f 1 miljard, bij volledig gebruik van de SVV-reserve voor rente en aflossing).»*⁸¹

Dat dit volgens de ICES vervolgens ten koste gaat van de gebruikersbijdrage, is logisch. Wanneer een grotere private bijdrage uit de markt wordt gewenst, zullen de verwachte te behalen rendementen voor investeerders hoger moeten zijn. Ceteris paribus veronderstelt dit dat de kosten voor de vervoerders/investeerders lager uitvallen. Vermindering of afschaffen van de gebruikersbijdrage is dan de enige reële mogelijkheid, aangezien al verondersteld wordt dat de vervoerder maximaal efficiënt zal opereren. Met in het achterhoofd dat het kabinet uiteindelijk f 1,5 miljard private dekking «inboekt» ter dekking van de investeringskosten, rijst de vraag of er in 2015 jaarlijks dan nog wel f 300 miljoen uit de markt kan worden gehaald, zoals McKinsey berekende. En als dat al kan, welke kosten met die bijdrage dan kunnen worden gedekt. Het kabinet zal hier in het kabinetsstandpunt geen duidelijk antwoord op geven.

Een voorwaardelijk «ja»

De ICES acht het op basis van de macro-economische berekeningen verantwoord om tot de aanleg van de Betuweroute over te gaan. *«Zou dit nog onvoldoende argumentatie opleveren, dan geeft voor de ICES de doorslag dat het project strategische betekenis heeft voor de mainport Rotterdam.»*

Het «ja» van de ICES is wel een voorwaardelijk «ja». Naast een noodzakelijk geacht commitment van de NS en RWS inzake de kostenraming, is de ICES van mening dat pas met de uitvoeringsactiviteiten van de Betuweroute kan worden begonnen, indien met Duitsland een krachtens internationaal recht juridisch afdwingbare overeenkomst is gesloten, die *«van Duitse zijde een prestatieplicht inhoudt tot het creëren van voldoende vervoerscapaciteit op de gewenste tijd en plaats»*. Dit met het oog op de onzekerheden die de overeenkomst van Warnemünde met zich meebrengt (zie paragraaf 4.2.) en omdat zonder een dergelijke waarborg het aantrekken van private financieringsmiddelen wordt bemoeilijkt. Verder moet er een «plan de campagne» worden opgesteld om organisatorische verbeteringen in de binnenvaart te bewerkstelligen, mede om de periode te overbruggen tot de Betuweroute gereed is.

4.4.2. Bedenkingen bij het ministerie van Financiën

Dat de ICES niet met een ongeclausuleerd advies komt, is vooral het gevolg van de grote bedenkingen die de vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën hebben. Met het oog op de ICES-vergadering van 16 oktober 1992 hebben zij hun twijfels per brief kenbaar gemaakt. Minister Kok krijgt op 21 oktober 1992 te horen om welke punten het gaat:⁸²

± van de drie strategische doelstellingen worden er maar twee bereikt: het tot stand brengen van een strategische achterlandverbinding en de aansluiting op het internationale spoornetwerk. *«(...) aan de beoogde beïnvloeding van modal split (minder vervoer over de weg) en*

⁸¹ ICES, Private financiering infrastructuurprojecten, d.d. oktober 1991, kenmerk 91087070.

⁸² Nota aan de minister van Financiën, d.d. 21 oktober 1992, N304/VW1.

daarmee aan de milieudoelstelling (minder uitstoot van CO₂ e.d.) wordt niet of nauwelijks een bijdrage geleverd»;

- ± ondanks de studies is er grote onduidelijkheid ontstaan over de vraag of de bestaande spoorcapaciteit (via Venlo en Arnhem) niet een groot deel van het beoogde volume kan vervoeren;
- ± de conclusies ten aanzien van het bedrijfseconomische en maatschappelijke rentabiliteit gelden slechts onder vrij optimistische prognoses *«ten aanzien van de reële economische groei, de concurrentiekracht van de Betuwelijn op de zogenaamde «droge», verre bestemmingen (impliciet is verondersteld dat andere landen niet zullen investeren in hun haven en spoorweginfrastructuur) (...), dat NS Goederen een prima geleid, commercieel opererend bedrijf wordt (...).»*

De ambtenaren van Financiën merken verder in de richting van hun minister op dat de onderzoeken van McKinsey en Knight Wendling niet inhoudelijk in de ICES zijn besproken. Het conceptadvies in de ICES is onder grote tijdsdruk tot stand gebracht. Over de ICES-bijeenkomst tekenen zij het volgende sfeerbeeld op: *«De Financiën-brief is ± in die context gezien ± slecht gevallen en heeft tot een emotionele, tumultueuze vergadering geleid, waarin uiteindelijk geen duidelijke conclusies zijn getrokken. Richting Financiën werd verweten procedureel niet behoorlijk te handelen en bovenal geen duidelijke conclusies te trekken. Terzake de procedure hebben wij onze verontschuldiging gemaakt, maar er tevens op gewezen dat de onderzoeksbureaus respectievelijk Verkeer en Waterstaat ruim een maand later dan gepland met hun eindrapporten zijn gekomen en dat herhaalde malen om meer tijd en uitstel is gevraagd. De voorzitter heeft met het oog op het geplande overleg tussen ministerie en regionale bestuurders over de inspraakresultaten eind deze maand die tijdsruimte echter niet willen geven en ons ziens ± zo handelende ± een onverantwoorde tijdsdruk gehanteerd.»*

Minister-president Lubbers wordt schriftelijk geïnformeerd over de discussie in de ICES. Opgemerkt wordt dat er ter dege rekening mee moet worden gehouden dat er aanzienlijke meerkosten zullen voortvloeien uit de inspraak. Er wordt gesproken over f 1 miljard extra, waarmee de totale kosten uiteindelijk op f 7 miljard zouden uitkomen. Een inschatting die later juist zal blijken te zijn. Naar mening van de opsteller van het memo hoeft dit niet prohibitief te zijn. De minister-president wordt geadviseerd naar buiten toe aan de zuinige kant te blijven doen om de aannemerij niet het beeld te geven dat geld geen rol speelt.

4.4.3. Politiek beraad

Het (interim)advies van de ICES over de Betuweroute wordt besproken in het ministersoverleg op 22 oktober 1992. De aanwezige bewindspersonen, minister-president Lubbers, minister Kok van Financiën en minister Alders van VROM, ondersteunen vanuit een positieve grondhouding in principe het voornemen om de Betuweroute aan te leggen, maar willen nog een aantal vragen door de ICES beantwoord zien.⁸³

- ± er moet een stapsgewijze uitleg komen van de berekening die, beginnend bij de opbrengst per container, uiteindelijk uitmondt in de macro-economische toegevoegde waarde;
- ± het verloop in de tijd van het verwachte vervoerde volume van het goederenspoor en de op het spoorweginet beschikbare vervoerscapaciteit dient inzichtelijk te worden gemaakt voor de periode 1993±2000 en de periode 2000±2010. De cijferreeksen dienen consistent te zijn met

⁸³ Brief aan de minister-president, d.d. 12 november 1992, kenmerk IR/REP/ROI 92093902.b58.

- in de onderzoeken van Knight Wendling, SPRI en McKinsey gebruikte gegevens;
- ± de financiële gevolgen van het «plan de campagne» voor de binnenvaart moeten worden geduid;
- ± de bedrijfseconomische performance dient nader te worden uitgewerkt. *«Belangrijk aandachtspunt daarbij is wat dient te gebeuren indien de thans voorziene mogelijkheid het project (samen met de HSL) te financieren, verdampt onder invloed van meerkosten naar aanleiding van de inspraak.»*

Als uitvloeisel van het bewindslidenoverleg, besluit de ICES een speciale werkgroep te belasten met de beantwoording van de vragen. De werkgroep zal tevens de voorbereiding op zich moeten nemen van de financieel-economische en macro-economische onderbouwing van het advies dat de ICES aan het kabinet zal uitbrengen in het kader van het kabinetsstandpunt (zie paragraaf 4.6).⁸⁴

4.4.4. Correcties en nuances

Voortschrijdend inzicht

Belangrijker is dat de ICES enige tijd na het politieke beraad alsnog tot de conclusie komt dat de macro-economische onderbouwing van de Betuweroute te mager is. De studie van Knight Wendling ± zelfs indien rekening wordt gehouden met de macro-economische terugkoppelingen ± biedt onvoldoende houvast, zoals de heer Westerduin ook al aangaf. Daarmee komt de ICES terug op haar eigen interim-advies van 21 oktober 1992. De kritische opstelling van het ministerie van Financiën heeft zijn vruchten afgeworpen. De ICES vraagt het CPB nog eens goed te kijken naar het onderzoek van Knight Wendling.

Het beeld dat bij velen is blijven hangen, is dat het CPB (ook in tweede instantie) positief oordeelt over de macro-economische effecten van de Betuweroute.⁸⁵ De cijfers wijzen inderdaad in het voordeel uit van de Betuweroute, al is na bestudering van werkdocument 52 enige nuancering op zijn plaats. Het CPB is weliswaar positief over de aanleg van de Betuweroute, maar plaatst ook een paar belangrijke kanttekeningen bij het onderzoek van Knight Wendling.

De benadering van het CPB

De toenmalige directeur van het CPB, en de huidige minister van Financiën, Zalm schrijft in het Ten geleide bij het werkdocument 52 dat een macro-economische invalshoek *«bij de raming van de mogelijke opbrengsten van een groot infrastructuurproject als de Betuweroute onontbeerlijk is (...) De onzekerheden waarmee de uitkomsten zijn omgeven zijn bijzonder groot. Het gaat om langlopende economische ontwikkelingen waarbij een scala aan onzekerheden in het geding is.»* Dit vormt reden voor het CPB om een scenarioaanpak te kiezen en een gevoeligheidsanalyse uit te voeren. De effecten van de Betuweroute zijn in de onderzochte varianten doorgerekend voor twee macro-economische scenario's: European Renaissance en Global Shift. *«Het CPB heeft in eerste instantie aangehaakt bij de berekeningen van Knight Wendling die als invoergegevens zijn gebruikt voor de berekeningen (...) De berekeningen van Knight Wendling zijn echter niet onverkort door het CPB overgenomen.»* Het CPB constateert dat *«een belangrijk deel van de door Knight Wendling aangegeven effecten niet (direct) aan de Betuweroute*

⁸⁴ Verslag van de ICES van 17 december 1992, d.d. 21 december 1992.

⁸⁵ Centraal Planbureau, *Werkdocument 52. De macro-economische effecten van de Betuweroute*, Den Haag, mei 1993.

mogen worden toegeschreven.» Het gaat hier om de imago-effecten van Nederland als investeringsland.

*De heer **Van Hoek**: Samen met mijn collega de heer Brus heb ik een gesprek gevoerd met de heren Van Schijndel en Boom. De heer Van Schijndel werkte voor Knight Wendling. De aanleiding voor dat gesprek was het feit dat wij niet goed begrepen hoe men tot de berekening van de projecteffecten was gekomen. Toen wij probeerden die uit te rekenen, kwamen wij veel en veel lager uit. Wij baseerden ons daarbij op de bekende informatie over de normale toegevoegde waarde per ton over het spoor. Knight Wendling zat een factor vier, vijf hoger. Het ging dus niet om een verschil in de marge of in de afronding. Daarom moest uitgezocht worden wat de oorzaak was. Uiteindelijk kwam naar voren dat het hierbij om een geheel ander type effecten ging, om imago-effecten. Zo noemde Knight Wendling die. Wij vinden en vonden dat die bij de aanleg van de Betuweroute niet in aanmerking dienden te worden genomen. Daar ging dat gesprek dus over. Op basis van het gesprek hebben wij geconcludeerd dat wij deze effecten niet moesten opnemen in onze macro-economische berekening. Wij vonden ze namelijk niet valide.*
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

Na deze correctie zijn de economische baten volgens het CPB fors minder, maar nog steeds positief. Het rendement is in één klap ongeveer gehalveerd. De contante waarde van de toegevoegde waarde van het gebruik van de Betuweroute komt uit op f 7,0 miljard in het GS-scenario en op f 12,1 miljard in het ER-scenario. De contante waarde van het bruto binnenlands product (bbp) ligt tussen de f 7,4 en f 11,0 miljard in de periode tot 2010.⁸⁶

Dit bedrag moet worden afgewogen tegen de overheidsinvesteringen in de Betuweroute en de veronderstelde investeringen in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (f 590 miljoen). Het CPB tekent daarbij aan dat deze uitkomsten tot stand zijn gekomen bij een maximale inschatting van het vervoersverlies. Een andere aanname is dat uitgegaan is van «*zeer efficiënte en zeer goed samenwerkende Europese spoorwegmaatschappijen (hoge frequentie shuttlediensten, geen grenswachttijden, sterke prijsdalingen van het spoorvervoer en van het voor- en natransport).*» Verondersteld is, tot slot, dat de NS al een grote groei van het goederen-transport zal realiseren voordat de Betuweroute in gebruik wordt genomen, terwijl er in feite een tekort aan capaciteit is.

Alleen ten aanzien van laatstgenoemde aanname zal het CPB nog een echte gevoeligheidsanalyse uitvoeren (zie box). Ten aanzien van de eerste twee aannames beperkt het CPB zich tot een kwalitatieve duiding. In de berekeningen wordt dus in eerste én laatste instantie uitgegaan van de oorspronkelijke vervoersprognoses van de NS, zij het dat het CPB de effecten in twee economische scenario's heeft doorgerekend. In het GS-scenario wordt uitgegaan van circa 45 miljoen ton in 2010. In het openbare gesprek met de heer Van Hoek en minister Zalm heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dit punt aangevoerd.

⁸⁶ Het verschil tussen de toegevoegde waarde van de Betuweroute en de toename van het bbp zit in de zogenaamde macro-economische terugkoppelingen. Bij een lagere economische groei is er meer ruimte op de arbeidsmarkt, wat een matigend effect kan hebben op de lonen en dat is weer gunstig voor de werkgelegenheid. Andersom kan bij hoge economische groei krapte op de arbeidsmarkt ervoor zorgen dat de lonen harder stijgen, waardoor de groei van de werkgelegenheid wordt afgeremd.

*De heer **Zalm**: Wat de vervoersprognoses betreft zijn wij veelal afgegaan op de input van buiten. De toegevoegde waarde van het CPB was niet dat wij heel goede vervoersprognoses konden maken, maar wij gingen ervan uit dat anderen, gegeven de macro-economische ontwikkeling, die vervoersprognoses het beste ervan konden afleiden.*

De **voorzitter**: Knight Wendling ging uit van het meest gunstige scenario en de nulvariant.

De heer **Van Hoek**: Dat is juist (...) Daarover hebben wij in de rapportage diverse opmerkingen gemaakt en daarbij gezegd dat het verstandig zou zijn om van wat minder florissante aannames uit te gaan dan alleen van het meest gunstige. Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, maar wij hebben niet eigenstandig uitgangspunten veranderd. (...) Zodra je andere uitgangspunten wilt hanteren voor de toekomstige concurrentiepositie van het spoor, rijst de vraag: welke wil je in aanmerking nemen? Daarvoor moet je volledige berekeningen maken. Dan moet je volledig andere inschattingen van het wegvervoer, van het vervoer over het spoor en via de binnenvaart maken. Dan moet je dus een compleet nieuw vervoersscenario opstellen en nieuwe projecteffecten berekenen. Wij vonden toen dat wij daarvoor noch de deskundigheid noch de tijd hadden (...) Van tevoren is ook afgesproken dat wij niet een nieuw onderzoek zouden uitvoeren. Wij zouden ons concentreren op het berekenen van de macro-economische effecten. Wij hebben wel een quick check uitgevoerd om die elementen te controleren die wij konden controleren. Daarover hebben wij gerapporteerd. Nogmaals, wij hebben steeds gesteld dat wij ons op de aangedragen uitgangspunten zouden baseren en dat als die uitgangspunten te optimistisch of te florissant waren, dat zou doorwerken op de macro-economische effecten. Overigens, ik heb het nu nog steeds over de rapportage van 1993, werkdocument nr. 52. (...) Ik wijs er echter op dat wij na de eerste rapportage de commissie Hermans hebben gemeld wat voor ons de belangrijkste les van het eerste werkdocument was: wij zouden veel beter bij de opstelling van de projecteffecten betrokken moeten zijn. (...) Wij hadden eventueel een nieuwe vervoersanalyse moeten maken. Dat had gekund, maar wij deden dat in die tijd niet. U moet zich ook realiseren dat wij ons toen überhaupt niet bezighielden met kosten-batenanalyses en dit type analyses. Wij zijn in een laat stadium bij de berekeningen betrokken en op een gegeven moment hebben wij gezegd: wij zullen met deze input nagaan wat de macro-economische effecten zijn. Wij stuitten toen wel op een heel vreemd element en dat hebben wij gecorrigeerd. Dat kon in korte tijd. Wat de andere zaken betreft hebben wij een gevoeligheidsanalyse gepleegd met een neerwaarts effect. Normaal doe je gevoeligheidsanalyses naar twee kanten, maar juist omdat men aan de bovenkant van het spectrum zat, meenden wij dat ook de risico's maar aan één kant zaten. Daarop hebben wij gewezen. Misschien was het mooier geweest als wij gezamenlijk nieuwe, uitgebreide analyses hadden kunnen maken, maar dat is niet gebeurd.

Gevoeligheidsanalyses

De effecten van de Betuweroute bij schaarse capaciteit

In deze variant wordt uitgegaan van beperkte spoorcapaciteit tot 2000. Het gevolg hiervan is dat het spoorvervoer tot aan dat moment marktaandeel verliest aan de binnenvaart en de weg en dat een deel van de goederen via buitenlandse havens zal worden afgewikkeld.

De macro-economische effecten van de Betuweroute met een discontovoet van 5 procent.

Het verlagen van de discontovoet van 6 procent naar 5 procent, zoals het kabinet voorstaat, heeft een positief, maar bescheiden effect.

De macro-economische effecten van de Betuweroute over een langere periode.

In de derde analyse is de economische levensduur verlengd met 15 jaar tot 2025. Begrijpelijkerwijs heeft dit zeer positieve gevolgen voor de contante waarde berekeningen. De contante waarden in de twee economische scenario's komen dan uit op f 12 miljard en f 22 miljard. Deze berekeningen, laten zien dat zelfs bij een minder optimistisch groeiscenario het «break-even point» binnen afzienbare tijd bereikt kan worden.

Op basis van de gevoeligheidsanalyses heeft het CPB vervolgens de twee «meest redelijke combinaties» doorgerekend:

- ± een variant met een disconteringsvoet van 5 procent, een economische levensduur van 25 jaar en onbeperkte railcapaciteit. Het resultaat is zeer positief te noemen: de contante waarde van de toegevoegde waarde is f 14,6 miljard in het GS-scenario en f 26,5 miljard in het ER-scenario. De contante waarde van het bbp komt uit op f 14,6 respectievelijk f 21,1 miljard.
- ± een variant met een disconteringsvoet van 5 procent, een economische levensduur van 25 jaar en beperkte railcapaciteit. In dat geval is het resultaat minder positief. In het ER-scenario bedraagt de contante waarde van het bbp f 8,5 miljard en in het GS-scenario f 6,4 miljard. De economische baten lopen in deze variant derhalve sterk terug en «liggen (...) nu nog maar net boven de thans voorziene benodigde investeringen in de Betuweroute en het knooppunt Arnhem ± Nijmegen».

Vitale veronderstellingen

In de laatste alinea's van het werkdocument besteedt het CPB tot slot ook nog aandacht aan enkele andere «*vitale veronderstellingen uit het Knight Wendling rapport*». Het betreft onder meer de veronderstellingen over de omvang van de extra vervoersstromen die worden gerealiseerd ten koste van het buitenland. Op basis van de input van Knight Wendling komt het break even point uit op 17 miljoen ton in 2010. Dit is «*dermate laag dat het moeilijk is voor te stellen dat dit niveau niet zou kunnen worden gerealiseerd*». Zou men een conservatievere inschatting hanteren (20 procent ten koste van het buitenland), dan ligt het break even point op 33 miljoen ton in 2010. Ook dit is volgens het CPB «*geen onhaalbare kaart*».

Eindoordeel

Het CPB oordeelt uiteindelijk positief over de Betuweroute. Ook bij een vrij conservatieve inschatting van de belangrijke invoergegevens «*lijkt*» de investering «*economisch verantwoord*». Voorwaarde is wel dat er tot 2000 voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld voor het goederenvervoer, dat de samenwerking tussen Europese spoorwegmaatschappijen verbetert en alle vervoer op Nederlands grondgebied wordt verzorgd door Nederlandse spoorwegmaatschappijen.

Publicatie

Knight Wendling was al op de hoogte van het feit dat het CPB moeite had met de toerekening van imago-effecten aan de Betuweroute. Voordat Knight Wendling haar rapport afrondde, vond er tussen Knight Wendling

en het CPB een gesprek plaats over de hoofdconclusies die Knight Wendling had getrokken. In de beleving van de heer Van Schijndel gaf Zalm het groene licht aan het rapport van Knight Wendling.

*De heer **Van Schijndel**: Het gesprek met de heer Zalm vond plaats tegen het einde van ons project, waarbij de hoofdconclusies op hoofdlijnen al stonden en bekend waren. Deze zijn toen met hem doorgesproken. Het staat mij bij dat hij toen heeft aangegeven dat er van de zijde van het CPB nog wat puntjes waren, waar we iets genuanceerder naar moesten kijken. Dat waren vooral een aantal «imago effecten». Volgens de heer Zalm zouden de modellen van het CPB daar waarschijnlijk iets genuanceerder mee omgaan dan de berekeningswijze die Knight Wendling had gekozen. De conclusie van het gesprek was dat we geen van beiden verwachtten dat de effecten zodanig zouden zijn dat de conclusie anders zou worden. De getallen zouden gaan veranderen, maar de conclusie die daaruit getrokken zou kunnen worden, zou naar alle waarschijnlijkheid niet anders zijn. Ik heb dat in die zin geïnterpreteerd dat de heer Zalm het groene licht gaf aan het rapport dat op dat moment op tafel lag.*

*De **voorzitter**: U ging dus gerustgesteld naar huis?*

*De heer **Van Schijndel**: Ja, ik ging gerustgesteld naar huis.*

Minister Zalm kan zich een dergelijk gesprek niet herinneren.

*De heer **Zalm**: Nee. Ik heb nog even laten nagaan of iemand op het CPB daar nog iets van kon traceren, maar ook in mijn agenda ± voor zover die daar nog is ± is daar niets van te traceren. Ik herinner mij er ook niets van dat ik persoonlijk met hem zou hebben gesproken.*

De heer Van Schijndel is verrast als hij uiteindelijk Werkdocument 52 onder ogen krijgt en ziet hoe het rapport van Knight Wendling daarin is neergezet.

*De heer **Hermans**: U heeft een gesprek met het CPB, de heer Zalm. Er is sprake van een gedeelde conclusie. Vervolgens komt het eerder genoemde werkdocument 52, waarin het CPB nogal wat kanttekeningen plaatst. Kwamen deze kanttekeningen voor u onverwachts?*

*De heer **Van Schijndel**: Het document kwam onverwachts. Wij waren er niet van op de hoogte dat het CPB zo'n document aan het maken was. Een aantal van de opmerkingen die het CPB daarin maakte, was niet onverwacht. Er waren opmerkingen over de imago-effecten, die ook de heer Zalm al tijdens zijn gesprek had genoemd. Een aantal andere zinsneden vond ik wel onverwacht, en feitelijk niet correct.*

*De heer **Hermans**: Zoals?*

*De heer **Van Schijndel**: De lijn die erdoorheen liep, was dat Knight Wendling de ontwikkeling van een groot aantal activiteiten in Nederland toeschrijft aan het aanleggen van de Betuweroute. Dat betreft de discussie waarover wij net al even hebben gesproken: ze ontstaan omdat de Betuweroute er komt. Dat is nadrukkelijk niet onze stellingname geweest. Ik kan mij ook herinneren dat men nog iets heeft geroepen over het terugdringen van het goederenvervoer over het spoor. Wij zouden ook vergeten zijn dat er tot de aanleg van de Betuweroute nog heel grote investeringen nodig waren om het toenmalige goederenvervoer überhaupt over het spoor te laten gaan. Dat waren allemaal zaken die niet klopten. Het viel mij ook op dat men schreef dat bepaalde informatie niet voorhanden was, terwijl die er nadrukkelijk wel was. Die stond alleen niet in het rapport dat wij hadden opgesteld. Daar is door het Centraal planbureau ook niet om gevraagd. Tja, dan is het natuurlijk niet voorhanden; dat kan ik mij voorstellen.*

Het CPB oordeelt dus positief over de Betuweroute, al zijn de effecten fors neerwaarts bijgesteld. Er wordt verder een aantal belangrijke randvoorwaarden en onzekerheden geduid en het CPB heeft een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Het is echter zeer opmerkelijk dat wederom geen echte toets is uitgevoerd op de onderliggende vervoersprognoses van de NS. Het CPB is hier niet om gevraagd. (Overigens zou ze ook niet in staat zijn geweest een oordeel te vellen over de prognoses). Juist gelet op het voortschrijdend inzicht bij de ICES en de kritische opstelling van het ministerie van Financiën, zou men verwachten dat er interdepartementaal wel waarde gehecht wordt aan een dergelijke toets. Ook blijft de vraag onbeantwoord of er een alternatieve aanwending voor het investeringsbedrag kan worden gevonden, die tot betere macro-economische resultaten leidt.

De *publieke* discussie over «nut en noodzaak» barst pas na publicatie van de PKB 3 los. Dat is het eerste moment waarop Tweede Kamer en derden kennis kunnen nemen van de resultaten van deze onderzoeken. Vóór de publicatie van de PKB 3 in mei 1993 heeft alleen de RARO kennis kunnen nemen van de onderzoeken. De RARO wijst erop dat de positieve berekeningen van Knight Wendling, McKinsey en het CPB van een kanttekening moeten worden voorzien. Bij de onderliggende vervoersprognoses wordt nog steeds uitgegaan van de oorspronkelijke prognose van Prognos/Kessel/NEA. Deze prognose is in de ogen van de RARO gebaseerd op «een cumulatief samenspel van hoge inschattingen voor vele factoren die dit resultaat weliswaar mogelijk, maar toch minder waarschijnlijk maken.»⁸⁷

4.5. De inzet van de decentrale overheden

Op 29 oktober 1992 wordt bestuurlijk overleg gevoerd tussen de ministers Maij-Weggen en Alders en de bij de Betuweroute betrokken decentrale overheden uit de provincies Zuid-Holland en Gelderland. Onderwerp van gesprek is PKB 1. In de ochtendzitting wordt overleg gevoerd met de decentrale overheden uit Zuid-Holland. In de middagsessie spreken de ministers met de vertegenwoordigers uit Gelderland.

Uitgangspunt van het kabinet

Als eerstverantwoordelijke minister krijgt minister Maij-Weggen als eerste het woord. De minister houdt een korte inleiding waarin ze uiteen zet dat het bestuurlijk overleg plaatsvindt in het kader van de PKB-procedure, «in Nederland de meest zorgvuldige procedure om te komen tot ingrijpende beslissingen over planologische zaken van algemeen belang».⁸⁸ Minister Maij-Weggen schetst voorts de verschillende verantwoordelijkheden van het Rijk en decentrale overheden:

- ± de lagere overheden dienen vooral het regionale belang, de leefbaarheid van de streek;
- ± de rijksoverheid heeft een meer algemene verantwoordelijkheid ten aanzien van de economie, milieu, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in ons land.

Daarbij tekent minister Maij-Weggen aan dat dit niet betekent dat het Rijk de lokale milieu- en streekbelangen buiten beschouwing laat. De belangen van de overheden lopen evenwel niet overal parallel.

Over het doel van het gesprek laat minister Maij-Weggen geen twijfel bestaan. «Het is niet de bedoeling dat het bestuurlijk overleg het karakter krijgt van onderhandelingen over eventuele aanpassingen.» De minister wijst er daarbij op dat het voorkeurs tracé al bijna f 1 miljard hoger is

⁸⁷ Advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan de Minister van Verkeer en de Minister van VROM, 3 maart 1993. De RARO stelt overigens ten onrechte dat McKinsey uitgaat van de oorspronkelijke prognose Prognos/Kessel/NEA.

⁸⁸ Verslag bestuurlijk overleg Betuweroute, 29 oktober 1992, opgenomen in TK, 1992±1993, 22 589, nr. 3, p. 89±100.

begroot ter wille van extra mitigerende maatregelen.⁸⁹ Het gaat in het overleg om het aanhoren van, en begrip krijgen voor de standpunten van elkaar, opdat die kunnen worden meegewogen in de eindbeslissing. Het moet volgens minister Maij-Weggen mogelijk zijn tot voor alle betrokkenen aanvaardbare oplossingen te komen.

Positief en begripvol, maar kritisch

De ochtendsessie met Zuid-Holland vindt plaats in twee zittingen. Aan de gesprekken nemen de Provincie, de gemeenten en de waterschappen deel. Het provinciale bestuur en de gemeente Rotterdam tonen zich voorstanders van de aanleg van de Betuweroute. Het pakket van bereikbaarheid en leefbaarheid in het Rotterdamse gebied moet volgens gedeputeerde Janssen goed in de gaten worden gehouden. De gedeputeerde is van mening dat de cumulatie van effecten onvoldoende aandacht krijgt. Verder acht hij een studie naar de technische en financiële mogelijkheden van een geboorde tunnel noodzakelijk, want op een aantal punten van het tracé is aanleg van een tunnel nodig.

In reactie hierop stelt minister Maij-Weggen dat er een stuurgroep op haar departement in het leven is geroepen, die samen met het bedrijfsleven, de algemene mogelijkheden hiervan voor Nederland onderzoekt. *«Voorlopige resultaten van dit onderzoek kunnen hopelijk betrokken worden op de Betuweroute. De Tweede Kamer zal desgewenst ook worden geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.»* Even later in het gesprek wijst de minister op de precedentwerking die tunnelbouw kan hebben. *«Wat voor de Betuweroute wordt goedgekeurd kan later als argument dienen om ook bij andere projecten voor deze dure oplossingen te kiezen. Ze denkt aan projecten als Rail 21 en de Hoge Snelheids Lijn (HSL). Latere kabinetten zouden dan opgezadeld worden met hoge lasten.»* Een pikante uitspraak, want juist het volgende kabinet zou zelf besluiten in het tracé van de HSL-Zuid een dergelijke dure tunnel aan te leggen (onder het Groene Hart).

De gemeente Rotterdam, naast het feit dat ze de noodzaak van de Betuweroute onderschrijft, stemt in met het voorkeurstracé. Exacte inpassing van het tracé vergt wel nadere discussie. Belangrijk uitgangspunt voor de gemeente is dat gestreefd moet worden naar evenwichtigheid. De overige gemeenten pleiten vooral voor lokale aanpassingen, maar staan ook niet negatief tegenover de aanleg. Ondertunneling is daarbij veelal het kernwoord. De gemeente Alblasterdam wil een gedeelte van de lijn ondertunneld hebben en voor een ander deel een open tunnelbakconstructie gerealiseerd zien. De gemeenten Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Papendrecht willen de ondertunneling van de Noord verlengd zien. En ook op het oostelijk tracédeeltje in Zuid-Holland dienen delen van het tracé ondergronds te worden aangelegd. Het gaat om Hardinxveld-Giessendam, Schelluinen, Gorinchem, de kruising met het Merwedekanaal en de kruising met het riviertje de Giessen.

Een gesloten front

's Middags zijn de vertegenwoordigers van de decentrale overheden van Gelderland veel minder positief ten aanzien van nut en noodzaak van de spoorverbinding. Gedeputeerde J. de Bondt voert namens de decentrale overheden het woord en meldt dat er unanimititeit is in opvattingen tussen gemeenten en provincie. Dat Gelderland één lijn trekt is volgens De Bondt een van de redenen van het (latere) succes van het optreden van de Gelderse overheden.

⁸⁹ Volgens het ICES, d.d. 21 oktober 1991, kenmerk IR/REP 92082526.b78., gaat het om f 800 miljoen.

De heer De Bondt: Voor ieder «optreden» in Den Haag was er overleg. Wij hebben ongelooflijk veel vergaderd met alle vertegenwoordigers van gemeenten en de provincie (...) Ik heb in dat proces één ding wel geleerd: als je in Den Haag gehoord wil worden, moet je als eenheid optreden. Je kunt het dan niet hebben dat je de zaak in eigen huis niet op orde hebt.

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

Gelderland is volgens De Bondt, met de huidige informatie, niet overtuigd van de economische argumenten voor een achterlandverbinding van Rotterdam. Deze argumenten moeten wel goed onderbouwd worden. Nader onderzoek is nodig. Er zal ook duidelijkheid moet komen of de spoorlijn wel wordt doorgetrokken in Duitsland. Essentieel voor Gelderland is echter niet zozeer of de Betuweroute er moet komen, maar dat de lijn op een kwalitatief hoogwaardige manier moet worden uitgevoerd, als hij er komt. Binnen Gelderland heerst de opvatting dat een volledig ondergrondse variant de voorkeur verdient.

De heer De Bondt: Het is natuurlijk zo dat ik mij vanaf het moment waarop ik in 1991 gedeputeerde werd, samen met de betrokken gemeentebesturen langs de toekomstige spoorlijn, heb ingezet om de kwaliteit van de Betuweroute aanmerkelijk te verbeteren.

In algemene zin onderschrijft de provincie Gelderland overigens ook het uitgangspunt van bundeling met de A15.

Ten aanzien van de geluidsnormering stelt Gelderland zich op het standpunt dat men bij bevolkingsconcentraties uit moet gaan van gelijke geluidsnormen voor de weg en het spoor, te weten maximaal 50 dB (A). Gelderland vindt verder dat de spoorlijn niet boven het maaiveld mag komen te liggen. «Dit is een te grote ingreep in het landschap». Een tweedeling in het landschap zou het gevolg zijn. De gedeputeerde wijst verder op specifieke knelpunten in het tracé.

Specifieke knelpunten bij de tracékeuze

In tegenstelling tot het kabinet geeft Gelderland de voorkeur aan tracering langs de noordzijde van de A15 op het tracédeel van Geldermalsen tot Tiel, in combinatie met extra maatregelen, bijvoorbeeld bij Kerk-Avezaath. «Zeer beslist is spreker over de kruising van de Betuweroute met het Amsterdam-Rijnkanaal bij Tiel. Daar moet een tunnel onder het kanaal worden aangelegd en niet een brug», zo valt te lezen in het verslag.

Voor het deel Pannerdensch Kanaal ± Zevenaar is het voorkeurstracé voor Gelderland «onaanvaardbaar». Zevenaar wordt een knooppunt van vervoersstromen (bestaande spoorlijnen, de Betuweroute, de toekomstige HST (HSL-Oost) en de A12 en A15. In Gelderland ziet men twee oplossingen: een tunnel voor de HST langs en onder Zevenaar door, met de Betuweroute daar ± eveneens ondergronds ± op aansluitend. Tweede mogelijkheid is een tracé gebundeld met de A15 tussen Duiven en Zevenaar door. «Samen met de doortrekking van de A15 biedt het een oplossing voor alle wensen op het gebied van de infrastructuur».

Ook wijst de gedeputeerde op de afwikkeling van goederen naar het noordoosten. In afwachting van de noordoostelijke verbinding zal dit via de bestaande lijn Elst ± Arnhem ± Zutphen moeten gebeuren. Gelderland wenst een studie naar de effecten hiervan.

Het woord is vervolgens aan minister Maij-Weggen. De minister begint met het temperen van de verwachtingen. «Minister Maij onderstreept nog eens dat het hele project een zaak is van afweging van belangen tussen

haalbaarheid en betaalbaarheid, van wegen en meten, van geven en nemen.» Ten aanzien van de wens van Gelderland om de Betuweroute ondergronds aan te leggen, meldt de minister ook richting de Gelderse overheden dat de «problematiek» in kaart wordt gebracht. «De minister is echter op dit punt sceptisch over de mogelijkheden.»

Bij de afweging tussen ondertunneling en aanleg op een spoordijk, zegt minister Maij-Weggen, is het logisch dat waar wegen hoog zijn aangelegd ook de spoorlijn op een dijk aan te leggen (als men beide wil bundelen). Voor wat betreft de kruising van de Betuweroute met het Amsterdam-Rijnkanaal bij Tiel wijst de minister op wenselijkheid van de bundeling met de A15 en op de hoge kosten van de tunnelvariant. Verder zegt de minister toe de situatie bij Zevenaar zelf te willen beschouwen om te zien wat de mogelijkheden zijn. Minister Maij-Weggen sluit af met de opmerking dat de financiële middelen van het rijk beperkt zijn en dat het hele project twee keer zo duur is geworden (thans geraamd op f 5 miljard) in verband met de optimalisatie van het tracé. Binnen de mogelijkheden zal getracht worden om tot een zo goed mogelijk resultaat te komen.

Keerpunt

Het draagvlak voor de tracering van de Betuweroute bij Gelderland was als gevolg van eerdere overleggen met de NS (een jaar eerder) nihil en het overleg met het kabinet werd door het GBO Gelderland gezien als de mogelijkheid om toch aandacht te krijgen van het kabinet voor de problemen die de aanleg van de Betuweroute met zich meebrengt voor Gelderland.

Aan het einde van de bijeenkomst tussen kabinet en decentrale overheden laat gedeputeerde De Bondt weten tevreden te zijn «over het openstaan van de bewindslieden voor de suggesties uit de Gelderse regio». Die tevredenheid blijkt na afloop van het overleg weinig om het lijf te hebben. Het gesprek heeft Gelderland niet gebracht wat de provincie ervan verwachtte. De relatie tussen Gelderland en kabinet, respectievelijk tussen gedeputeerde De Bondt en minister Maij-Weggen, komt daarna verder onder druk te staan. Het GBO Gelderland besluit het na afloop van dit overleg over een andere boeg te gooien.

De heer Slob: In het kader van PKB deel 2 is er volop ruimte voor inspraak en advisering. Is dat een nieuwe ronde geweest om de valse start goed te maken? Hebt u dat ook zo ervaren?

De heer De Bondt: Er is een overleg geweest waarbij beide ministers aanwezig waren. De lagere overheden werden uitgenodigd om hun visie te geven op het ontwerp. Ik herinner mij ook dat ik als woordvoerder namens alle gemeentebesturen en de provincie optrad. In dat overleg hebben wij een aantal zaken naar voren gebracht die voor ons heel belangrijk waren (...) Ik heb niet ervaren dat er toen iets ontstond van gezamenlijk overleg of samenwerking. Integendeel: de inbreng van gemeenten en provincie werd eigenlijk nog steeds zo ver mogelijk buiten de deur gehouden.

De heer Slob: Een nieuwe procedure, maar de cultuur bleef hetzelfde?

De heer De Bondt: Ja, de nieuwe procedure gaf meer macht aan het ministerie om dingen tegen de wil van anderen door te zetten. Men was ook niet echt gewend aan het fenomeen «bestuurlijk verzet». In de aanpak veranderde in wezen niets (...) De enige reactie daarop van de zijde van de beide ministers ± eigenlijk was minister Maij leading in die bijeenkomst ± was in eerste instantie een poging om andere woordvoerders het woord te laten voeren en de delegatie een beetje uit elkaar te spelen. Dat is toen niet gelukt.

Een tweede was dat de minister verklaarde met genoeg kennis genomen te hebben van onze inbreng, maar dat wij ons wel moesten realiseren dat deze zaken geld kosten en dat het buitengewoon moeilijk zou zijn om geld daarvoor op tafel te leggen. In mijn herinnering was dit het enige overleg.

*De heer **Slob**: Als ik het goed begrijp, was dat geen overleg, maar bent u aangehoord en werd uw inbreng min of meer voor kennisgeving aangenomen. Of is die voorstelling wat te zwart-wit?*

*De heer **De Bondt**: Nee, dat is volstrekt juist. Het mag zeker niet de naam van overleg hebben.*

*De heer **Slob**: Met wat voor gevoel verliet u toen de zaal?*

*De heer **De Bondt**: Onderweg in de bus heb ik met een aantal mensen de balans opgemaakt van dit gesprek. Wij constateerden eigenlijk met zijn allen dat hier geen enkele opening voor overleg werd geboden. Dus hebben wij toen al de conclusie getrokken dat wij, wilden wij serieus worden genomen en worden gehoord, naar de Tweede Kamer zouden moeten.*

In de periode die volgt, zal het GBO Gelderland zich steeds nadrukkelijker opwerpen als de partij die met alternatieve voorstellen komt, waaronder voorstellen voor ondergrondse aanleg van (delen van) de Betuweroute (zie hoofdstuk 5).

De stemming langs het tracé

Inspraak en overleg zijn afgerond als minister Maij-Weggen op een CDA-bijeenkomst in Tiel, op 24 november 1992, laat weten dat er naar verwachting binnen enkele weken een nota zal verschijnen, die op hoofdlijnen de voors en tegens van ondergronds bouwen aangeeft. Een uitgebreide studie zal pas na een tot anderhalf jaar beschikbaar zijn. «Ondergronds bouwen bevindt zich nog in een zeer pril stadium. We hebben er in ons land nog geen ervaring mee opgedaan en het is ook al wegens het experimentele karakter zeer duur. Grootschalige ondergrondse bouw zal zeker nog twintig jaar op zich laten wachten en zo lang kan de Betuwelijn niet worden uitgesteld.»⁹⁰

De bijeenkomst in Tiel is een roemruchte, om met de woorden van oud-projectdirecteur Betuweroute de heer Boom te spreken.⁹¹ Veel kranten berichten over de bijeenkomst. In NRC Handelsblad staat een impressie van de sfeer op die bijeenkomst.

⁹⁰ NRC Handelsblad, 25 november 1992.

⁹¹ Boom, H. en M. Metze, *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijnen*, Uitgeverij Balans, 1997.

«Je rilt van Maij's zakelijkheid» (citaten uit NRC Handelsblad 25 november 1992)

«U laat uw oren hangen naar verkokerde groepen bij Waterstaat en bij de aannemerij en daarom krijgt datgene wat goed is voor het land geen kans.» Het was een van de vele schimpscheuten die minister H. Maij-Weggen (Verkeer en Waterstaat) gisteravond in een Tiels restaurant te incasseren kreeg. Het ging over de omstreden Betuwelijn, de spoorlijn voor goederenvervoer die volgens de plannen dwars door Alblasserwaard en Betuwe komt te lopen en Rotterdam ook per rail met zijn Duitse achterland moet verbinden. «Wat goed is voor het land» betekende volgens de vertoornde spreker: ondergrondse aanleg van het hele, honderd kilometer lange traject. Maar de minister kon of wilde dat klemmende verzoek niet honoreren. (...)

De bijeenkomst was beleegd door de afdelingen Tiel en Gelderland van het CDA, maar het waren niet alleen geestverwanten die Maij daar in het hol van de leeuw kon begroeten. Ze zat, ingeklemd tussen beide voorzitters, oog in oog met ruim zevenhonderd bezoekers van uiteenlopende politieke achtergrond, die echter een ding gemeen hadden: ernstige zorg over een volgens hen grote aanslag op natuur en landschap gecombineerd met angst voor een ontoelatbare hoeveelheid decibellen als te zijner tijd de goederentreinen met een frequentie van een per vier minuten komen langsdenderen.

Maij geldt voor het gros van de Betuwenaren als de kwade genius achter de goederenlijn, die ze liefst helemaal niet zien en als er geen ontkomen aan mocht zijn, onder de grond willen stoppen. De minister toonde zich echter onwrikbaar en kon slechts een gedeeltelijke ondertunneling bij wijze van proef toezeggen. Schampere opmerkingen en hoongelach uit de zaal waren veelvuldig haar deel, maar het kwam niet zo ver dat ze met overrijp Betuws fruit werd bekogeld. Ooft was er wel, in de vorm van hapklare appels waarvan ze na afloop aan kist kreeg aangeboden, en ten slotte mocht ze zelfs een bescheiden applaus in ontvangst nemen. (...) «U klinkt zo zakelijk, op het laatst ga je ervan rillen», sprak in Tiel een seksegenoot van de minister en dat leek ze zich enigszins aan te trekken.(...)

De heer Feenstra (PvdA), die vanaf de zijlijn het proces rond inspraak, advisering en overleg volgde, heeft ook geen goed gevoel overgehouden aan dergelijke bijeenkomsten.

De heer Feenstra: (...) Ik woonde in Culemborg. Ik heb heel veel bijeenkomsten meegeemaakt in de regio. Ik ben ook een paar keer in zaaltjes gaan zitten als de minister in een regio kwam uitleggen wat men van plan was. Ik vond het tamelijk stuitende taferelen. Men gaf aan dat men op het departement het er nog eens over had gehad, maar dat op die en die plek bielzen kwamen te liggen en dat iedereen die er anders over dacht, niet goed bij zijn hoofd was. Zo moet je dus niet met een project omgaan. Juist vanuit de overtuiging dat het in zichzelf een buitengewoon goed en dankbaar project is, moet je het beter en zorgvuldiger doen.

De heer Slob: Dus de wijze waarop PKB 2 werd ingericht, de fase van de advisering en de inspraak, en wat u daarvan in de praktijk zag gebeuren, gaf u weinig vertrouwen in de uiteindelijke resultaten die in PKB 3 terecht zouden komen? Dat was voor u de reden om die waarschuwing zo te uiten? Heb ik het zo goed samengevat?

De heer Feenstra: Ja, maar ik zou de term «vertrouwen» willen vervangen door zorg.

De voorzitter: Weinig zorg?

De heer Feenstra: Nee, veel zorg. Veel zorg over het goed inrichten van dit proces.

Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Er zijn ook positieve berichten over het optreden van minister Maij-Weggen tijdens die bijeenkomst in Tiel. Het Algemeen Dagblad schrijft onder meer dat de minister indruk maakte door scherp te debatteren en heldere argumenten te gebruiken.

Maij zet trein op de rails in de Betuwe (citaten uit het Algemeen Dagblad 26 november 1992)

«Wie PvdA-bewindslieden heeft zien schutteren bij het verkopen van de WAO-ingrepen aan hun achterban, kan herademen bij een openbaar optreden van minister Maij. In het hol van de leeuw, op een CDA-spreekbeurt in een afgeladen feestzaal vol met verklaarde tegenstanders van de Betuwe-spoorlijn, bleef zij dinsdagavond in Tiel moeiteloos overeind. Af en toe scherp debatterend maakte ze met heldere argumenten indruk op haar gehoor, dat ondanks de onwelkome boodschap aan het slot van de avond zowaar een applaus over had voor de minister. «Jongens, die Betuwelijn komt er, als ik dat allemaal zo hoor. Of we het nu willen, of niet», verkondigde een bezoeker bij het verlaten van de zaal. (...)

Na alle spraakverwarring op de tientallen inspraak- en voorlichtingsavonden in Zuid-Holland en Gelderland ± waar schutterende NS-technenuten en vakambtenaren struikelden over hun eigen vakjargon ± was het goed dat Maij zelf het gebied introk om klare taal te spreken tegenover de bevolking. Maij's argumenten waren niet nieuw: de Rotterdamse haven, de kurk van de Nederlandse economie, heeft een goede spoorverbinding met het achterland nodig; de vrachtwagenplaag in Duitsland en de Alpenlanden maakt dat Nederlandse vervoerders noodgedwongen moeten omschakelen naar rail en water; de aanleg is volgens internationale onderzoekers wel degelijk rendabel; ons land heeft geen geld om de Betuwelijn weer vele miljarden duurder te maken en geen tijd om de bouw nog eens jaren uit te stellen. (...)

Duidelijk was mevrouw Maij vooral door het wegnemen van illusies, voor zover die nog worden gekoesterd bij provincie- en gemeentebestuurders, actiegroepen en bewoners. De inspraak is er om plooiën glad te strijken, niet om het hele project opnieuw ter discussie te stellen. Het kabinet wil de lijn aanleggen en als het even kan binnen de raming van f 5 miljard. De voorstanders van ondergrondse aanleg hoeven weinig illusies te koesteren over de mogelijkheid om voor dat geld veel tunnels binnen te slepen (...).

4.6. Het kabinetsstandpunt (PKB 3)

Voor de buitenwacht lijkt het na de inspraak, spreekbeurten en het bestuurlijk overleg een tijdlang stil te zijn rond de Betuweroute, maar schijn bedriegt. Al vanaf eind 1992 wordt binnen de muren van de ministeries hard gewerkt aan het kabinetsstandpunt over de Betuweroute (PKB 3). De laatste adviezen van de adviesorganen druppelen in het voorjaar van 1993 langzaam binnen (zie hoofdstuk 3) en worden, samen met de resultaten van de inspraak, gebundeld in de PKB 2, die uiteindelijk op 18 april 1993 ter informatie aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De Tweede Kamer die tot op dit moment nog niet in het proces is betrokken, wacht met grote belangstelling het kabinetsbesluit af.

4.6.1. Een breed gedragen advies

Net als een jaar eerder bij de voorbereiding op de besluitvorming over de PKB deel 1 brengen de ICES en de RPC advies uit over het conceptkabinetsstandpunt, alvorens het kabinet de knoop doorhakt.

RPC: Bescheiden wijzigingen

Op 20 april 1993 ligt in de vergadering van de RPC een eerste concept ter advisering voor. In de begeleidende brief stelt de voorzitter van de RPC dat uit onderzoek is gebleken dat het aanleggen van de Betuweroute qua toegevoegde waarde voor de nationale economie verantwoord is, de Betuweroute op termijn rendabel geëxploiteerd kan worden en dat uit de exploitatie een bijdrage geleverd kan worden aan de infrastructuurkosten.⁹² Verder meldt de secretaris van de RPC dat niet alle wensen, voortkomend uit de inspraak en het bestuurlijk overleg, zijn overgenomen. In het bijzonder de wensen tot ondergrondse aanleg zijn op basis van onder meer een afweging tussen kosten en effecten niet gehonoreerd.

In het definitieve advies staat dat de RPC akkoord gaat met het in het conceptkabinetsstandpunt opgenomen tracé, met uitzondering van de oeververbinding over de oude Maas. De RPC pleit voor aanleg van een tunnel in plaats van een brug (later de Botlektunnel genoemd).⁹³ Voor wat betreft de situatie bij Zevenaar stelt de RPC voor akkoord te gaan met overkapte maaiveldligging. Dit tegen het advies in van de OVI, die adviseert om dit deel geheel verdiept aan te leggen. Het departement van LNV staat op het standpunt dat er een tunnel moet komen bij de kruising met het Pannerdensch kanaal. Voorstel van de andere leden is de brug te handhaven.

ICES: een welhaast afgedwongen keuze

De ICES heeft de voorbereiding van het advies opgedragen aan een speciaal daarvoor ingestelde werkgroep (zie paragraaf 4.4.2.) Na het vorige advies over de Betuweroute ± in oktober 1992 ± is aanvullende informatie beschikbaar gekomen over de aanlegkosten en over de mogelijkheden tot private financiering. Tot wezenlijk andere inzichten betreffende nut en noodzaak van de Betuweroute komt de ICES niet.⁹⁴ Afgaande op de best beschikbare informatie met betrekking tot kosten, bedrijfseconomische en macro-economische consequenties en gelet op de wensen ten aanzien van de modal split, kan de keuze voor de Betuweroute als rendabel en strategisch worden aangemerkt.

Het is een «*welhaast afgedwongen keuze*», in de ogen van de ICES, als Nederland zijn positie en ambitie als distributieland wil vasthouden. De macro-economische en bedrijfseconomische berekeningen die zijn uitgevoerd, geven een indicatie, maar bieden naar mening van de ICES geen zekerheid. «*Niet uitgesloten is dat het break-even punt waarop het project uit de rode cijfers komt, veel eerder of juist veel later komt dan de berekeningen indiceren.*»

De dekkingsproblematiek

De totale kosten van de aanleg van de Betuweroute komen uit op f 5,9 miljard. Dit is het gevolg van de door het kabinet overgenomen wensen ten aanzien van het tracé waar f 375 miljoen mee is gemoeid. Dit betekent dat het kabinet voor bijna f 1 miljard aan extra dekking moet zien te vinden. In het najaar van 1992 immers was er ± mede als gevolg van een hogere kostenraming ± al sprake van een tekort in de dekking van f 600 miljoen.

⁹² Brief van directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, d.d. 14 april 1993, kenmerk IM 113.

⁹³ RPC, PKB Betuweroute, d.d. 28 april 1993, kenmerk RPC 17.

⁹⁴ Brief aan de minister van EZ, d.d. 28 april 1993, kenmerk ES/RBM/BOI 93032635.b57.

De ICES komt in april 1993 met het volgende dekkingsvoorstel:

± Begroting Verkeer en Waterstaat (SVV)	f 1,5 miljard
± Aardgasbatenfonds	f 2 tot 3 miljard
± Private financiering	f 1,5 tot 2 miljard
± EG-bijdrage	f 0,3 miljard
± Rente en aflossing tot 2000	f 0,3 miljard

Ten opzichte van najaar 1992 is de bijdrage van private financiering gestegen van f 1 miljard naar f 1,5 miljard tot f 2 miljard. Op het hoe of wat van de verwachte stijging van de private financiering gaat de ICES in haar advies niet in. Er wordt wel geconstateerd dat het voor een efficiënte exploitatie van belang is dat de private financiers bij de investering betrokken zijn. «*Mocht evenwel blijken dat dit alleen haalbaar is op voor het Rijk onacceptabele voorwaarden, zoals vergaande garanties en een zeer hoge risicopremie, dan zal het gehele project door het Rijk gefinancierd moeten worden. Daar staat tegenover dat de opbrengsten in latere jaren volledig aan het Rijk ten goede komen*», aldus de ICES.

Vijf voorwaarden

Evenals in het najaar van 1992 is het eindadvies van de ICES allerminst ongeclausuleerd. De ICES verbindt een vijftal voorwaarden aan het besluit om de Betuweroute aan te leggen:

1. In de overgangperiode tot de Betuweroute beschikbaar is, dient het goederenvervoer de ruimte te krijgen die nodig is om zijn verwachte expansie te kunnen realiseren. Het Rijk zal dit moeten effectueren door toepassing van zijn bevoegdheden tot het opstellen van objectieve verdelingscriteria in het kader van het capaciteitsmanagement.
2. Eventuele (reële) kostenstijgingen boven de in de audit opgenomen ramingen, met inbegrip van de onzekerheidsmarge van 15 procent, dienen voor rekening te komen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, voor zover ze niet het gevolg zijn van wijzigingen in de projectdefinitie naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer.
3. Het overleg met Duitsland moet worden geïntensiveerd om zeker te stellen dat de aansluiting van beide sporen in de gewenste kwaliteit en capaciteit en op het juiste moment zal worden geëffectueerd.
4. De uitvoeringsactiviteiten dienen te worden uitgesteld zolang nog procedurele belemmeringen bestaan.
5. De uitvoeringsactiviteiten dienen evenmin te worden aangegaan zolang de financiering niet rond is. Een standpunt dat minister Maij-Weggen later in het publieke debat heel beeldend inneemt, maar dat door het eerste Paarse kabinet vrijwel direct zou worden losgelaten.

Mevrouw Maij-Weggen: (...) Er zijn grenzen aan hetgeen je voor zo'n project kunt betalen. Tegen die achtergrond vond ik de private financiering belangrijk. Daardoor wordt een minder groot beslag op de overheidsfinanciën gelegd. Ik vond dat er zekerheid over moest komen. Als ik het verder voor het zeggen had gehad, zou ik op die zekerheid hebben gewacht en dan een oplossing hebben gevonden als die zekerheid niet bevestigd was voordat wij aan de bouw waren begonnen.

Wat verder opvalt is dat de ICES slechts adviseert het overleg met Duitsland te intensiveren, terwijl ze eerder nog pleitte voor een «*krachtens internationaal recht juridisch afdwingbare overeenkomst*».⁹⁵

⁹⁵ ICES, advies ICES Betuwelijn, d.d. 21 oktober 1991, kenmerk IR/REP 92082526.b78.

De grootste sceptici van nut en noodzaak van de Betuweroute binnen de rijksoverheid, de ambtenaren van het ministerie van Financiën, lijken zich ook in het advies van de ICES te kunnen vinden. De openstaande vragen zijn in voldoende mate beantwoord. Minister Kok wordt geadviseerd in te stemmen met het advies, mits het kabinet de geformuleerde voorwaarden overneemt. Minister Kok wordt geadviseerd beperkende maatregelen voor het internationale wegverkeer «*in discussie*» te brengen, «*zodat niet alleen via de aanleg van infrastructuur een verschuiving naar minder milieubelastende vervoerssoorten wordt gestimuleerd, maar ook met gerichte maatregelen (...) Anders zal de Betuweroute vooral de binnenvaart beconcurreren.*»⁹⁶

4.6.2. Strategie en synergie

Bijna drie jaren zijn er verstreken sinds het moment dat het kabinet de Betuweroute in het SVV 2 opnam, als het kabinet uiteindelijk een concreet besluit neemt over de Betuweroute. Op 14 mei 1993 stemt de ministerraad in met het conceptkabinetsstandpunt en op 18 mei 1993 stuurt het kabinet het standpunt naar de Tweede Kamer.⁹⁷

De Betuweroute moet er komen

Het kabinet ziet in de verschillende adviezen en bevindingen een ondersteuning voor de realisatie van de Betuweroute en komt tot de conclusie dat de Betuweroute moet worden aangelegd. Het kabinet concludeert dat met het oog op een duurzame ontwikkeling de Betuweroute op macro-economische en milieutechnische gronden van groot belang is voor de verdere duurzame en economische ontwikkeling van Nederland. De overwegingen die het kabinet in PKB 3 noemt, zijn op hoofdlijnen dezelfde als in de PKB 1 aan de orde komen.

Overwegingen in het Kabinetsstandpunt (PKB 3)

Binnen Europa wordt, met het oog op de verwachte groei, een strategisch netwerk van infrastructurele hoofdassen ontwikkeld. Wil Nederland zijn rol blijven spelen, dan zal aansluiting gezocht moeten worden op dit hoofdassennetwerk. «*Doet Nederland dat niet, dan verliest het op termijn zijn vooraanstaande positie en zullen andere mainports de posities van Rotterdam en Schiphol gretig overnemen.*»

In toenemende mate investeren EG-landen in spoor en binnenvaart, mede ook uit milieuoverwegingen. Speerpunt van het Nederlandse beleid is om de concurrentiepositie van Nederland in internationaal verband te verbeteren. Een essentiële voorwaarde is de verbetering van de achterlandverbindingen voor zowel goederen- als personenverkeer. In de toekomst zullen meer en meer goederen in containers worden vervoerd en die containers zijn, voor het vervoer over land, als het ware gemaakt voor het spoor. «*En internationale verladings eisen steeds vaker dat mainports over alle modaliteiten kunnen beschikken (...) Voorts wijzen alle ontwikkelingen en prognoses in dezelfde richting: aanhoudend sterke groei (...)*»
«*Voor het goederenvervoer betekent dit een verschuiving in de groei van wegvervoer naar vervoer per spoor en water*». Het milieu wordt volgens het kabinet gespaard, omdat het energieverbruik en de emissie van schadelijke stoffen (NO_x- en CO₂-emissies) door spoor (en binnenvaart) aanmerkelijk gunstiger zijn dan voor wegtransport.

⁹⁶ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 6 mei 1993, kenmerk N115VW/2.

⁹⁷ TK, 1992±1993, 22 589, nrs. 4±5.

De hoofdtransportassen dienen van hoge kwaliteit te zijn en voldoende capaciteit te hebben om een snelle en efficiënte afwikkeling van het verkeer te waarborgen. Dit kan op het spoor bereikt worden door goederen en personenvervoer zoveel mogelijk te scheiden.

«Dit vastgestelde regeringsbeleid en de doelstellingen op het gebied van economie en milieu vormen de strategische grondgedachte van het kabinet voor de verdere besluitvorming over de Betuweroute.»

Voor de cijfermatige onderbouwing steunt het kabinet in hoge mate op de onderzoeken van Knight Wendling, CPB en McKinsey. Op grond van het onderzoek van Knight Wendling is het kabinet van mening dat de aanleg van de Betuweroute maatschappelijk rendabel is. *«De belangrijkste conclusie van Knight Wendling is dat het niet aanleggen van de Betuweroute aanzienlijke verliezen met zich mee zal brengen, ook in een situatie met een verbeterd binnenvaartproduct.»*

Het kabinet wijst erop dat de berekeningen van het CPB laten zien dat, zelfs bij een minder optimistisch groeiscenario van 1,8 procent per jaar (in het GS-scenario), het break-even point ook binnen afzienbare tijd bereikt kan worden. Ook met de bedrijfseconomische rentabiliteit zit het volgens het kabinet wel goed, daarbij steunend op de bevindingen van McKinsey. *«Conclusie is dat er met de benutting van de Betuweroute geld te verdienen is, vooral als spoor en water zich concentreren op middellange en lange afstanden. Vanaf afstanden van ongeveer 100 kilometer worden de trein en het schip aanzienlijk voordeliger voor de klant, in vergelijking met vervoer over de weg.»* Het kabinet somt vervolgens de voorwaarden op waaronder deze conclusie geldig is, zonder daar een verdere duiding aan te geven.

Volgens het kabinet kan de binnenvaart, zelfs met een sterk verbeterde dienstverlening, niet gezien worden als een volledig alternatief voor het spoorvervoer. De achterlandverbinding voor de mainports is zonder Betuweroute te klein. Wanneer het kabinet later wordt gevraagd op welke technische onderzoeksrapporten deze stelling is gebaseerd, luidt het antwoord: *«Deze stelling is niet zozeer gebaseerd op technische onderzoeksrapporten als wel op het eenvoudige gegeven, dat met de binnenvaart lang niet alle bestemmingen op een concurrerende wijze in het achterland bereikt kunnen worden.»*⁹⁸

Uitvoeringsvarianten

De verkenning van de aangedragen ideeën toont volgens het kabinet aan, dat een spoorbaan die op de gebruikelijke manier wordt gebouwd, de minst dure wijze van uitvoering is. «Gebruikelijk» is in dit geval: een zandlichaam met sporen op maaiveldhoogte. Waar dit niet mogelijk of wenselijk is, wordt eerst besloten verdiept of verhoogd aan te leggen. *«Op plaatsen waar eventueel ondergrondse aanleg van de Betuweroute in de rede ligt, biedt de boortechniek, mede in relatie tot de kosten, in geen geval een betere oplossing.»*

Bouwtechnische experimenten zijn uit den boze. *«De vervoersprognoses maken duidelijk dat de Betuweroute er zo snel mogelijk moet zijn: er is nú een groeimarkt te veroveren, hoe langer dat uitgesteld wordt, hoe kleiner de kans wordt dat dit lukt (...) Dit leidt tot de randvoorwaarde dat voor de aanleg van de Betuweroute alleen gebruik gemaakt zal kunnen worden van »bewezen technieken«. Er is geen ruimte voor experimenteren.*

⁹⁸ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 14.

Experimenten hebben het risico langer te duren en minder betrouwbare resultaten te geven.»

Investeringskosten

De totale investering voor de aanleg van de Betuweroute en de aanpassing van de Rotterdamse Havenspoorlijn bedraagt volgens het kabinet uiteindelijk bijna f 6,25 miljard.

De kostenstijging ten opzichte van de PKB deel 1

Het kabinet wijst erop dat een belangrijk deel (f 790 miljoen) van de totale kostenstijging ten opzichte van de oorspronkelijke raming van f 5 miljard verband houdt met milieuhygiënische en landschappelijke maatregelen:

± het zo min mogelijk doorsnijden van het landschap	f 400 miljoen
± het plaatsen van geluidsschermen en dergelijke	f 125 miljoen
± het nemen van maatregelen ter bescherming van bodem- en grondwaterwingebieden en natuurgebieden	f 65 miljoen
± de landschappelijke inpassing	f 100 miljoen
± de bodemsanering	f 100 miljoen

Financiering en exploitatie

De financiering van de aanleg vindt deels plaats via de rijksbegroting en deels via overige bronnen. *«Voor de private financiering is een scenario voorzien met een bandbreedte van f 1,5 à f 2 miljard. Het besluitvormingsproces over de private financiering vormt een lang traject. Eén van de gevolgen zal zijn dat de gelden beschikbaar komen in de tweede fase van de aanleg».*⁹⁹

Over de geschatte private financiering krijgt de minister later veel schriftelijke vragen uit de Tweede Kamer te verwerken.¹⁰⁰ De minister toont zich optimistisch: *«Ik meen dat in het geval van de Betuweroute aan twee belangrijke randvoorwaarden van private financiering is voldaan. Zowel de private partijen als de rijksoverheid streven in het geval van de Betuweroute geen conflicterende belangen na. Beide partijen zijn gebaat bij een vergroting van het vervoersaandeel van het goederenvervoer per spoor. Het project biedt de mogelijkheid tot het heffen van een directe gebruikersbijdrage (...) Vooralsnog meen ik dat een privaat te financieren bedrag van f 1,5 miljard haalbaar is. In de inschatting van de hoogte van dit bedrag word ik gesterkt door de reacties die de SPRI tot nu toe na uitgebreide informele gesprekken met nationale en internationale financiers hebben bereikt.»*

Op de vraag van de Tweede Kamer hoe aannemelijk dit alles is, antwoordt de regering: *«de aanneme van McKinsey gaat mede uit van een kostenverlaging die de bruto marge vergroot. Tegen die achtergrond is het bedrag aannemelijk».* Op een andere vraag antwoordt minister Maij-Weggen echter dat de maximale infrastructuurbijdrage *«niet absoluut»* te bepalen is. De kansen van private financiering worden mede bepaald door de mogelijkheid en wenselijkheid tot verhoging van de infrastructurele bijdragen (gebruikersheffing) bij het spoor, de weg en het water.

⁹⁹ TK, 1992±1993, 22 589, nr. 4±5.

¹⁰⁰ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 14.

4.7. Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de totstandkoming van het kabinetsstandpunt over de Betuweroute centraal. De periode loopt van het afsluiten van de overeenkomst van Warnemünde in de zomer van 1992 tot aan moment dat haar standpunt over de Betuweroute in mei 1993 aan de Tweede Kamer stuurt. Twee onderwerpen staan in deze fase centraal:

1. De overeenkomst van Warnemünde.
2. De drie «reparatiestudies» die worden uitgevoerd naar nut en noodzaak.

1. De overeenkomst van Warnemünde

Terwijl de discussie over nut en noodzaak nog gevoerd moet worden en de hoorzittingen in het kader van de inspraak op de PKB 1 van start gaan, komt de Nederlandse regering met Duitsland al tot een overeenkomst over de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoor: de overeenkomst van Warnemünde. Deze is te karakteriseren als een serie politieke afspraken tussen de Nederlandse en de Duitse verkeersminister. Er is geen sprake van een verdrag of een privaatrechtelijk contract. De afspraken in de overeenkomst zijn zeer gedetailleerd. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat Nederland maatregelen zal treffen teneinde de capaciteit van het rangeerstation Kijfhoek volledig te benutten. Via afspraken met Duitsland bindt het kabinet zich nog meer aan de realisatie van de Betuweroute, maar de overeenkomst heeft slechts een intern bindende werking. Dit terwijl Nederland het eerste aan zet is om een besluit te nemen over de Betuweroute. In dat licht zou men willen dat de afspraak over de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoor ook een extern bindende werking zou hebben.

2. Aanvullende studies: Knight Wendling, McKinsey en CPB

Het kabinet laat in 1992 reparatiestudies uitvoeren naar de onderbouwing van de PKB 1. Knight Wendling krijgt bij het berekenen van macro-economische effecten een beperkte opdracht mee. Het bureau moet uitsluitend berekenen wat de economische effecten zijn als het spoorvervoer in Nederland toeneemt tot 65 miljoen ton in 2010. Deze situatie moet worden afgezet tegen de situatie bij ongewijzigd beleid, waarbij het goederenvervoer per spoor zal verschrompelen. Als gevolg van deze opdrachtformulering en de te rooskleurige schatting van de economische effecten die hiermee gepaard gaan, spreken de uitkomsten duidelijk in het voordeel van aanleg van de Betuweroute. Het kabinet vraagt het CPB om een second opinion. Het CPB blijkt behoudender te zijn dan Knight Wendling, rekent twee economische scenario's door, maar is niettemin ook positief over de aanleg van de Betuweroute. Het CPB laat om praktische redenen na de kwaliteit van de vervoerskundige en bedrijfseconomische uitgangspunten te toetsen.

McKinsey buigt zich in 1992 over de bedrijfseconomische rentabiliteit van de Betuweroute. McKinsey hanteert een zogenaamd «best future costs scenario», waarbij wordt uitgegaan van een maximaal efficiënt opererende vervoersmaatschappij in een geliberaliseerde markt, wat zich vertaalt in een gunstige kostenontwikkeling van het railvervoer. De resultaten van McKinsey staan of vallen bij de waarschijnlijkheid van dit scenario, maar uitgerekend op dit essentiële punt biedt de studie van McKinsey geen helderheid.

In het kabinetsbesluit, waarin de resultaten van drie studies een prominente plaats innemen, laat het kabinet veelvuldig de positieve interpre-

tatie prevaleren. Risico's, onzekerheden en assumpties worden beperkt belicht. Daarentegen wordt steeds weer benadrukt dat als de Betuweroute niet snel wordt aangelegd er grote economische schade zal ontstaan.

5 BESLUITVORMING IN DE TWEDE KAMER (1993)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming in de Tweede Kamer over de Betuweroute centraal. De periode die wordt beschreven, beslaat een half jaar: in mei 1993 verschijnt het kabinetsstandpunt en in december 1993 vindt het debat hierover in de Tweede Kamer plaats.

Nadat het kabinetsstandpunt bij de Tweede Kamer is neergelegd, vindt op twee fronten actie plaats. Het kabinet studeert nog, min of meer noodgedwongen, op de mogelijkheden om andere uitvoeringsmodaliteiten op de Betuweroute toe te passen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Stuurgroep Van Engelshoven. De Tweede Kamer zelf besluit ook een onderzoek uit te laten uitvoeren. Het gaat om een externe toets op het kabinetsstandpunt. De eer om dat onderzoek uit te voeren, valt het bureau Twijnstra Gudde ten deel. De resultaten van beide onderzoeken komen eind augustus beschikbaar. In het najaar van 1993 beginnen de fracties in de Tweede Kamer zich op te maken voor de finale ronde.

5.2 Aan het einde van de tunnel

Het kabinet is niet van plan de Betuweroute (of delen ervan) ondergronds aan te leggen. Dit blijkt uit het kabinetsstandpunt Betuweroute, PKB 3, dat het kabinet op 18 mei aan de Tweede Kamer heeft gezonden. De decentrale overheden hebben echter een tegenoffensief ingezet.

5.2.1 Tegenstrijdige berichten

Kabinetsstandpunt

Wanneer het kabinetsstandpunt op 18 mei 1993 openbaar wordt, blijken veel van de wensen, die door Gelderland en Zuid-Holland in het bestuurlijk overleg zijn ingebracht, niet door het kabinet te zijn ingewilligd. In de slotbeschouwing van de PKB 3 merkt het kabinet hier zelf het volgende over op: «*De uitgebreide inspraak en consultatieronde heeft geleid tot de noodzaak om extra compensatie te bieden daar waar de maatschappelijke lasten wel zeer zwaar waren. Gehouden om een sober financieel beleid te voeren was de afweging voor het kabinet niet gemakkelijk.*»¹⁰¹

Ruimte voor bouwtechnische experimenten is er niet vanwege de noodzaak om de Betuweroute snel aan te leggen. Een ondergrondse aanleg van (delen van) de Betuweroute lijkt bovendien definitief van de baan, omdat uit een «vingeroefening» van de Stuurgroep Ondergrondse Vervoersinfrastructuur (SOVI) blijkt dat de ondergrondse aanleg van de Betuweroute zeven tot acht jaar zou beslaan, exclusief de uitvoering van een proefproject, en dat de kosten hiervan ergens zouden uitkomen tussen de f 13 en f 20 miljard. Van de uitkomsten van dat onderzoek wordt de Tweede Kamer al op 12 mei 1993 op de hoogte gesteld.¹⁰²

¹⁰¹ TK, 1992±1993, 22 589, nr. 4±5.

¹⁰² TK, 1993±1994, 23 152, nr. 1.

Ondergrondse aanleg

Het standpunt van het kabinet met betrekking tot de onmogelijkheden om tot ondergrondse aanleg over te gaan, is gebaseerd op het onderzoek dat minister Maij-Weggen heeft laten uitvoeren «naar aanleiding van de vele vragen die er leven, mede in relatie tot de Betuweroute, over de toepasbaarheid van geboorde tunnels in Nederland». Het onderzoek maakt onderdeel uit van een breder, verkennend onderzoek dat de onafhankelijke Stuurgroep Ondergrondse Vervoersinfrastructuur (SOVI) doet naar de mogelijkheden van ondergrondse boren in Nederland.

De SOVI is in 1992 door het kabinet ingesteld, nadat een groep Nederlandse experts op «fact finding mission» in Japan was geweest.¹⁰³ De SOVI heeft tot doel alle voor- en nadelen van ondergronds bouwen in kaart te brengen en kennis op te bouwen over de bouwkundige, organisatorische en juridische aspecten van ondergronds bouwen. In haar eindrapport, dat in december 1993 verschijnt, breekt de SOVI een lans voor de Nederlandse tunneltechnologie.

Anticiperen

De deur voor de ondergrondse aanleg van (delen van) de Betuweroute blijkt echter toch nog op een kier te staan. Dit is te danken aan de inspanningen van de decentrale overheden.

Na het bestuurlijk overleg in het najaar van 1992 was het hen al duidelijk geworden dat ze op het punt van alternatieve uitvoeringswijzen weinig hadden te verwachten van het kabinet (zie paragraaf 4.5). De decentrale overheden in Gelderland en Zuid-Holland besluiten daarop zelf het initiatief in handen te nemen en bekostigen een onderzoek naar de mogelijkheden van ondergrondse aanleg van de Betuweroute. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de stichting ISDS uit Delft en staat onder leiding van professor Van der Hoorn. Op 13 mei 1993 publiceert Van der Hoorn de resultaten van zijn onderzoek. Uit het rapport blijkt dat een ondergrondse aanleg technisch mogelijk is én dat de kosten voor het ondergronds aanleggen van het traject Barendrecht±Zevenaar op nog geen f 5 miljard worden geraamd.

Voor het kabinet kan de publicatie nauwelijks op een ongelukkiger moment komen; de publicatie is vlak vóór de ministerraadbesluitvorming over de concept-PKB 3 én net nadat de SOVI haar «vingeroefening» heeft uitgevoerd. Wat vervelender is, is dat de resultaten van het onderzoek van Van der Hoorn helemaal niet sporen met de uitkomsten daarvan. Tijdens een persconferentie laat minister Maij-Weggen weten niets te zien in de studie. «Van een professor mag je degelijk werk verwachten. Maar ik heb zo mijn bedenkingen bij de degelijkheid van deze professor.»¹⁰⁴ De minister kan echter niet om de studie heen en besluit het onderzoek te toetsen. Tegelijk met het aanbieden van de PKB 3 op 18 mei 1993 bericht ze de Tweede Kamer hierover.

5.2.2 Geen nieuwe inzichten

Voor de begeleiding van de toetsing van het rapport van professor Van der Hoorn stelt de minister eind mei 1993 een aparte stuurgroep in. Tot voorzitter van de stuurgroep benoemt minister Maij-Weggen de heer Van Engelshoven, voorzitter van Koninklijk Instituut voor Ingenieurs en tevens president-commissaris bij ECT. Het secretariaat van de stuurgroep wordt gevoerd door een extern bureau.

¹⁰³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Sporen naar een nationaal project: de Betuweroute*, Den Haag, 1998.

¹⁰⁴ Pestman (2001).

Wanneer de minister de Tweede Kamer informeert over de instelling van de commissie, maakt de Tweede Kamer van de gelegenheid gebruik om de minister te verzoeken in het onderzoek ook aandacht te besteden aan andere alternatieven voor de aanleg van de Betuweroute.¹⁰⁵ Het gaat daarbij onder meer om de plannen van Grootint, waarbij de Betuweroute op palen wordt aangelegd, een plan voor verdiepte aanleg van de Betuweroute in een zogenaamde V-polder (een idee van het bedrijf Volker Stevin) en het Rijnlijnalternatief.¹⁰⁶

Alternatieve uitvoeringswijzen

Tot 1995 worden met betrekking tot de Betuweroute 11 verschillende «boortunnelalternatieven» ter sprake gebracht.¹⁰⁷ Ook voor andere dan ondergrondse uitvoeringswijzen is veel aandacht geweest in het besluitvormingsproces rond de Betuweroute.

Naast de V-polder, de «Fly-over» van Grootint (de Betuweroute op palen) en het Rijnlijnalternatief, gaat het onder meer om:

- ± de «Holle Dijk» (Van Hattum & Blankevoort c.s.);
- ± de U-polder (Ballast Nedam, Rijkswaterstaat e.a.);
- ± de «Baggeroplossing» (Boskalis);
- ± het «Safe-wall systeem» (Strukton, Verstraeten);
- ± het plan-Lieverse (tunnel half boven en half onder de grond).

Het rapport van de Stuurgroep Van Engelshoven wordt op 30 augustus 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer. Twee weken later volgt het standpunt van minister Maij-Weggen. Naar mening van de minister bevestigt het onderzoek van Van Engelshoven de eerder gemaakte berekening van de SOVI aangaande de kosten van ondergrondse aanleg. De bouw van een tunnelbouwmachine zou te duur en technisch te riskant zijn. De minister ziet dan ook geen reden haar standpunt over ondergrondse aanleg van de Betuweroute te wijzigen. Toepassing van andere bouwtechnieken sluit minister Maij-Weggen niet op voorhand uit. In de huidige besluitvormingsfase acht ze een discussie hierover echter nog niet aan de orde. In de uitwerking van de PKB zullen deze technieken op hun eigen merites worden beoordeeld.

Verder concludeert de minister, mede op basis van een rapport van de NS, dat de Waalroute (de binnenvaart) en de Rijnlijn geen volledig alternatief, respectievelijk, geen realistisch alternatief bieden.¹⁰⁸ De Algemene Rekenkamer constateert in 2000 dat de Stuurgroep Van Engelshoven geen grondige analyse van de mogelijkheden van de Waalroute heeft gemaakt.¹⁰⁹ De Algemene Rekenkamer acht het oordeel van de stuurgroep op dit punt dan ook onvoldoende onderbouwd.

De Waalroute

Het Waalroute-alternatief is een concept dat is ontwikkeld door de TU-Delft, waarbij containers via de Waal naar de Duitse grens worden vervoerd, om daar op het spoor te worden gezet. Over de bestaande spoorroutes wordt in dit concept met name de niet-gecontaineriseerde lading vervoerd.

¹⁰⁵ TK, 1992±1993, 22 589, nr. 7.

¹⁰⁶ Brief van de griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM, kenmerk 93±19 VW.

¹⁰⁷ Commissie Betuweroute, Achtergrondstudies werkgroep 1/2, februari 1995.

¹⁰⁸ TK, 1992±1993, 22 589, nr. 9.

¹⁰⁹ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 2.

¹¹⁰ Brief van het Gebundeld Bestuurlijk Overleg Gelderland aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 16 september 1993, kenmerk VW9337762.

5.2.3 Verwijten over en weer

Het GBO Gelderland reageert op 16 september 1993 afwijzend op het rapport van de Stuurgroep Van Engelshoven.¹¹⁰ «*Het naar ons oordeel*

lichtzinnig en in sommige gevallen ook onterecht afwijzen van alle door Gelderland aangedragen alternatieven kan niet geaccepteerd worden.»

Het GBO wijst erop dat gerenommeerde instanties zoals TNO en Fokker Space Systems de toekomstwaarde van het concept van Van der Hoorn inzien en enthousiast reageren. Na eigen wetenschappelijk onderzoek zijn deze instanties achter de haalbaarheid van het concept gaan staan. *«Dat daartegenover de stuurgroep met een snelle, negatieve en slecht beredeneerde conclusie de boommethode geen nadere kans biedt, geeft ons weinig vertrouwen in de onafhankelijke werkwijze van de stuurgroep»*. Ook de bevindingen van de stuurgroep ten aanzien van het V-polder-concept zijn volgens het GBO lichtvaardig tot stand gekomen. *«De conclusie is dan ook dat de alternatieven voor de Betuweroute in het rapport Van Engelshoven onvoldoende kansen krijgen om een rol van betekenis te spelen in de komende maatschappelijke en politieke discussie.»*

De brief van het GBO kan niet onbeantwoord blijven. Mede namens de leden van de inmiddels ontbonden stuurgroep laat minister Maij-Weggen weten dat het oordeel met betrekking tot de mogelijkheden van het Van der Hoorn-concept verre van lichtzinnig is.¹¹¹ De conclusie van de stuurgroep is geweest, dat de indruk die is ontstaan dat gerenommeerde bedrijven het gehele concept ondersteunen, *«op drijfzand is gebaseerd (...) Te vaak is op indringende vragen geantwoord dat een en ander nog moet worden uitgezocht.»*

GBO Gelderland zet door

Het GBO Gelderland geeft zich niet zo snel gewonnen. Een nieuw plan voor ondergrondse aanleg van (delen van) de Betuweroute verschijnt dat najaar snel. Het plan is door het GBO Gelderland ontwikkeld samen met de Japanse tunnelgigant Obayashi en een aantal Nederlandse bedrijven. De kosten ervan worden geraamd op f 9 miljard. In een besloten vergadering van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 4 november 1993 krijgen de leden van de commissie het plan uitgereikt. Diezelfde dag presenteert het GBO het plan ook publiekelijk tijdens een persconferentie in Nieuwspoot. Het plan zal uiteindelijk in de Tweede Kamer nog de nodige aandacht krijgen, maar tot een ondergrondse aanleg (van delen) van de Betuweroute leidt het niet. Het GBO komt dan tussen de debatten door nog met een laatste voorstel (zie paragraaf 5.4.4).

Voor wat betreft de overige gewenste aanpassingen van het tracé, richt het GBO Gelderland zich in de aanloop naar de Tweede Kamerbehandeling steeds vaker rechtstreeks tot individuele Tweede Kamerleden (zie paragraaf 5.3). Deze aanpak zou de decentrale overheden wel eens meer resultaat kunnen bieden. Huigen, Frissen en Tops menen namelijk dat de uitkomsten van de Stuurgroep Van Engelshoven impliceren dat *«het lokaal bestuur en de bevolking op andere manieren tevreden moeten worden gesteld, bijvoorbeeld door extra voorzieningen die de gevolgen op bepaalde punten in het tracé kunnen verlichten.»*¹¹² Overigens dient men zich te realiseren dat het onderzoek wordt uitgevoerd in november 1993, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en dat het parlement nog over de aanleg van de Betuweroute moet beslissen.

Een andere interessante analyse van de discussie over ondergrondse aanleg treft men aan in het proefschrift van Pestman (2001).

¹¹¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van het Gebundeld Bestuurlijk Overleg Gelderland, d.d. 14 oktober 1993, kenmerk HW/IW 160197.

¹¹² Huigen, J., P. H. A. Frissen, P. W. Tops, *Het Project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-productie?*, KUB, november 1993.

Alternatieve aanlegtechnieken: Willy Wortel en het criterium «bewezen technieken»

«De start van de discussie rond dit beleidsthema werd gekenmerkt door een vanzelfsprekendheid van de bestaande discursieve ruimte: spoorlijnen leg je boven de grond aan, op een dijklichaam, kruisingen met vaarwegen doe je met bruggen, en NS is vakkundig als het gaat om het ontwerpen en aanleggen van spoorlijnen. De pogingen van diverse actoren om deze discursieve ruimte ter discussie te stellen, stuiten dan ook op verbazing en onbegrip, en leiden zelfs tot de nodige hilariteit. Naarmate de media-aandacht voor ondergrondse oplossingen stijgt en daarmee de politieke druk, is het ministerie van Verkeer en Waterstaat genoodzaakt om (...) te mobiliseren: actief regels en hulpbronnen in te schakelen om de bestaande discursieve ruimte te verdedigen. In de eerste plaats wordt het criterium van «bewezen technieken» gebruikt om nieuwe bouwwijzen onmogelijk te maken. In de tweede plaats vindt mobilisatie van expertise plaats: een actieve verdediging van de bestaande discursieve ruimte. Ondergrondse oplossingen worden te duur bevonden en zouden teveel tijd vergen. In de derde plaats is het ministerie voorzichtig met het verstrekken van technische specificaties tijdens het aanbestedingsproces. De mobilisatie door de provincie Gelderland leidt weliswaar tot een sterk verhoogde activiteit in de ingenieurswereld, maar niet tot een geboorde tunnel voor de Betuweroute. Ze leidt wel tot geboorde tunnels bij het Pannerdensch Kanaal, de kruising met de Oude Maas en de kruising met de Noord».

Terugblik

Gedeputeerde De Bondt van de provincie Gelderland geeft in het openbare gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn visie op de wijze waarop het kabinet en vooral het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in deze fase omgaan met de voorgestelde alternatieven.

*De heer **Slob**: Het is ons opgevallen dat u ook in die periode pogingen hebt gedaan om de alternatieven nadrukkelijker bij de ministeries onder de aandacht te brengen, ook na het overleg dat u hebt gehad. U gaf net het voorbeeld van geboorde tunnels. Er is ook een alternatief ontwikkeld door professor Van der Hoorn, die met name de ondergrondse aanleg voor het voetlicht probeerde te brengen. U hebt op allerlei manieren alternatieven ontwikkeld en onder de aandacht gebracht. Hoe werden die alternatieven opgepakt?*

*De heer **De Bondt**: Professor Van der Hoorn en de zijnen hebben een alternatieve machine ontwikkeld waardoor naar zijn zeggen het boorproces en de aanleg van de tunnel goedkoper kon dan wat toen al traditioneel was (...).Hij heeft geprobeerd gehoor te krijgen bij het ministerie (...) Het uiteindelijke resultaat was dat zijn ideeën geen verdere steun kregen en niet verder gedragen werden. Hij heeft zijn plannen bij ons gepresenteerd en vervolgens hebben wij als GBO gezegd: om dat idee verder uit te werken, zodanig dat het realistisch is, zijn nogal wat kosten nodig, maar die nemen wij voor onze rekening. Wij hebben dat idee van professor Van der Hoorn ondersteund. Toen dat gereed was, hebben wij dat eerst aan de minister willen aanbieden, maar die wilde het niet in ontvangst nemen. Vervolgens hebben wij gezegd dat wij het aan de Kamer zouden aanbieden en dat hebben wij ook gedaan. Overigens hebben wij het ook aan de pers gegeven. Een paar uur voordat wij naar de Kamer gingen, bleek toenmalig secretaris-generaal Van der Plas bereid te zijn om het in ontvangst te nemen en door te leiden naar de minister. Zij beschouwden het echter niet als een alternatief dat serieus genomen moest worden. Zo is het natuurlijk met vele ideeën gegaan.*

*De heer **Slob**: U hebt nooit het gevoel gehad dat uw ideeën serieus werden opgepakt waarna een uitwisseling van argumenten volgde zodat u zich uiteindelijk kon vinden in conclusies die misschien niet uw inzet, maar wel reëel waren?*

*De heer **De Bondt**: (...) in die tijd had men op het ministerie een beetje de volgende houding: alternatieven willen wij niet serieus bekijken en wij houden iedereen die met alternatieven komt, buiten de deur. Dat betekende dat mensen die graag iets wilden melden, laten zien of opperen, naar de enige open brievenhuis gingen en dat was het provinciehuis in Arnhem. Wij werden door de samenleving gevoed met ideeën en opvattingen. Er zijn echt honderden alternatieven gepresenteerd, zowel technisch als in tracés (...) Als wij met een alternatief kwamen, werd het torenhoog berekend. Ik weet nog dat minister Maij een openbare bijeenkomst had in Tiel en vertelde dat ons alternatief van de geboorde tunnel f 24 miljard zou kosten. Ik weet ook dat het twee maanden later in de Kamer f 16 miljard was. Nog weer drie maanden later werd het f 11 à f 12 miljard. En dat uit de mond van dezelfde minister. Er werd gegoocheld met cijfers. Als wij bijvoorbeeld wilden weten hoe groot een hellingshoek moet zijn om een tunnel in te komen, een procent of twee procent, dan kregen wij geen antwoord. Noodzakelijke gegevens om een goed alternatief te onderbouwen, werden niet aangeleverd. Het werd in die tijd op alle mogelijke manier ontmoedigd.*

*De heer **Slob**: Vanwaar die vrees voor alternatieven?*

*De heer **De Bondt**: Men had op het ministerie het «anti-Willy Wortelsyndroom». Iedere uitvinder of bedenker van alternatieven werd ontmoedigd.*

*De heer **Slob**: Waarom had men in Arnhem dat anti-Willy Wortelsyndroom niet?*

*De heer **De Bondt**: Wij hadden ongeveer het tegenovergestelde, want wij waren op zoek naar betere oplossingen.*

*De heer **Slob**: In Den Haag zaten toevallig wel de mensen die sturing moesten geven aan dit hele project en de zaken letterlijk en figuurlijk op de rails moesten zetten.*

*De heer **De Bondt**: Ik heb altijd het idee gehad dat het geld de voornaamste drijfveer was en dat men de spoorlijn zo goedkoop mogelijk aan wilde leggen om de rentabiliteit van de Betuwespoorlijn niet heel erg onder druk te laten komen.*

*De heer **Slob**: Was u zelf altijd even reëel en realistisch in wat u van de andere kant vroeg?*

*De heer **De Bondt**: Ja, dat vind ik wel.*

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

Oud-minister Maij-Weggen herkent zich niet in het beeld dat de heer De Bondt schetst.

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Wie in die tijd de kritiek van de heer De Bondt niet meekreeg, moet ziende blind en horende doof zijn geweest. Hij was de aanvoerder van de gemeenten en van de provincie Gelderland. Hij coördineerde de inspraak en ook de protesten.*

*De heer **Hermans**: Het gebundeld overleg.*

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Inderdaad, het gebundeld overleg zoals dat heette. In mijn ogen was de heer De Bondt meer actievoerder dan bestuurder. Maar goed, iedere bestuurder moet zijn eigen stijl kiezen (...). Die kritiek is niet juist. Zij was wel heel bruikbaar voor de heer De Bondt in die tijd, maar zij was niet juist. (...) De oude lijn ging dwars door die dorpen en steden heen. Daar protesteerde de heer De Bondt ook tegen. Ook ik heb destijds tegen mijn ambtenaren gezegd dat ik dat geen goed plan vond. Dat is inderdaad vervangen door een nieuwe lijn. Een nieuwe lijn is natuurlijk duurder. Bovendien kwam de Havenspoorlijn erbij. Die kostte 1,2 miljard als ik mij goed herinner. Daarmee kwamen*

wij al snel op een bedrag van ruim 6 miljard. Ik vond dat eerlijk gezegd al veel geld voor een spoorlijn van 120 kilometer, maar dan vergelijk ik het met wat in andere landen voor de aanleg van een spoorlijn wordt betaald. Daarmee vergeleken vond ik het een deksels hoog bedrag. Ik zeg u heel eerlijk dat ik er moeite mee heb gehad om bij de behandeling in te stemmen met amendementen. Toen is er voor 750 miljoen bijgelegd, waardoor wij al tegen de 7 miljard uitkwamen. Ik had daar moeite mee, omdat je dan ook denkt aan allerlei andere projecten die nog gerealiseerd moeten worden. Ik noem de Hanzelijn in Overijssel, de A50 in Brabant en de N73 in Limburg. Al die projecten hadden wij in de range. Je kunt niet aan één project zoveel geld uitgeven dat andere projecten geschrapt moeten worden. Dat vond ik een onbegaanbare weg. Ik heb het gehouden op die 6,2 en later op die 7 miljard. Dat de heer De Bondt daar nog niet tevreden over was, kan ik mij vanuit zijn oogpunt wel voorstellen, maar ik vond het verder verhogen van de kosten voor de lijn onverantwoord gezien hetgeen nog meer in het land moest gebeuren (...) Ik heb de commissie-Van Engelshoven ingesteld om een groot aantal alternatieven te bezien. De geboorde tunnel is bezien. Het ging onder andere om het project van de heer Van der Hoorn, maar er waren meer projecten. Er was ook een Japans idee voor een geboorde tunnel. De commissie-Van Engelshoven heeft dit geschat op 13 tot 15 miljard of 15 tot 17 miljard, afhankelijk van het al dan niet erbij betrekken van de grote havenroute. De commissie-Van Engelshoven heeft ook de Waalroute onderzocht, evenals de Rijnlijn, de veenpolder, de holle dijk ± ik weet niet meer wat dit was ± de U-polder en bagger- of CFO-options. Van dat laatste weet ik ook niet meer welke variant dat betrof (...).
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

De Bondt is niet de enige die van mening is dat minister Maij-Weggen de alternatieven niet serieus neemt. Ook mevrouw Versnel-Schmitz, destijds Tweede Kamerlid voor D66, onderschrijft dit beeld.

*De heer **Aptroot**: Herkent u het beeld dat er in het begin sprake was van een geharnaste opstelling en dat er over alternatieven nauwelijks te praten viel?*

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Ja. Zeker de minister, minister Maij, had een houding waaruit bleek dat zij het allemaal maar lastig gedoe vond. Zij luisterde naar niemand. Zij had gewoon haar treintje klaar en dat moest doorstomen. Als ik een punt mag neerzetten. De Nimbywet was toen net aangenomen en toen zei zij: kijk eens aan, de Nimbywet, nu kunnen wij gewoon doorzetten waar wij zin in hebben. Zij zei dit zo maar in het openbaar. Zowel bestuurders als burgers voelden zich daar zeer door geschoffeerd.*

*De heer **Aptroot**: U spreekt over schofferen. Was de toon: jullie kunnen wel tegen ons aanpraten en iets anders willen, maar je maakt toch geen kans, want wij hebben de Nimbywet achter de hand? Herkent u de schets die de heer De Bondt zo-even heeft gegeven?*

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Absoluut. Hij heeft helemaal gelijk. Dit was ook mijn waarneming. Tijdens dat hele proces van de PKB was überhaupt ieder alternatief eigenlijk onbespreekbaar (...).*

*De heer **Aptroot**: Als u feitelijk iets wilde weten, ging u eerder naar het bureau van het Gebundeld Bestuurlijk Overleg in Gelderland dan dat u het aan de minister vroeg?*

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Ja, want bij de minister kreeg je geen antwoorden. Je zou natuurlijk aan het ministerie die dingen kunnen vragen, maar daar stond als het ware een muurtje.*

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

In de fase dat de NS het voortouw had, noch in de periode tussen PKB 1 en PKB 3 is integraal onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de Betuweroute anders uit te voeren. Minister Maij-Weggen neemt in het

najaar van 1992 feitelijk al een standpunt in over de ondergrondse aanleg van (delen van) de Betuweroute (zie paragraaf 4.5.3), nog voordat de SOVI de mogelijkheden en onmogelijkheden van de ondergrondse aanleg goed heeft kunnen onderzoeken. In dat licht bezien is het niet vreemd dat alle uitspraken en conclusies die de minister daarna ± op basis van het onderzoek van de Stuurgroep Van Engelshoven ± doet respectievelijk trekt met argwaan worden bekeken door het GBO Gelderland.

5.3 Een externe toets

Terwijl de discussie over de diverse uitvoeringsalternatieven in alle hevigheid woedt, zien de Tweede Kamerleden zich voor de taak geplaatst om binnen een kort tijdsbestek tot een oordeel te komen over de aanleg van de Betuweroute. Er ligt een kant-en-klaar standpunt van het kabinet op tafel, maar de onderliggende stukken reiken zowat tot aan het plafond. Zie onderstaande foto van de heer Leers (CDA) uit 1993.

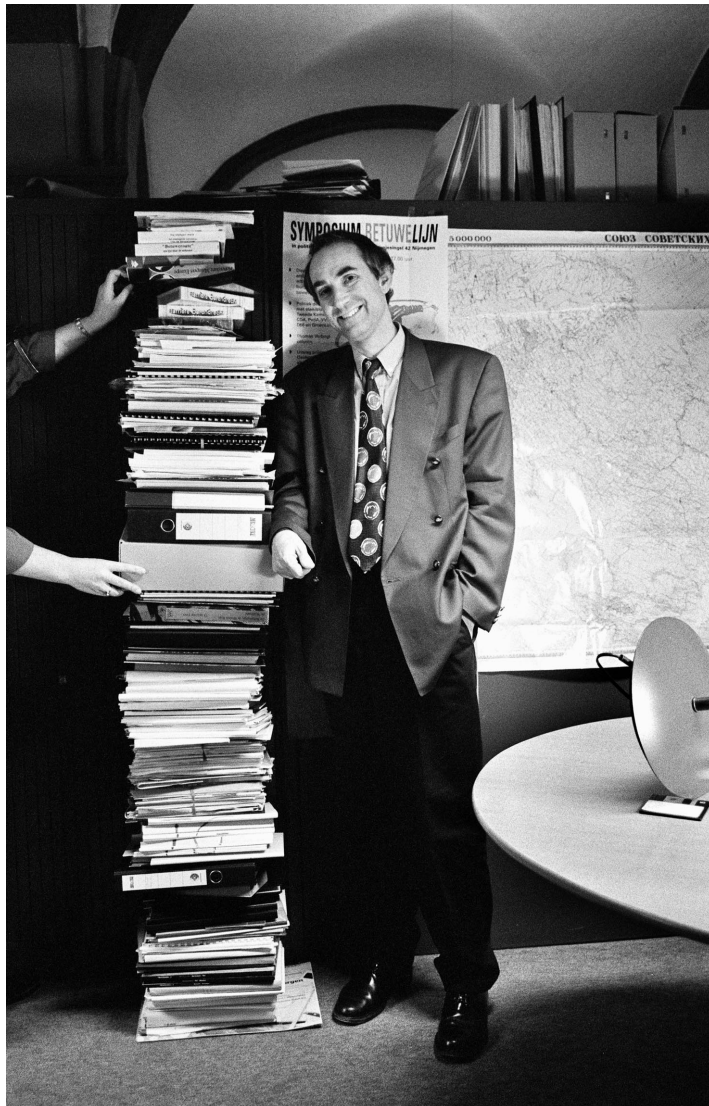


Foto: Werry Crone, Trouw.

*De heer **Leers**: Het waren meer dan 150 rapporten die alle de noodzaak, het strategisch belang, de haalbaarheid en de financierbaarheid van de Betuwelijn moesten onderbouwen. Veel rapporten spraken over de betaalbaarheid van de Betuwelijn en de exploitatie. In de krant stond ik op een foto naast een stapel rapporten en die stapel was groter dan ik. Ik wil hiermee zeggen dat er ongelooflijk veel materiaal verzameld is rondom de Betuwelijn.*

Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.

5.3.1 Een compromis uit noodzaak geboren

Om het hoofd te kunnen bieden aan die taak, besluit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een extern bureau een toets uit te laten uitvoeren op het kabinetsbesluit. Tweede Kamerlid Feenstra oppert het idee van een onafhankelijk onderzoek al op 30 maart 1993 nog voordat het kabinetsstandpunt op tafel ligt. Hij meent dat het door het kabinet verrichte onderzoek «wel erg uit één koker komt ± die van de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (...) Als daar vragen over rijzen, dan zal de Kamer onafhankelijk tegenonderzoek laten verrichten.»¹¹³

Voor het zomerreces van 1993 leeft binnen de commissie het breed gedragen gevoel dat het een hele toer zal worden om uit de hele stapel rapporten de hoofdlijnen te destilleren en de belangrijkste, latente, vragen geformuleerd en beantwoord te krijgen.

*De heer **Van den Berg**: (...) Door de Kamer is toen reeds onder ogen gezien de mogelijkheid om externe deskundigen in te schakelen voor iets als wat wij toen een contra-expertise noemden. Er waren voor- en tegenstanders, er waren mensen die zich afvroegen of het al rijp voor besluitvorming was. Tot die laatste categorie behoorde ik. (...) In de commissie waren er verschillende gedachten, maar men vond elkaar op de noodzaak om expertise van buiten in te schakelen (...) U moet zich even de situatie in de Kamer op dat moment indenken. (...) De Kamerleden waren door de PKB en de bijlagen wel overladen met een behoorlijke stapel stukken. De reacties uit het land waren op gang gekomen. Dat kwam ook meteen naar de Kamer. Ik kan het mij nog levendig herinneren hoe de stapels groeiden. Het is feitelijk een hele kluit om dat allemaal tot je te nemen. Pro en contra gingen zich steeds meer manifesteren. Op een gegeven moment kwam voor alle Kamerleden de gedachte op om er, voordat een besluit moest worden genomen, ook door een ander naar te laten kijken. Hoe zit het nu allemaal precies? Wat zijn de hoofdlijnen? Hoe zwaar wegen de argumenten? Dat werd vrij breed gedragen.*

Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

*De heer **Feenstra**: Wij hadden al voor het zomerreces in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een besluit genomen dat het wenselijk was om een bureau dat nog niet betrokken was bij de vele rapporten die over ons uitgestort werden, in te zetten. Vanuit de fractie werd dit gezien als een toets op kwaliteit. Wat zijn de sterke en wat zijn de zwakke punten? (...) Wij hadden zo'n 1.80 meter aan rapporten liggen. Er lag nog een vergelijkbare stapel naast van reacties die wij van personen, organisaties, medeoverheden en anderen hadden gekregen. (...). Met twee oogmerken wilden wij dat een derde er nog eens naar keek (...)*

De eerste was om zelf gesterkt te zijn voordat wij het debat begonnen. Stel dat een element nog volstrekt niet aan de orde was geweest. Dan hadden wij dat uit zo'n rapport kunnen krijgen.

Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Werkwijze

Het is op dat moment allerm minst eenvoudig een bureau te vinden dat nog een onafhankelijk onderzoek naar de Betuweroute kan doen. Veel bureaus

¹¹³ NRC Handelsblad, 30 maart 1993.

zijn in de beleidsvoorbereiding op een of andere manier betrokken geweest bij de Betuweroute, getuige ook de enorme stapels onderzoeken en stukken waar de oud-Tweede Kamerleden Van den Berg (SGP), Feenstra (PvdA) en Leers (CDA) aan refereren. Na de offerteprocedure valt de keuze op het adviesbureau Twijnstra Gudde.

*De heer **Bekker**: (...) Dit soort opdrachten is naar z'n aard al vrij zeldzaam. Het was de eerste keer dat de Kamer zich op deze wijze voorbereidde op een parlementair debat. Het was voor Twijnstra Gudde natuurlijk ook een bijzondere opdracht, ook gelet op het heel bijzondere karakter van de Betuweroute en de discussie daarover. Het was dus in alle opzichten een bijzondere opdracht.*

Bron: openbare hoorzittingen 3 september 2004.

Afgesproken wordt dat Twijnstra Gudde een aantal keren met de voltallige commissie om de tafel gaat zitten. Doel van deze bijeenkomsten is om in volle bezetting van gedachten te wisselen, ook over de tussenproducten die Twijnstra Gudde oplevert. Een paar leden houden zich in het bijzonder bezig met het onderzoek.

*De heer **Bekker**: Een belangrijke rol speelden de heren Castricum en Feenstra van de PvdA. Ik herinner mij mevrouw Jorritsma nog levendig. Ik noem voorts de heer Blaauw van de VVD, de heer Leers, de heer Biesheuvel, mevrouw Versnel van D66, de heer Lankhorst en de heer Van den Berg. Dat zijn de leden die mij zijn bijgebleven en die eigenlijk ± ieder op z'n eigen wijze natuurlijk ± op ongeveer dezelfde manier aan de discussies deelnamen. Zij hebben ons eigenlijk allemaal wel eens benaderd met het verzoek om een nadere uitleg en nadere informatie.*

Verder verloopt het contact tussen Twijnstra Gudde en de commissie voor Verkeer en Waterstaat via de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven.

Contra-expertise, quick scan of inventarisatie?

De exacte opdrachtformulering is in de commissie nadrukkelijk een punt van discussie geweest. Uiteindelijk wordt besloten Twijnstra Gudde de opdracht mee te geven om het kabinetsbesluit door te lichten en te toetsen op volledigheid, juistheid, consistentie, eenduidigheid en kwaliteit. Speciale aandacht dient daarbij uit te gaan naar de vraag hoe de aansluitingen op het bestaande spoorwegnet zijn geregeld en of sprake is van een garantie ten aanzien van tijdige aansluiting op het Duitse spoorwegnet.

De verschillende technische alternatieven voor de aanleg van de Betuweroute blijven buiten het kader van de toetsing, in verband met het dan nog lopende onderzoek van de Stuurgroep Van Engelshoven. Minder voor de hand liggend is dat ook de private financiering buiten beschouwing wordt gelaten. Als reden hiervoor wordt opgegeven dat «*het ministerie van Verkeer en Waterstaat hierover nog geen formeel standpunt heeft ingenomen*» en het debat in de Tweede Kamer over private financiering nog moet plaatsvinden.

*De heer **Van den Berg**: In de commissie hebben wij daar zeker over gesproken. Het is een gevoelig punt. Zoals ik al zei, waren er verschillende posities in de commissie. Dat is ook logisch, want het is een politieke commissie. Het soort opdracht bepaalt de breedte van*

het onderzoek. Na discussie zijn wij uitgekomen op de omschrijving met de vier bekende punten. Dat is als hoofdplicht meegegeven. Het is uiteindelijk een besluit van de commissie geweest.

Van een echte contra-expertise is volgens de direct betrokkenen geen sprake. Daarvoor liggen de politieke opvattingen binnen de commissie te ver uiteen. De opdracht heeft naar zijn aard meer weg van een quick scan of inventarisatie van het beschikbare materiaal.

De heer Feenstra: Het was geen contra-expertise.

De heer Van den Berg: In de commissie werd gesproken over een contra-expertise. Later is de opdracht geformuleerd. Die luidde iets anders. Het was meer een gerichte opdracht, waarin vanuit een aantal aspecten (consistentie, volledigheid, kwaliteit en eenduidigheid) naar de rapporten moest worden gekeken.

De heer Bekker: (...) zij wilden worden voorzien van materiaal om vervolgens tot een goed politiek oordeel te kunnen komen (...) Het was overigens niet een echte contra-expertise of, zoals de voorzitter net zei, een second opinion. Het verzoek van de Kamer aan ons was om alle informatie die er lag ± de anderhalve meter aan stukken ± in kaart te brengen, te analyseren en te toetsen op volledigheid, consistentie en kwaliteit. Dat is iets anders dan een volledig volwaardige second opinion.

5.3.2 De positieve interpretatie prevaleert

Op 31 augustus 1993 biedt Twijnstra Gudde haar eindrapport aan de Tweede Kamer aan.¹¹⁴ Twijnstra Gudde deelt een compliment uit aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de presentatie van de PBK 3. Daar is veel zorg aan besteed. Waardering is er ook voor de grote zorgvuldigheid, die het kabinet heeft betracht bij het voorbereiden van de beslissing omtrent de Betuweroute en de kwaliteit en vooral de toegankelijkheid van de gepresenteerde informatie.

Ondanks deze vriendelijke woorden is Twijnstra Gudde duidelijk over de algemene onderbouwing van de PKB 3: «In PKB 3 heeft veelvuldig de positieve interpretatie geprevaleerd boven de pessimistische. Wij achten het verstandig om ten aanzien van de berekeningen behoudender te zijn dan in PKB 3 is gebeurd.»

Dat het kabinet de positieve interpretatie laat overheersen, is volgens de heer Bekker het gevolg van de psychologische neiging om de voordelen wat zwaarder aan te zetten dan de nadelen.

De heer Koopmans: Er is een hele waslijst aan bevindingen op dat punt in uw rapport neergezet. U geeft bijvoorbeeld aan dat bij de Betuweroute de positieve interpretatie veelvuldig heeft geprevaleerd boven de pessimistische. (...) Wat zag u indertijd als verklaring voor dat optimisme?

De heer Bekker: (...) Ik denk dat het een vrij natuurlijk proces is dat een instantie of een persoon die graag iets wil, de psychologische neiging heeft om de voordelen wat zwaarder aan te zetten en de nadelen wat minder zwaar. Je ziet dat ook op kleine schaal gebeuren. Je zag dat dit zich ook voltrok in de stukken die wij toen bestudeerd hebben. Het ging niet zover dat informatie niet werd geleverd, maar bij de analyse van de stukken zie je dat bij allerlei onderwerpen de positieve interpretatie wat meer in hoofdletters werd gedrukt dan de negatieve. Dat gold eigenlijk voor het hele project in al zijn onderdelen. Dat hebben wij ook heel duidelijk signaleerd en aan de Kamer meegegeven (...).

¹¹⁴ Twijnstra Gudde, *Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute*, Den Haag, 31 augustus 1993. Twijnstra Gudde heeft voor de beoordeling van de tratering samengewerkt met DHV Milieu en Infrastructuur en voor de beoordeling van macro-economische onderbouwing is een beroep gedaan op het Nederlands Economisch Instituut (NEI).

De heer Van den Berg meent hier een soortgelijke verklaring voor te kunnen bieden.

*De heer **Van den Berg**: Er is een zekere wetmatigheid, die ook uit andere politieke discussies bekend is. Als een project wordt voorgesteld, dan gebeurt dat nogal positief. Ook bij andere projecten heb ik kritische vragen gesteld. Ik noem Schiphol en de HSL. Daar heb ik soortgelijke tendensen gezien, ook wat betreft de eerste financiële prognoses. De eerste inschattingen zijn altijd te laag. Als je een project voorstelt en je presenteert enorme kosten, die ook nog wel eens zouden kunnen tegenvallen, dan doet dat het project natuurlijk geen goed. Zo wordt het dus niet gebracht. (...) als een project politiek nogal wat gepusht wordt ± ik heb ervaren dat er nogal wat politieke druk achter zat ± dan ga je niet de negatieve aspecten vooropzetten. Je noemt ze misschien in een voetnoot of in kleine lettertjes, maar je gaat ze niet vooropzetten. Zo werkt het. Eigenlijk zou het natuurlijk volledig objectief neergezet moeten worden, maar de ervaring in dit soort situaties is dat het enigszins rooskleurig wordt neergezet. Dat zagen wij bij dit project niet alleen in het begin, maar ook later. De positieve dingen worden direct gemeld, de negatieve dingen blijven zo lang mogelijk buiten beeld. De Kamer moet daar zelf achteraan. Ook bij andere discussies heb ik ervaren dat dat soort gegevens niet altijd spontaan op tafel wordt gelegd. Ik trek een parallel met de Schipholdiscussie. Gewoon over de nuchtere cijfers, de vliegbewegingen en de capaciteit, hebben wij nog heel lang na de besluitvorming eindeloze discussies gevoerd. De heer Rosenmöller heeft daar een rol in gespeeld. Die cijfers kwamen maar niet goed op tafel, zelfs na de besluitvorming. Dat soort fenomenen heb ik veel meegemaakt.*

De zienswijze van de heren Bekker en Van den Berg (SGP) komt overeen met de visie van Flyvbjerg, hoogleraar aan de universiteit van Aalborg (Denemarken).

*De heer **Flyvbjerg**: Door middel van misinformatie is het waarschijnlijker dat je jouw project goedgekeurd krijgt. Peter Hall heeft destijds ook laten zien dat het heel riskant is om kosten te onderschatten en baten te overschatten. Hij legt het heel boeiend uit in zijn boek en hij wijst ook op het risico van destabilisatie van projecten. Eigenlijk gaat het om chaosmanagement. (...) Uiteindelijk gaat het erom dat de planners en de managers moeten vechten voor geld en daarbij gaat het om grote bedragen. Het is heel moeilijk om meer geld te krijgen voor je project. Vaak moet dit aan het parlement worden voorgelegd en leidt het tot heel wat discussie. Dit destabiliseert het proces. De projectplanners en de projectponsors weten dat het rendabel is om de baten te overschatten en de kosten te onderschatten. Het zou ook irrationeel zijn, zoals blijkt uit de citaten die ik in mijn presentatie heb gebruikt, om dat allemaal niet te doen. Iedereen doet het, zeggen de planners en de sponsors, dus wij doen het ook.*
Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

De conclusie van Twijnstra Gudde is gebaseerd op harde, individuele bevindingen ten aanzien van de vervoersprognoses, de voorwaarden waaronder een rendabele exploitatie mogelijk is en de macro-economische effecten van de Betuweroute.

Prognoses

Twijnstra Gudde en het NEI, dat zich in opdracht van Twijnstra Gudde buigt over de macro-economische effecten, stellen als eerste het kwaliteitsscenario van de NS (de welbekende «65 miljoen ton») ter discussie. Hun oordeel ligt er niet om. Geconstateerd wordt dat in de PKB 3 alleen het gunstige scenario van de NS (voor heel Nederland) wordt genoemd, terwijl de NS ook een minder gunstig scenario heeft berekend. Dit wekt «bevreemding». Het is verder ondoorzichtig waarop de prognose van de nationale goederenstroom is gebaseerd, terwijl ook de grondslag van de modal split onduidelijk is. Het kwaliteitsscenario is bovendien te

omschrijven als een *«in hoge mate taakstellend scenario»*. Even verderop volgt de uitsmijter. *«Wegens het taakstellend karakter van het PKB 3 scenario en de zeer zware eisen die realisatie stelt aan het spoorbedrijf, moet men aannemen dat de nulalternatieven met minder onzekerheid omgeven zijn dan het PKB 3 scenario. Het wekt dan ook verwondering dat in de PKB 3 en de Knight Wendling studies steeds gesproken wordt van verliezen die bij het niet realiseren van de Betuweroute geleden zullen worden.»*

Over de prognoses van McKinsey toont Twijnstra Gudde zich positiever. *«De prognoses van McKinsey zijn wat doorzichtiger dan die van NSG. Ook de omstandigheid dat McKinsey zich baseert op de CPB-scenario's draagt bij aan deze bevinding»*. Twijnstra Gudde benadrukt echter ook dat de prognoses van McKinsey potenties zijn, die slechts onder stringente randvoorwaarden zullen worden gerealiseerd.

Voorwaarden voor exploitatie

Over die randvoorwaarden stapt het kabinet volgens Twijnstra Gudde te eenvoudig heen. In de PKB 3 gaat het kabinet ervan uit dat aan alle voorwaarden zal worden voldaan. *«Hieruit leiden wij bij voorbaat af dat genoemde berekeningen een zeer optimistisch beeld over de Betuweroute schetsen»*, aldus Twijnstra Gudde. Bovendien zijn de kerncijfers met betrekking tot de exploitatie, die het kabinet in de PKB deel 3 hanteert, niet allemaal even goed onderbouwd. Sommige cijfers zijn zelfs niet terug te vinden in de onderliggende stukken. Uit de berekeningen van Twijnstra Gudde zelf blijkt dat *«PKB 3 wellicht te optimistisch is. Een concurrerend spoorvervoer en een forse infrastructuurheffing en een goed rendement voor de spoorvervoerder maken het spoorvervoer duur. Wellicht zal dit leiden tot verlies van volumina aan andere modaliteiten»*.

Dit doet de vraag rijzen of de Betuweroute ooit bedrijfseconomisch en macro-economisch rendabel kan zijn én de overheid tegelijkertijd de kosten van onderhoud en een deel van de kosten van de aanleg kan terugverdienen. Meijdam, een econoom verbonden aan de KUB in Tilburg, uit zijn twijfels hierover en sluit zich aan bij de kritiek van het NEI. Op 17 november 1993 schrijft hij in ESB het volgende: *«Als we de kabinetsplannen analyseren, moeten we concluderen dat de plannen economisch onvoldoende onderbouwd zijn. Direct renderen doet de investering in geen geval. Of rendabele exploitatie door de NS mogelijk is als een gebruikersbijdrage wordt geëist, is onzeker. Voor de financieringsplannen van het kabinet is deze gebruikersbijdrage echter essentieel, omdat hiermee de voorziene inbreng van private financiers vergoed moet worden. Deze bijdrage kan grote gevolgen hebben voor het marktpotentieel van het vervoer per spoor. Onvoldoende marktpotentieel zou echter betekenen dat de Betuweroute ook indirect (lees: macro-economisch) niet rendabel is.»*¹¹⁵

Macro-economische effecten

De verhandeling over de macro-economische effecten door het NEI is relatief uitgebreid. Het bureau gaat in op de door Knight Wendling en het CPB gevolgde werkwijze en gehanteerde modellen. Daarover maakt het instituut een aantal kritische opmerkingen. Het gaat daarbij onder meer over de multipliers die Knight Wendling hanteert. Ook stelt het NEI zich op het standpunt dat voor een goede analyse van de macro-economische effecten een alternatieve aanwending van de investering in de beschouwing dient te worden betrokken, om zo duidelijkheid te krijgen over de werkelijke werkgelegenheid die wordt geschapen.

¹¹⁵ Meijdam, A. C., De Betuweroute op drijfzand?, in: ESB 78 (1993), pag. 1052±1055.

Kern van het betoog van het NEI wordt echter gevormd door de analyse van de scenario's waarop de berekeningen van Knight Wendling en het CPB zijn gebaseerd. In aanvulling op wat het NEI meldt over het taakstellende karakter van de PKB-prognose van 65 miljoen ton, constateert het NEI dat de wijze waarop omgegaan is met de nulvarianten (als de Betuweroute niet wordt aangelegd) en de taakstellende prognose van cruciaal belang zijn voor de hele evaluatie. *«De daaruit voortvloeiende aandeelvergroting van 2,5 procent van het totale vervoer in Nederland, vormen de basis voor de berekende miljardenopbrengst».*

In alle varianten wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de spoorvervoerder geen enkele bijdrage hoeft te leveren in de kosten van aanleg en onderhoud van de Betuweroute, wat *«in strijd is met de recente EEG richtlijnen»*. Een eventuele bijdrage kan grote invloed hebben op de opbrengsten. Het is verder onmogelijk vast te stellen of het ER-scenario, waarvan uitgegaan wordt, plausibel is. *«De recente ontwikkelingen in zowel West- als Oost-Europa hebben het optimisme (...) enigszins getemperd, en lijken erop te wijzen, dat de GS-varianten tenminste een even grote waarschijnlijkheid moeten worden toegekend als de ER-varianten.»*

De conclusie die het NEI aan het einde trekt is helder. De resultaten van de macro-economische analyses berusten op de veronderstelling dat aan een aantal zeer stringente veronderstellingen wordt voldaan. *«Als niet aan deze condities wordt voldaan, komen de bevindingen op losse schroeven te staan.»*

Naar aanleiding van deze analyse concludeert Twijnstra Gudde vervolgens dat de berekening van de macro-economische kosten en baten een aantal vragen opwerpt van methodologische en inhoudelijke aard. In de voorstellen lijkt nogal eens uitgegaan te zijn van veronderstellingen en aannames die een *«te rooskleurig beeld»* opleveren, *«waardoor niet zonder meer de conclusie is te trekken dat er sprake is van een ± macro-economisch ± positief saldo.»* Daar tekent Twijnstra Gudde bij aan dat het altijd een hachelijke zaak is om macro-economische kosten en baten te berekenen.

Opvallend is dat Twijnstra Gudde daarnaast ook kritisch is over de gevolgde besluitvormingsprocedure en de projectafbakening.

De gevolgde besluitvormingsprocedure

Twijnstra Gudde meent dat de gevolgde procedure ertoe heeft geleid dat er geen expliciete en open discussie heeft plaatsgevonden over alternatieve tracés. De PKB Betuweroute bevat één voorkeurstracé en niet een aantal, zoals de Projectnota. *«Het belangrijkste is echter ons inziens dat in PKB 3 een aantal passages is gemarkeerd als beslissing van wezenlijk belang (...) Onder de markering valt ook de horizontale en verticale bandbreedte van het tracé (...).»* Dat betekent dat er geen ruimte is om later nog tunnels, bruggen of verdiepte liggingen te realiseren op plaatsen waar dit tracé nu op maaiveld is ingetekend. *«Dit illustreert dat PKB deel 3 een stuk is dat enerzijds de kenmerken heeft van een algemene beleidsnota en anderzijds van een concreet tracébesluit, en daardoor enigszins hybride is.»* De heer Bekker meent dat dit het gevolg was van het feit dat het niet ging om de oplossing van een probleem, maar om het probleem van de oplossing.

*De heer **Bekker**: Wij hebben wel eens gezegd dat het niet zozeer ging om de oplossing van een probleem maar om het probleem van de oplossing. Er was heel snel naar een bepaalde oplossing toe gewerkt. Er lag een heel concreet bijna besteksachtig ontwerp, terwijl de discussie, de gedachtevorming over de initiatieffase, lang niet zo concreet en zo goed was uitgewerkt als het bijna definitieve ontwerp.*

Daar komt bij dat het project Betuweroute als zodanig niet eenduidig is gedefinieerd. Zo signaleert Twijnstra Gudde dat de Havenspoorlijn niet behoort tot de Betuweroute, maar wel in de kostenopzet is meegenomen, terwijl de aanleg van de aftakkingen naar Oldenzaal en Venlo in zijn geheel buiten het project vallen. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de macro-economische rentabiliteit en milieueffecten worden berekend. *«In het algemeen kan de vraag worden gesteld of bij een dergelijk weinig gepreciseerde projectomschrijving duidelijk genoeg is waar nu eventueel «ja» tegen wordt gezegd. Ons inziens is dat op dit moment niet duidelijk genoeg».* Het oordeel van Twijnstra Gudde in de slotbeschouwing luidt overigens niet dat het niet helder genoeg is, maar *«dat het nooit duidelijk genoeg kan zijn.»*

*De heer **Bekker**: Wij hebben in dit geval geredeneerd dat de Betuweroute een project was. Het was eigenlijk een tamelijk klassiek project, zij het van een heel grote omvang, van een heel grote schaal. Bij het beoordelen van het project hebben wij dus ook gekeken in welke mate de opzet en de stukken die er lagen, voldeden aan de eisen die moeten worden gesteld aan een project, of het nu een groot of een klein project is. Wij hebben onze meetlat van projectmatig werken eigenlijk langs de anderhalve meter gelegd, en met name ook langs de stukken die ter besluitvorming voorlagen. Die methode was erg verhelderend, ook omdat wij daarvoor de werkzaamheden redelijk konden verdelen. Wat ons toen eigenlijk in het begin al opviel, was dat het project Betuweroute volgens de regels van de kunst van projectmatig werken zoals wij die hanteren, toch erg moeilijk te hanteren en te beschrijven was. (...).*

*De heer **Koopmans**: En wat vond u in die zin dan de risico's van zo'n aanpak?*

*De heer **Bekker**: Als je het project niet goed op z'n resultaat beschrijft, dan weet je nooit precies wat je krijgt als het klaar is. Dat is een groot risico. Je kunt het vergelijken met een gebouw waarvan je in het midden laat of er wel of niet een dak op komt. Dat is toch vervelend als je aan het bouwen bent. Dat vinden wij een groot risico bij dit soort projecten.*

Twijnstra Gudde gaat in het rapport ook in op de andere motieven en overwegingen die bij de aanleg van de Betuweroute een rol spelen, zoals de internationale context, de alternatieven, de aansluiting met Duitsland en de milieuoverwegingen.

Andere motieven en overwegingen

De internationale context

«Enigszins mager», zo luidt de kwalificatie die Twijnstra Gudde verbindt aan de uiteenzetting van het kabinet over de situatie in Europa. Er zou zonder meer een trend bestaan in Europa om het spoorvervoer te versterken. Het zou, in de ogen van Twijnstra Gudde, echter te ver gaan om te stellen dat al op zeer korte termijn de effecten hiervan op vele plaatsen zichtbaar zullen zijn.

Milieu, landschap en veiligheid

In de PKB deel 3 wordt geen expliciete doelstelling geformuleerd voor het terugdringen van luchtverontreiniging. Voorts wordt niet ingegaan op het totale effect van de Betuwe-route op deze emissies, rekening houdend met de totale vervoersprognose. *«Hierdoor is onduidelijk of de invloed op de emissies van de door de Betuwe-route te verwachten extra vervoershoeveelheid, tezamen met de gewijzigde modal split, uiteindelijk leidt tot een afname van de luchtverontreiniging ten opzichte van het nul-alternatief. (...) Verder zijn de diverse scenario's niet getoetst aan de verstoringdoelstellingen van het NMP, is het onzeker of geluidsreductie van 3 dB (A) in 2000 gehaald kan worden, is de omvang van de vervuiling van bodem en water nog niet in detail onderzocht en geldt hetzelfde voor de risico's bij het vervoer van gevaarlijke stoffen.»*

Alternatieven

Twijnstra Gudde heeft in haar onderzoek twee spooralternatieven voor de Betuwe-route en het alternatief van gecombineerd vervoer per spoor en binnenvaart betrokken. Andere vervoersmodaliteiten zijn buiten beschouwing gelaten. Deze opmerkelijke keuze wordt verantwoord door Twijnstra Gudde door te wijzen op de keuze van het kabinet om hoe dan ook te investeren in railgoederenvervoer. *«Als deze stellingen worden onderschreven is een discussie over andere vervoersmodaliteiten niet meer aan de orde (...)»*

Aansluiting met Duitsland

Het rapport schetst hoever de Duitse regering is met de planning en financiering van de projecten die in de Overeenkomst van Warnemünde worden genoemd. De conclusie van Twijnstra Gudde is dat de overeenkomst in dit stadium een grote mate van zekerheid biedt over de intenties van het Duitse ministerie van Verkeer, *«maar de concretisering moet nog zijn beslag krijgen».*

Slotbeschouwing

In de slotbeschouwing plaatst Twijnstra Gudde de bevindingen in perspectief. *«De onzekerheden bij dit soort investeringsbeslissingen zijn groot. De rationele onderbouwing van de beslissing kent haar grenzen. Visie en wil moeten al snel een belangrijke rol gaan spelen. In dit geval een visie op de rol van Nederland in het vervoer van de toekomst. De voordelen van de aanleg zijn bij dergelijke beschouwingen vaak even lastig te grijpen als de nadelen.»*

In een aantal beschouwingen is in dit verband de voorgestelde beslissing aangemerkt als een afgedwongen keuze: wil Nederland een belangrijke rol als distributieland spelen, dan is met name ten behoeve van het snel expanderende containervervoer een aansluiting op het Europese spoornet noodzakelijk. *«Wij onderschrijven dat hier de kern van de discussie zou moeten liggen.»*

De heer Bekker: Ik denk dat het een illusie is om te denken dat je bij beslissingen over grootschalige infrastructuur de nut en noodzaak ervan puur rationeel kunt bewijzen. Als dat zo zou zijn, dan zou je eigenlijk bij wijze van spreken helemaal geen politieke besluitvorming meer nodig hebben. Dan maak je gewoon een rangorde, een prioriteitenlijstje. Degene die het hoogst scoort, wordt het dan. Ik denk dat je bij dit soort grootschalige projecten heel snel de grenzen bereikt van wat je kunt bewijzen, zij het dat het altijd makkelijker is om aan te geven dat iets niet bewezen is dan om te bewijzen dat het wel nuttig is (...).

Het is volgens Twijnstra Gudde onmiskenbaar dat de gevolgde procedure in de hand heeft gewerkt dat veel discussie wordt gevoerd over technische oplossingen en veel minder over uitgangspunten en eisen. *«Daardoor ontstaan soms spraakverwarringen en worden posities*

ingenomen die weinig ruimte laten voor creatieve, technische oplossingen.»

5.3.3 Duiding en weging

In het rapport van Twijnstra Gudde wordt een aantal harde noten gekraakt. Wanneer de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat kennis nemen van de bevindingen en conclusies, blijken zij deze bevindingen en conclusies verschillend te wegen.

Oud-Tweede Kamerlid Van den Berg is de mening toegedaan dat het project niet rijp is voor besluitvorming.

*De heer **Van den Berg**: Vanuit de kritische vragen die ik mijzelf gesteld had, zag ik het rapport als een duidelijke indicatie dat het op dat moment zonder nadere expertise op een aantal punten niet verantwoord was om het besluit te nemen. Het was niet pro of contra, maar het riep de vraag op of het project rijp voor besluitvorming was. Als er iets duidelijk naar voren kwam uit het rapport van Twijnstra Gudde, dan was het dat er behoorlijk wat onzekerheden waren. Ik noem de vervoersprognoses, de alternatieven, de financiën. Private financiering, die een hoeksteen vormde van het regeringsvoorstel, was op dat moment nog geheel buiten beeld. Daar zouden wij apart over discussiëren. Er waren nog veel factoren absoluut niet helder. Dat is een moeilijke stelling om te verdedigen, want je krijgt onmiddellijk de reactie: beste man, je wijst zelf op de enorme stapel rapporten die er al ligt, moet je er dan nog meer? Ik vind dat geen argument. Als die rapporten niet ingaan op de vragen die gesteld zouden moeten worden, dan zegt de hoeveelheid mij niets. Ik wil antwoord op die en die vragen. En pas dan vind ik het rijp voor besluitvorming.*

Oud-Tweede Kamerlid Feenstra daarentegen vond het juist wél verantwoord een besluit te nemen op basis van de voorliggende informatie.

*De heer **Feenstra**: Ik vind niet dat het rapport van Twijnstra Gudde wijst op een element dat volstrekt nog niet in beeld was gebracht. Daarmee vond ik dus ook dat het verantwoord was om de debatten van november en december in te gaan.*

*De heer **Aptroot**: Dan kijk ik vervolgens even naar het rapport zelf. (...) Als wij het rapport van Twijnstra Gudde lezen, zeggen wij dat er wat meer reden was om je achter de oren te krabben. En dat vind ik nu juist zo bijzonder, want u bent degene die een half jaar eerder en misschien wel als eerste Kamerlid zei dat er een onderzoek moest komen als alles niet goed en duidelijk op een rij stond. Dan komt er een onderzoek en dan ziet u geen enkel punt dat u belemmert om een besluit te nemen. Ik begrijp het niet.*

*De heer **Feenstra**: (...) U haalt een paar citaten uit het rapport, maar het rapport is breder. Op pagina 3 staat letterlijk: de projectnota, PKB 3, verdient een compliment. Daar is veel aandacht aan besteed. Op pagina 68 staat letterlijk: er is grote zorgvuldigheid gewenst en onzes inziens is die ook betracht. Op pagina 70: wij herhalen de waardering voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de stukken. Natuurlijk zijn er elementen waarvan je zegt dat ze tot een kritischer beoordeling leiden. Bijvoorbeeld ook de misschien wel erg optimistische cijfers van McKinsey en Knight Wendling worden hierin tegen het licht gehouden. Door het Centraal Planbureau wordt ook gevraagd of ze niet een tikje te optimistisch zijn.*

*De heer **Aptroot**: U bent het dus oneens met de heer Van den Berg, een collega-Kamerlid. Hij liet het niet alleen bij woorden, maar heeft uiteindelijk ook een motie ingediend. Hij vond het onverantwoord op dat moment een besluit te nemen. Hij was helemaal niet tegen een Betuweroute, maar hij zei dat men op dat moment geen verantwoorde besluiten kon nemen. Hij heeft uiteindelijk tegen moeten stemmen, omdat de tijd en de extra mogelijkheid om informatie te krijgen niet is genomen.*

De heer Feenstra: Ja, daar ben ik het mee oneens. Als je Twijnstra Gudde hebt ingehuurd om aan te geven of er nog volledig witte vlekken zitten in de aanlevering van het materiaal tot dan toe en dat is niet gebleken, kun je concluderen dat het dus rijp is voor politieke beoordeling. Die politieke beoordeling is ook gemaakt in het licht van de punten die ik zojuist al noemde, zoals de groei van het goederenvervoer en het belang van de mainport-functie. Je kunt de economie uiteindelijk niet borgen op het afbouwen van sectoren. Je moet je kracht ook zoeken en verder uitbouwen. Je moet op Europa letten. Je moet op milieu en leefbaarheid letten. In dat totale kader was het een besluit dat de Kamer in alle redelijkheid kon agenderen en waarover zij een oordeel kon uitspreken.

De beide zienswijzen lopen ver uiteen. Volgens de heer Bekker is het niet verwonderlijk dat de politieke weging van het rapport door iedere fractie anders wordt gemaakt. Doel van het onderzoek was nu juist dat Twijnstra Gudde een dergelijke weging mogelijk zou maken.

De heer Bekker: ik denk dat dat ook impliciet in de opdracht besloten lag (...) Ik denk dat de lezingen illustreren dat het een rapport was dat uitstekend aansloot op de vraag die ons gesteld was. (...) Ons was niet gevraagd om een second opinion uit te brengen in termen van «vertel ons wat wij moeten doen». Een dergelijk advies wordt ook wel eens aan een adviesbureau gevraagd. De opdracht was hier: breng in kaart of de informatie volledig, kwalitatief goed en consistent is, zodat wij als Kamer tot een politiek oordeel kunnen komen. Dat hebben wij, denk ik, uitstekend gedaan.(...)

De heer Koopmans: U kunt zich dus voorstellen dat er mensen waren die op grond van het rapport van Twijnstra Gudde gemotiveerd voor waren, maar dat er ook mensen waren die op grond van datzelfde rapport gemotiveerd tegen waren?

De heer Bekker: Ik geloof dat de mensen die tegen waren ± ik zeg niet «gemotiveerd» ±aan het rapport een aantal argumenten zouden kunnen ontlenuen om hun tegenstem te motiveren of in ieder geval te motiveren dat zij tegen Verkeer en Waterstaat zouden zeggen dat het werk moest worden overgedaan. Dat materiaal zat er in. Aan de andere kant: degenen die de nadruk legden op visie en strategisch inzicht en die eigenlijk de beslissing steunden om aan te sluiten op het Europese spoor-net plus het ontlasten van het Nederlandse personentrein-net van goederenvervoer, konden natuurlijk ook wel leven met het rapport. Dat is mij althans gebleken. (...) Het is een stevig rapport. Ik geloof wel dat het rapport wat meer munitie bood aan de tegenstanders dan aan de voorstanders. Een mager zesje past wellicht in één van de signaleringen die wij hebben gedaan dat Verkeer en Waterstaat wel voortdurend de positieve dingen wat extra benadrukte dan de negatieve.

Zoals blijkt uit het antwoord van de heer Bekker, heeft Twijnstra Gudde om die reden zelf ook geen finaal oordeel gegeven over het project. Uit het openbare gesprek met de heer Bekker maakt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op, dat de heer Bekker zelf vond dat de Tweede Kamer op dat moment eigenlijk nog geen verantwoorde beslissing kon nemen.

De heer Koopmans: Toen ik die bevindingen nog eens allemaal las, verbaasde het mij eigenlijk dat u niet tot de volgende scherpe conclusie kwam: op grond van deze bevindingen, waaruit blijkt dat er onvoldoende informatie is, de beschrijving niet in orde is, et cetera, kunt u, Kamer, nu geen verantwoord besluit nemen.

De heer Bekker: (A) Dat was niet de vraag aan ons. De vraag van de Kamer was niet: geef ons een advies wat wij moeten doen. (B) Voor een dergelijk oordeel was de tijd ook wel heel erg kort geweest. Wij hadden daar dan ongetwijfeld nog nader in moeten duiken. (C) Wij hebben dit natuurlijk wel besproken met de vaste commissie. Het is ook in de

discussie wel aan de orde geweest. Er zijn ook Kamerleden die gevraagd hebben: wat zou u nu doen als u Kamerlid was? U begrijpt dat het een adviesbureau niet past om in een advies op te nemen wat het adviesbureau zou doen als het Kamerlid was.

De heer Koopmans: Oké, voor of tegen de PKB, dat kan ik me voorstellen. Maar ik formuleerde net dat u geen besluit kunt nemen vanwege het ontbreken van een heleboel feitelijke, noodzakelijke informatie. Daarom vroeg ik dat aan u.

De heer Bekker: Een besluit kun je altijd nemen. Maar wij hebben de Kamer meegegeven om op een aantal onderdelen geen besluit te nemen dan nadat er helderheid over was geboden. Dat betrof eigenlijk alle elementen van de PKB.

5.3.4 De maximaal te realiseren diepgang

Twee weken na het verschijnen van het rapport van Twijnstra Gudde, reageert minister Maij-Weggen, mede namens minister Alders, op het rapport.¹¹⁶ De stevige bevindingen van Twijnstra Gudde worden door de minister aangeduid als «kanttekeningen bij het kabinetsbesluit». Ondanks deze kanttekeningen, zo laat minister Maij-Weggen weten, heeft ze waardering voor de positiefkritische benadering van Twijnstra Gudde. Het rapport onderstreept volgens de minister de grote zorgvuldigheid die betracht is bij het tot dusver voorbereiden van de besluitvorming over de Betuweroute. Het compliment uit de slotbeschouwing grijpt zij aldus met beide handen aan.

De PKB Betuweroute

De conclusie dat de PKB Betuweroute enigszins hybride is, komt volgens de minister voort uit de gekozen toetsingsystematiek. De PKB Betuweroute dient twee doelen: in de PKB worden de strategische keuzes uit het SVV 2 uitgewerkt en tegelijkertijd moeten in de PKB de bandbreedtes worden vastgesteld, die bindend zijn voor de verdere uitwerking van het tracé.

Daar komt volgens de minister bij dat de Betuweroute «*zich in deze fase van de besluitvorming moeilijk laat vergelijken met andere minder omvangrijke, straf af te bakenen en wellicht ook minder strategische projecten dan het onderhavige*».

De heer Bekker: In principe ben ik het daar niet mee eens. Ik denk dat je elk project langs de meetlat van projectmatig werken kunt leggen en dat bij alle projecten dezelfde principes aan de orde zijn, of het nu kleine of grote projecten zijn. Bij dit soort megaprojecten is de moeilijkheidsgraad, de complexiteit, natuurlijk aanzienlijk groter.

De noodzaak van de Betuweroute

Belangwekkend is de respons van de minister met betrekking tot de bevindingen en conclusies van Twijnstra Gudde betreffende de onderbouwing van nut en noodzaak van de Betuweroute.

De slotbeschouwing van Twijnstra Gudde geeft volgens minister Maij-Weggen goed weer wat de maximaal te realiseren diepgang van de onderzoeken is. De minister is dan ook van mening dat «*er thans een onderzoeksgraad bereikt is waarvan gezegd kan worden dat verder onderzoek op dit moment niet kan bijdragen tot een betere parlementaire besluitvorming*». Direct daaraan toevoegend dat alle onderzoeken, ondanks de verschillende aannamen en benaderingen, in dezelfde richting

¹¹⁶ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 13.

wijzen. «*De slotbeschouwing van Twijnstra Gudde pleit derhalve ook voor een procedure met een parlementaire behandeling.*»

Verderop in de brief blijkt dat de minister met «alle onderzoeken» voornamelijk doelt op de onderzoeken van Knight Wendling, het CPB, McKinsey en in mindere mate van de NS. De rapporten van Knight Wendling en het CPB zijn «*richtinggevend (...) voor de noodzaak van de Betuweroute*». Beide invalshoeken zijn in de PKB 3 gepresenteerd, «*omdat beide benaderingen hun meerwaarde hebben:*»

Uit de verschillende onderzoeken blijkt volgens de minister dat er voldoende markt is voor spoorvervoer én dat deze commercieel te exploiteren is. Zij wijst daarbij op het onderzoek van McKinsey en het Toekomstplan voor het Goederenbedrijf van de NS. De minister is allerm minst onzeker of de NS aan de door McKinsey geformuleerde eisen kan voldoen. «*Geconcludeerd is dat NS Goederen aan die eisen kan voldoen.*»

«*Ik ben van mening*», zo rondt de minister af, «*dat de verschillende rapporten het inzicht in de noodzaak tot aanleggen en de rentabiliteit van de Betuweroute aanzienlijk hebben verdiept. Van belang is daarbij dat de verschillende onderzoekers tot dezelfde eindconclusie komen, namelijk doen en wel zo spoedig mogelijk*». De geuite kritiek, dat het kabinet de zaken te rooskleurig voor zou stellen, deelt minister Maij-Weggen «*derhalve niet*».

Deze conclusie van minister Maij-Weggen is aantoonbaar onjuist. Zo rapporteert het CPB dat de aanleg van de Betuweroute rendabel *lijkt*. Ook de heer Paauwe kan zich niet in de reactie van Maij-Weggen vinden.

De heer Paauwe: In geen enkel rapport van ons staat: doen. Dat is duidelijk. Laat daar geen misverstand over zijn. Wij waren een belangrijk onderdeel voor volumeprojecties, capaciteitsaspecten, prijseconomische verschillen en «modal shift»-veranderingen. Dat was een heel wezenlijk onderdeel van het geheel, maar er speelde nog veel meer, bijvoorbeeld het milieu en de internationale uitstraling. Daar hebben wij ons niet mee bemoeid. Wij hebben ons daar wel persoonlijke meningen over gevormd, maar dat stond niet in de onderzoeksopdracht. Men moet zich ook ergens toe beperken. Er is geen rapport of brief van ons waarin staat: op basis van wat wij weten en ons houdende aan de aspecten waarvan ons is gevraagd om die te onderzoeken, zeggen wij: dit meteen gaan doen. Zo is het ook in persoonlijke gesprekken nooit gegaan (...).
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

In 2004 kijkt de oud-minister Maij-Weggen hier als volgt op terug.

Mevrouw Maij-Weggen: Voor de zorgvuldigheid is het goed als ik het precieze citaat voorlees. Het gaat om een debat uit 1993. Ik zeg daarin: «Twijnstra Gudde, McKinsey, Knight Wendling, Coopers & Lybrand, tal van gerenommeerde bureaus hebben geadviseerd over de Betuweroute. Al hun adviezen gaven zekerheden aan, maar ook twijfels (ik zeg dit dus heel nadrukkelijk), laten wij daar heel eerlijk over zijn. Maar al die adviezen wijzen in elk geval in een richting en dat is doen.» Ik heb niet gezegd dat «doen» in die rapporten zou staan. Op dat punt moet ik u corrigeren. Daar waren die rapporten ook niet voor geschreven. Rapporten worden geschreven om de keuze te onderbouwen, op verschillende facetten. Het is aan de politiek om dan vervolgens op grond van die rapporten te concluderen: doen. Mijn conclusie was dat er in geen enkel rapport zaken werden aangegeven op grond waarvan wij moesten zeggen dat wij het echt niet moesten doen. Mijn conclusie was: doen. Die conclusie stond niet in de rapporten en dat zeg ik ook

niet in dat citaat. Als u aan de heer Paauwe vraagt of dit in zijn rapport stond, dan stelt u hem een verkeerde vraag. Het kon niet in zijn rapport staan en het stond er ook niet. Dus zei de heer Paauwe «nee». U mag daaruit niet concluderen dat er in het rapport stond: niet doen. Dat is onzin. Mijn conclusie was een politieke conclusie. Ik heb het vervolg van het debat er nog eens op nagelezen. Kamerleden hebben die conclusie op dat moment ook zo opgevat. Zij geven er een andere uitleg aan dat u nu in deze hoorzitting doet.

De voorzitter: Ik citeer u: «Ik ben van mening dat de verschillende rapporten het inzicht in de noodzaak tot aanleggen en de rentabiliteit van de Betuweroute aanzienlijk hebben verdiept. Van belang is daarbij dat de verschillende onderzoekers ten aanzien van de investeringen in de Betuweroute tot dezelfde eindconclusie komen, namelijk doen en wel zo spoedig mogelijk.»

Mevrouw Maij-Weggen: Dat is dezelfde politieke conclusie.

De voorzitter: Ik herhaal: van belang is daarbij dat de verschillende onderzoekers ten aanzien van de investeringen in de Betuweroute tot dezelfde eindconclusie komen, namelijk doen en wel zo spoedig mogelijk. U heeft het over de onderzoekers.

Mevrouw Maij-Weggen: Zonder enige twijfel is dat mijn conclusie.

De voorzitter: Dat begrijp ik. Dat incasseren wij ook. Onderzoekers doen inderdaad geen...

Mevrouw Maij-Weggen: Onderzoekers wordt niet gevraagd om dat soort conclusies te trekken.

De voorzitter: Ik kom hierop terug omdat u twijfelde aan de juistheid van ons citaat.

Mevrouw Maij-Weggen: Dat citaat zit waarschijnlijk iets dichter bij hetgeen zojuist werd gezegd. Daarom is het des te beter dat ik mijn citaat ernaast leg.

De voorzitter: Het zit er niet alleen iets dichter bij, maar het is het citaat. U gebruikt de rapporten en de onderzoekers als een legitimatie om het te doen. Dat is uw verantwoordelijkheid. Ik wilde het alleen even scherp geformuleerd hebben.

Mevrouw Maij-Weggen: Dat is inderdaad mijn conclusie en mijn verantwoordelijkheid.

De voorzitter: Dat is helder. U geeft aan dat het een politieke keuze is.

Mevrouw Maij-Weggen: Absoluut.

Terecht stelt mevrouw Maij-Weggen dat zij in het plenaire debat in de Tweede Kamer in december 1993 heeft aangegeven dat uit die onderzoeken twijfels spreken.¹¹⁷ Letterlijk staat in de Handelingen het volgende te lezen: «Al hun adviezen geven zekerheden aan en ook twijfels. Laten we daarover eerlijk zijn. Maar al die adviezen wijzen in elk geval in één richting: doen!».

De formulering, zoals deze in de brief van 14 september 1993 verwoord staat, moet dus blijkbaar niet letterlijk worden genomen, maar moet als «politieke conclusie» worden beschouwd.

De NS kan aan de eisen voldoen

Interessant in dit licht is een andere zinsnede in de brief van minister Maij-Weggen van 13 september 1993. De minister meldt dat «geconcludeerd is dat de NS Goederen aan die eisen kan voldoen». Nog los van het

¹¹⁷ TK, 1993±1994, Handelingen 16, 1±77

feit dat Twijnstra Gudde en het NEI dit niet hebben kunnen vaststellen, blijken de diverse onderzoeken waaraan minister Maij-Weggen refereert, deze conclusie ook niet te ondersteunen:

- ± in het onderzoek van Knight Wendling is die vraag niet aan de orde gekomen. Knight Wendling heeft slechts verondersteld dat aan deze randvoorwaarde voldaan is;
- ± het CPB geeft ook geen antwoord op de vraag, maar constateert dat het een voorwaarde is dat spoorwegmaatschappijen «*uiterst efficiënt*» kunnen opereren (zie paragraaf 4.4.4);
- ± McKinsey stelt dat het «*te vroeg is om er zeker van te zijn dat deze organisatorische, commerciële en administratieve vaardigheden en daadkracht ook daadwerkelijk ± en snel ± zullen ontstaan en de structuur van ketens in het intermodale vervoer worden aangepast*» (zie paragraaf 4.3.3).

Drie jaar eerder nog, in 1990, was de NS overigens zelf óók allerm minst overtuigd of ze aan die eisen zou kunnen voldoen. De keuze voor het groeiscenario, met de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen, was destijds min of meer uit nood geboren. «*In de huidige vorm zal NS Goederenvervoer niet in staat zijn de geprognoseerde groei op te vangen (...) ingrijpende maatregelen moeten worden getroffen om enerzijds het product te verbeteren, anderzijds een prijsniveau aan te houden dat in de marktverhoudingen past (...) In dit toekomstplan voor het goederenbedrijf heeft NS duidelijk gemaakt waarom zij voor het groeiscenario kiest. Het is geen gemakkelijke weg, maar wel een weg met perspectief. Tegenover de normale ondernemersrisico's staat een solide kans op succes. Dat bieden de andere scenario's bepaald niet*».

De heer Westerduin meent dat het niet onlogisch was om ervan uit te gaan dat NSG aan de eisen zou voldoen. Dat was immers het beleid.

De heer Westerduin: Het beleid was erop gericht om een echt concurrerend spoorproduct neer te zetten. De wegvervoerders hebben dat en de binnenvaart kwam in de vaart der volkeren omhoog, dus dat moest gebeuren. Dat hoorde bij de gedachte over de economische groei. Het kabinet wil dat dan ook (...) Wat werd gezegd, paste ook in de richting die het beleid opging. Het is dan ook niet onlogisch om ervan uit te gaan dat, als wij dat voor elkaar krijgen, ook de verwachte uitkomst wordt gerealiseerd. Wil je concurreren, dan moet ook het spoorproduct concurrerend zijn. Anders gaat men er niet over rijden. Het was dus beleid.

Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

De uitspraak van de heer Westerduin toont aan dat de conclusie van het NEI, dat het scenario van 65 miljoen ton van de NS als taakstellend typeerde, juist was.

5.4 Het debat in de Tweede Kamer

5.4.1 De aanloop

Na publicatie van de rapporten van de Stuurgroep Van Engelshoven en Twijnstra Gudde maakt men zich in en buiten Den Haag langzaam op voor het parlementaire debat over de Betuweroute.

Op 6 oktober 1993 houdt de commissie Verkeer en Waterstaat een hoorzitting over de Betuweroute. Daarna is er op 10 oktober nog een congres over de Betuweroute. De organisatie is in handen van het VLOB

en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV). Veel leden van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat zijn op het congres aanwezig. Sprekers zijn onder meer professor Pols en de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Van der Plas.

De heer Pols is zeer kritisch over de aanleg van de Betuweroute en laat dat tijdens het congres ook duidelijk blijken. In 2004 geeft hij voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een korte uiteenzetting van de kritiek die hij toen uitte. Daarbij refereert Pols ook aan het rapport van Twijnstra Gudde en de reactie hierop van de minister van Verkeer en Waterstaat.

*De heer **Pols**: De Betuweroute had alle kenmerken van wat in de literatuur een plannings-ramp heet: een compleet uit de hand lopend project door een combinatie van een aantal factoren met een stelselmatige onderschatting van de kosten en een stelselmatige overschatting van de baten. Bovendien werden de mogelijkheden om de beschikbare capaciteit beter te benutten, onderschat; drie factoren dus die een financiële ramp konden betekenen. Ik heb daar toen op gewezen. Ik heb ook aangegeven waarom. Het bedrag wat toen werd genoemd was f 3,2 miljard. Dit bedrag was in de PKB-procedure al opgelopen naar 6 miljard. Ik heb aangegeven dat dit door de kosten van de ruimtelijke inpassing kon oplopen tot, in ieder geval voor de hoofdtak, een bedrag van f 10 tot f 15 miljard. Daar was namelijk volstrekt geen rekening mee gehouden. Er werd gewoon van uitgegaan dat het domweg op maaiveld kon worden aangelegd. Verder was mijn kritiek een totaal gebrek aan strategische afweging en allerlei opgeklopte vormen van wensdenken. Ik had zeer veel waardering voor het rapport van Twijnstra Gudde. In tegenstelling tot de wat milde beoordeling door de heer Bekker van afgelopen vrijdag, gaf ik geen 6- maar een volstrekte onvoldoende. In het rapport van Twijnstra Gudde dat in opdracht van de Kamer is opgesteld, werd de vinger bij bijna alle zwakke punten gelegd. De enige conclusie was dat de onderbouwing van geen kanten deugde en dat het huiswerk bijna compleet moest worden overgedaan. Het ministerie zag echter kans om met een vrolijk verhaal naar de Kamer terug te komen. Het zei dat de diverse rapporten allemaal dezelfde kant uitwezen en dat was: doen. Dat stond er absoluut niet. Ik heb dat tenminste niet kunnen ontdekken en ik denk dat niemand dat kon ontdekken. Er was zelfs al aangegeven dat het milieu-voordeel nihil of zelfs negatief zou zijn. Er werden twijfels geuit over de rentabiliteit enzovoorts. Die positieve beoordeling klopte niet.*

*De heer **Hermans**: Hoe verklaarde u die reactie op het rapport van Twijnstra Gudde?*

*De heer **Pols**: Totaal onbegrijpelijk. Als je zag hoeveel ernstige tekorten Twijnstra Gudde constateerde, kon je niet veronderstellen dat de Kamer groen licht zou geven; of het moet aan de aandacht zijn ontsnapt of er wordt een andere schaal voor behoorlijk werk gehanteerd dan professioneel gebruikelijk is. Op grond van het rapport van Twijnstra Gudde was er geen enkele aanleiding om via de PKB groen licht voor de Betuweroute te geven.*

Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.

Naar aanleiding van zijn voordracht op het congres wordt de heer Pols door secretaris-generaal Van der Plas uitgenodigd om langs te komen op het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

*De heer **Pols**: Hij was van mening dat mijn reactie helemaal nergens op sloeg en totaal onverantwoord was. (...) Van de Plas had zich voorzien van de belangrijkste economen van het ministerie, dus de directeuren van de verschillende diensten. De verwachting was dat men duidelijk kon maken dat ik als hoogleraar aan de TU Delft niet kritiek zou moeten leveren op zo'n belangrijk project, maar juist een constructieve bijdrage moest leveren, en dat mijn kritiek ongerechtvaardigd was. (...) Het was gewoon een verwijt. Hoe kunt u zoiets doen? Het slaat helemaal nergens op. Heeft u de stukken soms niet gelezen? (...)*

De heer Hermans: Dat gesprek met Van der Plas en vier economen wordt afgesloten. Hebben zij iets met uw kritiek gedaan? Was er sprake van een welwillend oor of wilde men uw stellingname veranderen?

De heer Pols: Het was een heel vriendelijk gesprek, daar niet van. De andere partij ± en dat gold zeker voor Van der Plas ± was dermate overtuigd van het heil van de Betuweroute dat die niet ter discussie stond. Hij wees op het belang voor de haven enzovoorts. Alternatieven waren er niet volgens hem. Dat werd ontkend via een heel simpele of/of-redenering: of de Betuweroute moet er komen of de binnenvaart moet al het vervoer voor haar rekening nemen dat anders over het spoor zou gaan. Daar kwam de onbegrijpelijke uitspraak dat de binnenvaart niet over de Alpen kan, uit voort. Het grootste deel van het vervoer hoeft helemaal niet over de Alpen (...).

Schriftelijke vragen

Ter voorbereiding op de parlementaire behandeling over PKB deel 3 worden in die maand tevens maar liefst 433 vragen ter beantwoording aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM voorgelegd. De vragen richten zich op het hele spectrum van de besluitvorming, maar de meeste gaan over de maatschappelijke rentabiliteit, de private financiering (bedrijfseconomische rentabiliteit) en de aard en kosten van de tracékeuze en (alternatieve) maatregelen. Een deel van de vragen heeft betrekking op de conclusies en bevindingen van Twijnstra Gudde en het onderzoek van de Stuurgroep Van Engelshoven. Een week voor het debat komen de antwoorden beschikbaar.¹¹⁸

Geen nieuwe inzichten

Over het algemeen bevatten de antwoorden weinig nieuwe inzichten. Op de vraag bijvoorbeeld of een toelichting gegeven kan worden op de aanneme, dat van de railexploitant vanaf het jaar 2001 een gebruikersbijdrage voor infrastructuur zal worden gevraagd die in het jaar 2015 is opgelopen tot f 180-f 300 miljoen, antwoordde de minister: «de aanneme van McKinsey gaat mede uit van een kostenverlaging die de bruto marge vergroot. Tegen die achtergrond is het bedrag aannemelijk».

De stelling dat de binnenvaart de groei van het goederenvervoer niet kan opvangen, is volgens het kabinet «niet zozeer gebaseerd op technische onderzoeksrapporten als wel op het eenvoudige gegeven, dat met de binnenvaart lang niet alle bestemmingen op een concurrerende wijze in het achterland bereikt kunnen worden».

Op de vragen over de private financiering gaat de minister uitgebreid in. Dit onderwerp is door Twijnstra Gudde niet meegenomen in haar onderzoek, omdat het kabinet hierover nog geen standpunt had ingenomen. Vlak voor de Kamerbehandeling is deze duidelijkheid er alsnog.

Minister Maij-Weggen blijkt optimistisch te zijn over de mogelijkheid om f 1,5 miljard van private financiers aan te trekken. Aan twee belangrijke voorwaarden is voldaan: overheid en private bedrijven streven geen conflicterende belangen na en het project biedt de mogelijkheid tot het heffen van een directe gebruikersbijdrage. De minister doet uit de doeken dat vanuit deze gedachte is gekozen voor een constructie waarbij de private partijen tijdens de bouwfase, in ruil voor een 30-jarige concessie met betrekking tot de exploitatie van de railinfrastructuur, een substantiële bijdrage leveren aan de aanlegkosten (zie ook hoofdstuk 8). De verwachting van de minister is dat de definitieve selectie van de private partij niet voor medio 1996 plaats zal vinden. Het resultaat zal eerst ter toetsing aan

¹¹⁸ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 14.

de Tweede Kamer worden voorgelegd, voordat een definitieve overeenkomst met de private partijen kan worden aangegaan.

5.4.2 De stellingen worden betrokken

Nog voordat de antwoorden op de schriftelijke vragen binnen zijn, pleit Tweede Kamerlid Feenstra (PvdA) eind oktober openlijk voor extra voorzieningen. Volgens de heer Feenstra is op vijf punten in het tracé extra geld nodig voor verbeteringen. Hij pleit onder meer voor het aanleggen van de Betuweroute op maaiveldhoogte en aanscherping van de geluidsnorm van 60 dB (A) naar 57 dB (A). Volgens de heer Feenstra mag de Betuweroute f 8 miljard kosten, in plaats van de op dat moment geraamde f 6,2 miljard *«Het extra geld kan volgens Feenstra worden gebruikt om voorzieningen te treffen bij vijf knelpunten langs het tracé: bij Gorinchem, Tiel, Zevenaar en bij het natuurgebied Pannerdenschkanaal onder Arnhem. Bij Gorinchem kan zo overlast voor woonwijken worden voorkomen, terwijl Barendrecht, volgens Feenstra «een breiwerk van infrastructuur», al zwaar genoeg is belast.»*¹¹⁹

Als hij erin slaagt

In Trouw van 5 november 1993 valt te lezen dat ook de heer Leers van het CDA van mening is dat er extra geld moet komen voor mitigerende voorzieningen. Volgens het artikel in Trouw zal het voor Leers moeilijk worden om de CDA-fractie hiervan te overtuigen. Een stuk moeilijker in ieder geval dan voor de heer Feenstra. Enkele fragmenten uit het artikel:

«Dat de Betuwelijn niet f 6,2 maar 8 miljard zal kosten, daarover trekt in Den Haag al niemand meer de wenkbrauwen op. PvdA-woordvoerder Feenstra zegt het zelfs hardop. Zijn CDA-collega Leers heeft het er wat moeilijker mee. Twee miljard meer voor een lijn waarvoor je in de fractie de handen toch al moeilijk op elkaar krijgt, verkoop dat maar eens (...) Een ding is de Tweede Kamerleden wel duidelijk geworden. Zoals het kabinet de Betuwelijn wil aanleggen, kan het niet.»

Feenstra: *«Als je het land ingaat en een bijeenkomst over de Betuwelijn bezoekt, ontmoet je voor de pauze veel agressie, cynisme, agitatie. Maar na de koffie blijkt veelal dat er best zaken te doen is met mensen. Ze zijn bereid mee te werken, als het maar op een verantwoorde manier kan. Ik merk dat er bij dit project te weinig is geïnvesteerd in het creëren van een draagvlak. Dat is wel hard nodig.»*

Leers: *«Er moet een draagvlak zijn. Daarom hebben we ook vorige week weer een gesprek gehad met de Gelderse gedeputeerde De Bondt. Ook minister Maij-Weggen erkent dat er knelpunten zijn. Zij doet daar vooralsnog echter niets aan en zegt tegen ons: dat moeten jullie verdienen in het debat, kom maar met goede argumenten. Daar is best wat voor te zeggen. Wij hebben geloof in deze zaak en zijn bereid mee de verantwoordelijkheid te dragen. Maar het nadeel van haar opstelling is dat je het draagvlak bruuskeert.»*

«Feenstra zal weinig moeite hebben zijn partijgenoten over de streep te trekken. In het ontwerp-verkiezingsprogramma van de PvdA staat al dat een overschrijding van de kosten met een kwart acceptabel is. Uitgaande van de f 6,2 miljard waarmee het kabinet rekent, heeft de PvdA'er f 7,8 miljard te besteden. Leers krijgt het aanzienlijk moeilijker. Zijn fractie loopt al niet erg warm voor de lijn. f 6,2 miljard vinden velen meer dan genoeg. Als hij erin slaagt een miljard extra te krijgen, mag Leers een tevreden man zijn.»

Voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft de heer Feenstra aangegeven hoe hij aankijkt tegen de wijze waarop het kabinet de Betuweroute heeft ingepast.

¹¹⁹ Trouw, 23 oktober 1993.

De heer Feenstra: Hoe dichterbij dat debat kwam, hoe nauwkeuriger het beeld dat je kreeg welke verbeteringen zouden moeten worden aangebracht in het tracé. Het is ook één van de kritiekpunten op de aanpak van Verkeer en Waterstaat. Ik vind dus ook dat de Kamer de Betuweroute niet duurder heeft gemaakt, maar dat Verkeer en Waterstaat een te kaal tracé heeft gepresenteerd. Als Verkeer en Waterstaat vanaf het begin een meer integrale benadering had gehanteerd, in de trant van «hé, daar is een landgoed, maar daar gaan we omheen» of «daar zit je dwars in de kern, maar daar gaan we onderdoor» Een heel concreet voorbeeld is het Pannerdensch Kanaal. Hoe kan het gebeuren dat een belendend departement, LNV, dat aanwijst als nationaal landschap en er f 200 miljoen publiek geld in steekt en dat een ander departement op een paar honderd meter afstand er met een grote brug en spoorlijn doorheen gaat? Als het integraler was aangepakt, was het voorstel voor PKB 3 een meer integraal en dus voor de samenleving aanvaardbaarder voorstel geweest.

In de weken die volgen, wordt overleg gevoerd binnen de PvdA-fractie. Er wordt gesproken over het in het debat in te nemen standpunt. Ook zoekt de heer Feenstra contact met de heer Leers, zijn coalitiegenoot van het CDA. De heer Feenstra legt uit hoe dit in zijn werk gaat.

De heer Feenstra: Gebruikelijk is ± er zitten wat mensen achter de tafel die het kunnen bevestigen ± dat je een onderwerp één keer in de fractie brengt nadat het in de fractiegroep is voorbereid. Dit onderwerp is twee keer in de fractie aan de orde geweest. Samen met collega Castricum deed ik dit onderwerp. Wij hebben ervoor gekozen, met het oog op november/december, om in september al een eerste globale discussie te houden en om het later, naarmate het concreter werd en wij een beter zicht hadden op de verbeteringsvoorstellen, nog een keer te doen. Het is dus twee keer in de fractie geweest (...) Voor de laatste fractievergadering voor de eerste Kamerbehandeling had ik met Leers afgesproken

De heer Aptroot: Dat was wanneer?

De heer Feenstra: Dat was in november 1993. Het was dus twee weken ervoor. Er waren zo'n twintig verbeteringsvoorstellen op een rij. Om te voorkomen dat wij in de fractie afspraken dat wij tot en met verbeteringsvoorstel vijftien zouden gaan en het CDA, misschien iets voorzichtiger, tot verbeteringsvoorstel acht hadden wij afgesproken dat wij, lopende de finale fractiebespreking, allebei om een time-out zouden vragen en elkaar zouden ontmoeten. Dat is ook gebeurd. Leers heeft in het gebouw van Justitie de trap genomen en ik heb vanuit Koloniën de trap genomen. Gehoord de eerste reacties vanuit de fracties, hebben wij inderdaad geprikt in die lange reeks van twintig verbeteringsvoorstellen en afgetopt op elf moties. Dat had ook te maken met overwegingen van rentabiliteit. De twaalfde motie zou het project heel veel duurder hebben gemaakt. Het had ook te maken met overwegingen van precedentwerking. Als wij voor een locatie langs de lijn nog een bepaalde majeure verbetering zouden aanbrengen, zou het reëel zijn om bij de RoBel-lijn naar het zuiden of de Hanzelijn naar het noorden of bij randstedelijk vervoer een vergelijkbare kwaliteit te vragen. Dat rentabiliteitsdenken zat er dus al heel scherp in. Wij hebben toen ook heel hoffelijk gezegd ± dat komt in de parlementaire geschiedenis ook niet zo vaak voor ± dat de CDA-fractie de grootste was, het eerste aan het woord was en mede namens ons alle moties mocht indienen. Wij hebben dus niet gezegd dat zij de verbetering bij Dordrecht zouden doen en wij de verbetering bij Tiel enzovoort. Het is in grote harmonie afgesproken. Het zijn ook allemaal moties-Leers/Feenstra/Castricum.

De heer Aptroot: En het was een pakket van ongeveer een miljard?

De heer Feenstra: Ja, het lag tussen de f 750 miljoen en f 1 miljard.

De heer Hermans: U zei dat u de heer Leers bovenaan de trap ontmoette. Er werd over de projecten besloten. Uiteindelijk leidde dat tot een miljard extra. Ik wil even terug naar de vraag van de heer Aptroot. U besloot dat er qua rentabiliteit een omslagpunt lag tussen de elfde en twaalfde motie. U gaf niet duidelijk aan waarop u dat baseerde. Het lijkt een inschatting te zijn geweest. Als je over een zo belangrijke zaak praat als rentabiliteit en er wordt in korte tijd een miljard bijgeplust, wat is dan het verschil tussen het elfde en twaalfde project?

De heer Feenstra: Ik vind het niet verwerpelijk als een Kamerlid de eigenschap ontwikkelt om een taxatie te maken wat je in redelijkheid kwalitatief aan een project wilt verbeteren, om te zeggen dat een verbetering niet meer alleen te maken heeft met redelijkheid, maar wel erg kostbaar wordt voor het concrete project en kostbaar in de zin van precedentwerking.

De heer Hermans: Er lag dus geen doorrekening aan ten grondslag waarop u kon baseren dat de rentabiliteit op dat moment niet in gevaar kwam?

De heer Feenstra: Er waren verbeteringsvoorstellen van beperkte aard, die niet heel veel kosten. De twaalfde motie zou een verbetering zijn met een extra tunnel op een daarvoor aan te wijzen locatie, waarbij het in één keer enkele honderden miljoenen duurder zou worden. Wij hebben ons afgevraagd of die verbetering dat waard was. Wij taxeerden dat het dat niet waard was. Je hebt namelijk wel zicht op de orde van grootte van het bedrag. Ik heb lang genoeg aan de andere kant van de tafel mogen zitten om u van harte toe te wensen dat u bij komende projecten steeds die taxatie kunt maken, dat je projecten die langdurig de ruimtelijke ordening en leefbaarheid bepalen, in redelijkheid kunt realiseren en dat je ook steeds aangeeft wat goed en verantwoord is. Je hoeft het echter niet met goud te beleggen.

De heer Feenstra spreekt van een bedrag tussen f 750 miljoen en f 1 miljard. Dat het in feite ging om extra voorzieningen ter grootte van f 1 miljard, blijkt als de heer Leers, mede namens zijn collega's Feenstra en Castricum, contact opneemt met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Minister Maij-Weggen wordt op 16 november 1993 geïnformeerd over het verzoek van de heer Leers.¹²⁰ De minister krijgt te horen dat Leers heeft meegedeeld dat «*zijn fractie van mening is dat voor de Betuweroute f 1 miljard extra zou moeten worden uitgetrokken teneinde milieutechnische en planologische inpassing te verbeteren (...) Voor wat betreft de financiering van deze extra kosten vroeg dhr. Leers om een check (...) of zijn dekking een goed idee was. De gedachte van dhr. Leers ging primair uit naar het inzetten van de rente- en aflossingsreeks van 10 x 100 miljoen = 1 miljard voor de periode 2001±2010, die reeds ten tijde van het SVV in cijfers voor de BR was opgenomen. De heer Leers bleek verder (via EZ) te beschikken over het ICES-advies over Betuweroute, waarin van deze reeks melding wordt gemaakt (...)».*

Uit de nota blijkt dat deze optie op verzoek van de heer Leers nader is uitgewerkt. Ten behoeve van het overleg in de CDA-fractie is een tekst door het ministerie opgesteld en doorgefaxt. Na nog diezelfde ochtend telefonisch contact te hebben gehad, «*bleek dat het inzetten van de rente- en aflossingsreeks op steun van het CDA mag rekenen».* Met een dergelijke dekking zou f 700 miljoen vrijgemaakt kunnen worden. Voor de dekking van de overige f 300 miljoen «*dacht de heer Leers aan herschikking van de prioriteiten binnen het FES».*

¹²⁰ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 16 november 1993, kenmerk FEZ/93/26569.

De directie FEZ wijst de minister erop dat in de ministerraadvergadering van 14 mei 1993 «spelregels» zijn afgesproken met betrekking tot de financiële randvoorwaarden van de Betuweroute. Conform deze afspraken

is aparte ministerraadbesluitvorming noodzakelijk over de financiering van extra kosten die voortvloeien uit de Tweede Kamerbehandeling. Tweede opmerking is dat de f 700 miljoen bedoeld is voor het geval dat de private financiering niet doorgaat, dan wel minder oplevert dan de geraamde f 1,5 miljard.

Voor de coalitiepartijen in de Tweede Kamer is de vraag of de Betuweroute er moet komen op dat moment al beantwoord. Alleen de vraag welke extra maatregelen nodig zijn, doet nog ter zake.

Het kabinet lijkt ondertussen bereid te zijn extra geld uit te trekken voor de Betuweroute. Op 17 november 1993 tijdens de Algemene Beschouwingen in de Eerste Kamer lijkt premier Lubbers de onderhandelingen publiekelijk te openen. *«Het gaat er om dat er geen misverstand mag zijn: ook de regering wil een Betuwelijn ondersteunen. Dat is goed voor economie en werkgelegenheid. De lijn moet echter wel zorgvuldig worden ingepast in een dichtbevolkt land. Als er moeilijke situaties ontstaan, moet naar een oplossing worden gezocht. Het is een gemeenschappelijke democratische verantwoordelijkheid om het prijskaartje daarbij te betrekken: dit kost f 200 miljoen extra, dat moeten wij er maar voor over hebben; dit kost f 2 miljard extra, dat moeten wij er dan maar niet voor over hebben».*

De woordvoerders van de oppositiepartijen, onwetend van de plannen van CDA en PvdA en de vorderingen die zij hiermee gemaakt hebben, reageren de volgende dag op de uitlatingen van de premier.¹²¹ De heer Blaauw (VVD) en mevrouw Versnel-Schmitz (D66) reageren negatief. Blaauw: *«Als Lubbers het zo hard speelt, dan is er alleen maar ruimte voor een ouderwetse spoorlijn waar op een paar plaatsen een geluidsscherm wordt geplaatst. Tegen zo'n lijn zegt de VVD nee».* Versnel-Schmitz: *«Als die lijn in de buurt van de 6,3 miljard moet kosten, dan is het een ouderwetse lijn. Dat is niet aanvaardbaar. Dan wordt het hele project zinloos.»*

De heer de Bondt zet voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten uiteen hoe de strategie van het GBO Gelderland, om de Tweede Kamerleden rechtstreeks te benaderen, in deze periode in zijn ogen vruchten begint af te werpen.

De heer De Bondt: De meeste Kamerleden met wie ik heb gesproken, worstelden zelf ook met dat vraagstuk. Zij hadden begrip voor de brede inzet vanuit Gelderland en de bevolking. Het was in die tijd iets waarover je bijna dagelijks in de krant kon lezen en het kreeg veel aandacht op televisie. Ik kon ook merken dat Kamerleden enerzijds worstelden met de ontoereikende kwaliteit van het plan en anderzijds met de enorme berg papier die werd geproduceerd door het ministerie en anderen als de NS. Als Kamerlid zag je op het laatst ook tussen de bomen het bos niet meer. Het is een zeer omvangrijk dossier geworden.

De heer Slob: Hoe verliep zo'n contact? Belde u zo'n Kamerlid op en stelde u voor tijdens een gesprek over een aantal knelpunten te spreken?

De heer De Bondt: Ja, meestal ging dat zo. Zo gaat het nog.

De heer Slob: Hoe werd dat concreet opgepakt met betrekking tot de problemen waarmee u toen zat met de Betuweroute en waarvan u echt wilde dat het anders ging?

De heer De Bondt: Er was natuurlijk best onderscheid te maken tussen regeringsfracties en de oppositie (...)Kamerleden zijn een aantal malen op bezoek geweest, bijvoorbeeld in

¹²¹ De Volkskrant, 18 november 1993.

delegaties. Ook de vaste Kamercommissie is een paar keer op bezoek geweest. Wij lieten dan het een en ander zien en hielden ook presentaties. Ik herinner mij dat er een aantal Kamerleden op bezoek zijn geweest in Tiel, waar wij een bijeenkomst hadden georganiseerd om met name indringend te spreken over de bogen bij Meteren en de geluidsproblematiek. Vaak verliepen die gesprekken individueel of soms met enkele Kamerleden bij elkaar. Het initiatief ging meestal van ons uit en vervolgens gingen wij weer naar Den Haag en hadden een gesprek. Wij probeerden in ieder geval duidelijk te maken waar het wat ons betreft in essentie om ging.

*De heer **Slob**: Merkte u dat hetgeen u inbracht in die gesprekken met verschillende woordvoerders, hetzij in Den Haag hetzij als zij ter plekke kwamen kijken, langzaam maar zeker door begon te klinken in het politieke debat dat in Den Haag met de ministers werd gevoerd? In een eerder stadium wist u daar tenslotte heel moeilijk ingang te krijgen.*

*De heer **De Bondt**: Ja (...) Ik zou haast zeggen: lees de verslagen maar.*

5.4.3 Demarcatielijnen

De Tweede Kamerbehandeling van het kabinetsstandpunt begint op 22 november 1993.¹²² Tussen de eerste en tweede termijn zit een periode van ongeveer twee weken. Genoeg tijd om voor kabinet en coalitiepartijen om tot een vergelijk te komen, zoals zal blijken.

Aan Tweede Kamerlid Leers van het CDA valt de eer te beurt om als eerste het woord te voeren in de eerste termijn van de Tweede Kamer. Hij zet uiteen hoe zijn fractie aankijkt tegen de Betuweroute. Daarna is het de beurt aan de leden Castricum en Feenstra van de PvdA. Gedrieën zijn ze de mening toegedaan dat de aanleg van de Betuweroute noodzakelijk en van strategisch belang is. Zij zijn ten principale voor en steunen het kabinet dan ook in het besluit de spoorlijn aan te leggen. Ook met de algemene tracékeuze van het kabinet stemmen beide fracties in.

Aan dit standpunt koppelen beide partijen echter een extra investeringspakket van ruim f 1 miljard. Hetzelfde pakket waarover reeds contact is geweest tussen beide fracties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De extra investeringen zijn bedoeld om milieuhinder en hinder voor bewoners tegen te gaan. Al in eerste termijn dienen de woordvoerders van beide fracties daartoe gezamenlijk elf moties in.¹²³ Acht van de elf moties hebben financiële consequenties.

De wensen van de coalitie

± nr. 18: de geluidsoverlast van de Betuweroute beperken tot 57 dB (A);	f 200 miljoen
± nr. 19: de overlast bij Barendrecht beperken;	f 275 miljoen
± nr. 20: de Betuweroute verdiept en overkapt aanleggen ter hoogte van Zevenaar;	f 205 miljoen
± nr. 21: de Kortsluitroute direct als onderdeel van de Havenspoorlijn opnemen;	f 100 miljoen
± nr. 24: de cumulatieve geluidhinder van de A15 en Betuweroute tussen Gorinchem en Tiel integraal aanpakken;	f 50 miljoen
± nr. 25: diverse inpassingsmaatregelen bij Geldermalsen nemen;	f 130 miljoen
± nr. 26: overgaan tot verdiepte ligging van de Betuweroute in het Gelderse Poortgebied na passage Pannerdensch Kanaal;	f 50 miljoen
± nr. 27: oplossen resterende knelpunten bestuurlijk overleg.	f 25 miljoen

¹²² TK, 1993±1994, Handelingen 16, 1±77.

¹²³ TK, 1993±1994, 22 589, nrs. 17±27.

Dat er nog onzekerheden bestaan over de exploitatiekosten en de opbrengsten, is voor Leers, gelet op de strategische aard van de keuze, niet onoverkomelijk. Wel dient er in zijn ogen zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te komen over private financiering en hij stelt zich op het standpunt dat wie «ja» zegt tegen de Betuweroute, ook «ja» zegt tegen de noordelijke en zuidelijke verbindingssporen.

De heer Castricum (PvdA) stelt als voorwaarde dat er zekerheid moet zijn over de totale financiering van het project. Over de daaronder begrepen private financiering leven nog vragen die antwoord behoeven. De realisatie van de Betuweroute moet voorts gepaard gaan met een nationaal, en ook in Europees verband ontwikkeld, flankerend beleid. Een dergelijk beleid moet er zowel fysiek als financieel toe bijdragen dat de capaciteit bij het goederenvervoer ook daadwerkelijk wordt benut.

De heer Blaauw (VVD) bepleit uitstel van besluitvorming. Er zou nog teveel onzekerheid bestaan om een goede beslissing te nemen. Zo zijn rentabiliteit en financiering in zijn ogen een vraagteken, dan wel twijfelachtig. Hij geeft aan dat de VVD-fractie zich zal verzetten tegen het verhogen van de belastingen op wegtransport om de groei van het spoorvervoer te stimuleren, indien dit alleen in Nederland zou gebeuren.

Mevrouw Versnel-Schmitz (D66) geeft te kennen nog geen definitief standpunt te hebben ingenomen. Daarvoor is eerst een reactie van de minister nodig op de veertien moties die de D66-fractie in eerste termijn indient. Dat de aanleg duurder wordt, is geen onoverkomelijk probleem. *«De Betuweroute moet duurzaam zijn of hij zal niet zijn»*. Ook het boren van tunnels blijft voor D66 zeker een optie. De extra financiering zou deels gevonden kunnen worden in het MIT, door andere projecten niet door te laten gaan.

Volgens de heer Lankhorst (Groen Links) moet er meer zicht zijn op aanvullend beleid en op een verschuiving van wegvervoer naar vervoer via het water of de rail, wil zijn fractie voor de aanleg van de Betuweroute kunnen stemmen. Om dit standpunt kracht bij te zetten, dient hij een motie in, waarin de regering wordt verzocht een zodanig prijsbeleid te voeren dat die substantiële verschuiving ook werkelijk plaatsvindt.

Net als de heer Blaauw bepleiten ook de heren Van den Berg (SGP) en Leerling (RPF) uitstel van besluitvorming. Beiden wijzen erop dat een totaalstrategie voor goederenvervoer ontbreekt en dat het flankerende beleid nog onvoldoende is uitgewerkt. De regering lijkt in hun ogen in een te vroeg stadium alle troeven op de Betuweroute te hebben gezet.

Ook de heer Schutte (GPV) wijst erop dat er geen integrale visie aan het besluit ten grondslag ligt. De Betuweroute is teveel een geïsoleerd project. *«Wie het budget overigens wil verdubbelen, kan beter zeggen dat hij de Betuwelijn niet wil»*, aldus de GPV-woordvoerder.

Antwoord

Vooruitlopend op doorberekening van alle al ingediende moties, geeft minister Maij-Weggen in haar eerste termijn aan dat vooral om redenen van ruimtelijke ordening, milieu en leefbaarheid, de kosten al zijn opgelopen van f 2,5 miljard naar f 6 miljard. In de ogen van de minister is er geen ruimte om nog royaler te zijn. *«Ik heb uitgelegd dat de financiële randvoorwaarden behoorlijk zijn opgerek»*.

Ook wijdt minister Maij-Weggen enkele woorden aan de private financiering. De belangstelling voor private financiering is «*heel groot*», zo benadrukt ze. Wat haar betreft wordt pas overgegaan tot aanleg indien de financiering rond is. «*Laten we een ding goed afspreken. Er kan natuurlijk geen schop in de grond als de financiering van het project niet rond is*», en even later: «*Je kunt geen huis bouwen voordat je de hypotheek rond hebt. Je kunt ook de Betuwelijn niet gaan bouwen als de private financiering niet rond is*». Op een interruptie van de heer Lankhorst (Groen Links) laat de minister weten dat, mocht de private financiering niet helemaal lukken, er een bedrag van f 700 miljoen als buffer is opgenomen in de algemene «landsbegroting».

5.4.4 De sondering

Passen en meten

Op 25 november 1993, drie dagen na de eerste ronde van het Kamerdebat, komt de ICES bij elkaar om te spreken over de financiering van de extra wensen van de diverse fracties in de Tweede Kamer. De ICES meent dat het onvermijdelijk is dat het kabinet de Tweede Kamer deels tegemoet komt, maar dit dient vergezeld te gaan van een aantal waarschuwend opmerkingen. De ICES acht een kritische beoordeling van de extra wensen nodig, alvorens ze een concreet eindadvies zal geven.

Bij besluitvorming in het kabinet zullen de wensen op een groot aantal dossiers meegenomen moeten worden: Betuweroute, HSL, Schiphol, Vinex, etc. «*Na besluitvorming door het kabinet, zo krijgt minister Maij-Weggen van haar ambtenaren te horen, zal naar verwachting midden volgende week politiek overleg met de bevriende Kamerfracties moeten plaatsvinden, zodat eind van de week de reactie op de moties en op de vragen naar de Kamer kunnen*».¹²⁴

Op 26 november 1993 vergadert de ministerraad onder meer over de prioriteitsstelling van de door de Tweede Kamer ingediende moties.¹²⁵ De ministerraad verdeelt de moties van CDA en PvdA in drie categorieën:

- ± de hoogste prioriteit heeft de situatie bij Barendrecht, Zevenaar en de extra maatregelen voor geluidsisolatie;
 - ± «*knelpunten van de tweede orde*» zijn de kortsluitroute, de cumulatieve geluidhinder en het oplossen van de resterende knelpunten uit het bestuurlijk overleg;
 - ± de overige moties zijn «*knelpunten van de laagste orde*».
- Over de moties van de oppositie wordt niet gesproken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is van mening dat de meerkosten, als gevolg van een aantal kostenbesparende maatregelen, uiteindelijk uit moeten kunnen komen op f 525 miljoen. Dit is vervolgens besproken met bestuurders van de betrokken gemeenten. «*Daaruit is gebleken dat deze gewijzigde oplossing door deze gemeentes zullen worden verdedigd.*» Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil hier graag de «achtervang» van de private financiering voor inzetten: een reeks bedragen die vrijvallen in de periode 2000±2010 waarmee (een deel van) de financiële problemen kunnen worden opgevangen, indien mocht blijken dat de f 1,5 miljard private financiering niet (of niet helemaal) gerealiseerd zou kunnen worden.

¹²⁴ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, datum 25 november 1993, kenmerk FEZ/93/26092.

¹²⁵ Brief aan de minister van Economische Zaken, d.d. 29 november 1993, kenmerk ES/RBM/BOI/93090784.b57.

Complexe oplossing

De constructie die Verkeer en Waterstaat heeft bedacht om de f 525 miljoen te kunnen dekken is een ingewikkelde.¹²⁶ In de kern komt het erop neer dat de nog op te richten BEM (zie hoofdstuk 8) in de periode 1994±1999 het investeringsbedrag van f 525 miljoen leent op de markt. De totale schuld die de BEM hiervoor aangaat zal in 2001 f 736 miljoen bedragen. Dit bedrag zal door de staat aan BEM worden betaald uit de kasstromen die in de periode van 2001±2010 vrijvallen (de reeks van f 10 x f 100 miljoen aan «achtervang» waaraan al is gerefereerd). De netto contante waarde hiervan bedraagt in 2001 ongeveer f 736 miljoen. Gelet op deze financieringsstructuur is het toevallig dat de meerkosten voor de moties 18, 19 en 20 op f 525 miljoen uitkomen, in plaats van de oorspronkelijke f 680 miljoen. Waren de kosten hoger uitgekomen, dan had het kabinet via deze constructie niet alle kosten kunnen dekken.

Het kabinet geeft de ICES opdracht te kijken naar de dekkingsmogelijkheden voor de f 525 miljoen, waaronder de door Verkeer en Waterstaat voorgestelde financieringswijze. Op 29 november 1993 constateert de ICES dat door deze middelen zo te bestemmen, een risico wordt genomen. *«Het is immers niet zeker dat voldoende private middelen kunnen worden binnengehaald».*

Verder adviseert de ICES het kabinet dringend *«een maximale inspanning te doen»* om te bewerkstelligen dat het bij dit bedrag aan meerkosten blijft, vooral vanwege de precedentwerking die dit kan hebben op andere infrastructuurprojecten. Als er meer concessies komen, dan is het advies die extra kosten te dekken door in het MIT andere projecten te faseren. *«De exacte projectmatige invulling zou bij de voorkeur in een volgend MIT moeten worden uitgewerkt. Het op dit moment bepalen van de projecten ten koste waarvan de inpassing zou moeten plaatsvinden, zou anders veel maatschappelijke discussie kunnen oproepen.»*

Alleen het ministerie van Financiën tekent bezwaar aan tegen de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat geopperde financieringsconstructie. De ambtenaren adviseren minister Kok de volgende dag de achtervang in stand te houden en in het ministersoverleg *«te pleiten voor financiering via het FES door middel van fasering van de HSL.»*¹²⁷

Steun van de coalitiegenoten

In het ministersoverleg de volgende dag komen de verschillende financieringsvormen aan de orde. De ministers Kok en Andriessen geven aan het ondeugdelijk te vinden om de achtervang voor de private financiering in te zetten om de financiële gevolgen van de extra wensen te dekken. In het overleg wordt de conclusie getrokken, dat er politiek overleg noodzakelijk is tussen de minister Maij-Weggen, Alders, Lubbers, Kok en de fractiewoordvoerders van CDA en PvdA. *«In dit politiek overleg wordt gestreefd op één lijn te komen zodat de Ministerraad op 3/12 en de Tweede Kamer op 6/12 kunnen instemmen met het bereikte akkoord.»*¹²⁸

Ambtelijk Financiën meldt minister Kok 's middags dat de ministers Maij-Weggen, Andriessen en minister-president Lubbers overleg hebben gehad en dat een oplossing is voorgesteld: de achtervang uit het SVV wordt gebruikt voor de financiering van de f 525 miljoen, *«doch met de garantie van Verkeer en Waterstaat dat eventuele tekorten bij het privaat te financieren bedrag worden ingepast in het MIT/SVV cijfers (...).»* Minister Maij-Weggen zou echter hebben aangegeven belangrijke tegenvallers niet in het MIT te kunnen opvangen. Volgens haar zou in dat geval het hele Betuweproject moeten worden heroverwogen. Deze argumentatie wordt door ambtelijk Financiën gekwalificeerd als *«een*

¹²⁶ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 1 december 1993, kenmerk FEZ 93/26096.

¹²⁷ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 29 november 1993, kenmerk N346/VW.

¹²⁸ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 30 november 1993, kenmerk N348/VW.

poging om deugdelijke financiering nú uit te stellen. Het is o.i. nauwelijks realistisch om op een later tijdstip de Betuwelijn alsnog af te blazen, zéker gezien het grote belang dat vanuit de Kamer (CDA, PvdA) en vanuit de departementen VW, VROM en EZ aan het project wordt gehecht. Indien de private financiering geheel of gedeeltelijk mislukt, lijkt deze optie dan ook uit te draaien op de noodzaak tot het vinden van extra middelen bovenop het MIT. Wij achten de kans op het mislukken van de private financiering niet ondenkbaar. Uitgaande van de gegevens in de tabel in bijlage 2 bij de PKB 3 is bij ons ook twijfel ontstaan over de juistheid van bedrijfseconomische rentabiliteitsberekeningen.»

Op 1 december 1993 voert een kabinetsdelegatie overleg met de fracties van CDA en PvdA over een eerste reactie op de ingediende moties, zo blijkt uit een brief van minister Maij-Weggen aan de Ministerraad.¹²⁹ *«Inzet van collega Alders en mij is geweest om slechts die moties bespreekbaar te achten, die betrekking hebben op situaties waarvoor het nemen van maatregelen naar ons inzicht onvermijdelijk is»,* zo meldt de minister aan haar collega's. Het betreft de moties 18, 19 en 20 als ook de moties over de kortsluitroute (nr. 21), Gorinchem-Tiel (nr. 24), Gelderse Poortgebied (nr. 26) en «knelpunten bestuurlijk overleg» (nr. 27). *«Uiteindelijk lijkt het politiek noodzakelijk om rekening te houden met een te honoreren wensenpakket dat uitgaat van f 225 miljoen extra».* De desbetreffende moties vallen bovendien zelfs iets duurder uit dan eerder is vermeld. *«In het overleg met de fracties van CDA en PvdA is gebleken dat met een dergelijke opstelling van het kabinet voldoende draagvlak voor het project te realiseren is. Deze voorstellen zullen dan ook door de beide fracties worden overgenomen en verdedigd».*

Op dezelfde dag dat de kabinetsdelegatie overleg voert met de fracties van het CDA en de PvdA, stuurt minister Maij-Weggen ook de eerste van twee brieven over de in eerste termijn ingediende moties naar de Tweede Kamer.¹³⁰ De minister geeft aan de moties van de heren Leers (CDA), Castricum (PvdA) en Feenstra (PvdA) in beginsel positief te beoordelen, dan wel deze nog in beraad te hebben.

De moties van de andere partijen kunnen op een stuk minder warme ontvangst rekenen; 16 van de 18 worden er ontraden. Ze sluit haar brief af met de oproep aan de Tweede Kamer terughoudendheid te betrachten bij het honoreren van projectaanpassingen. *«Ik wil niet eindigen zonder u nog eens te verzoeken terughoudendheid te betrachten bij het honoreren van projectaanpassingen. (...) Het inpassen van nog meer wensen zal ten koste van andere infrastructuurprojecten gaan».*

De tweede brief, die twee dagen later in de bus valt, bevat een overzicht van, en toelichting op, de bijgestelde kostenramingen voor de verschillende door het kabinet overgenomen moties.¹³¹ De minister deelt aan de Tweede Kamer mee dat de aanleg hiermee f 750 miljoen duurder uitvalt. Dekking ± zo geeft het kabinet aan ± komt tot een maximaal bedrag van f 525 miljoen uit het reservepotje van risico's uit hoofde van private financiering (zie hierboven). *«Mochten zich onverhoopt toch beperkte tegenvallers in de private financiering voordoen, dan zullen die worden opgevangen door prioriteitsstelling en herschikking binnen het infrastructuurprogramma. Indien de omvang van de private financiering in belangrijke mate achter zal blijven bij de huidige verwachtingen, dan zal uiteraard een heroverweging dienen plaats te vinden. Immers, uitvoering van de Betuweroute vergt ook private financiering zoals voorzien.»*

¹²⁹ Brief aan de leden van de ministerraad, d.d. 2 december 1993, kenmerk FEZ/93/27623.

¹³⁰ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 1 december 1993, kenmerk DGV/G/BS/V-325608.

¹³¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 3 december 1993, kenmerk FEZ/93/27624.

Een voorlopig laatste poging

Het GBO Gelderland, dat de ontwikkelingen in de Tweede Kamer op de voet volgt, stuurt die dag ook een brief aan de Tweede Kamer.¹³² Daarin benadrukt het GBO nogmaals dat een algemene ondertunneling van de Betuweroute verre te verkiezen is boven alle andere oplossingen. Het GBO ziet echter in dat ook haar laatste tunnelvoorstel, het plan-Obayashi, niet op voldoende steun kan rekenen in het kabinet en de Tweede Kamer (zie paragraaf 5.2.3). Het GBO constateert dat *«Het kabinet en een meerderheid van de Tweede Kamer zodra het financiële consequenties heeft, tamelijk lichtvoetig afstapt van het beleid met betrekking tot een duurzame ontwikkeling (...)»*.

Om toch nog een aantal tunnels gerealiseerd te krijgen, doet het GBO een voorstel voor een combinatie van bovengrondse en ondergrondse aanleg. *«Wij zien dit voorstel als een minimum pakket; het uiterste waartoe wij bereid zijn te gaan. Het bovengrondse deel voor zover in Gelderland gelegen past binnen de Gelderse randvoorwaarden. Het ondergrondse deel voorziet in een vijftal kortere tunnels in Zuid-Holland en Gelderland»*. Het betreft de aanleg van tunnels in Zuid-Holland en Gelderland op de locaties Kijfhoek, Giessendam/Hardinxveld, Gorinchem, Tiel en de Gelderse Poort. De rest van het voorstel is conform PKB deel 3, aangevuld met de tijdens de Tweede Kamerbehandeling ingediende moties. Het GBO berekent de totale kosten op f 7,918 miljard.

5.4.5 Het slotakkoord

De fracties aan het woord

Op 6 december 1993 wordt het debat in de Tweede Kamer hervat; moties worden herdrukt, gewijzigd en vervangen.¹³³ Het debat in tweede termijn gaat vooral over de reactie van het kabinet op de in de eerste termijn ingediende moties en de voorgestelde dekking. De brieven van 1 en 3 december 1993 van minister Maij-Weggen en de brief van het GBO Gelderland komen regelmatig ter sprake.

De heer Leers geeft duidelijk aan het kabinet te steunen. Over nut en noodzaak van de Betuweroute bestaan geen twijfels. Hij is positief over het besluit van het kabinet om de buffer van f 700 miljoen te gebruiken ter financiering van de voorgestelde moties. Hoewel er zijns inziens geen twijfels over de haalbaarheid van private financiering zijn, *«zul je de aanleg van de Betuweroute moeten heroverwegen en moeten bezien of je toch doorgaat»*, mocht de private financiering niet rondkomen.

Hij beticht het GBO van *«bestuurlijk nihilisme»* door haar alles of niets-houding en te dreigen met obstructie. Hij vraagt de minister van Verkeer en Waterstaat in goed bestuurlijk overleg de overige knelpunten te bezien. Er moet ruimte zijn voor de minister om met de betrokkenen overleg te voren in de aanloop naar het (Ontwerp) Tracébesluit.

De heer Castricum is van mening dat dit het moment is om (positief) te beslissen over de Betuweroute, ondanks het feit dat er geen integrale strategie voor goederenvervoer is ontwikkeld. Nederland kan zich niet permitteren de achterstand alleen maar groter te laten worden. De fractie sluit zich aan bij de oproep van de heer Leers om in goed bestuurlijk overleg nog knelpunten op te lossen. Als blijkt dat een totaal evenwichtig pakket noodzakelijk is, mag over een kleine overschrijding van het totale bedrag niet bij voorbaat een *«njet»* worden uitgesproken. Het dekkingsvoorstel van het kabinet kan de fractie billijken. Wel wil de PvdA meer

¹³² Brief van GBO Gelderland, d.d. 3 december 1993, ingeboekt onder kenmerk VW-93±923.

¹³³ TK, 1993±1994, Handelingen UCV 20, 1±57. De nieuwe moties zijn gedrukt onder de nummers 22 589, 51±60. Het betreft ook de moties waarvan het kabinet al heeft aangegeven deze over te nemen, soms met andere bedragen, zodat de moties aansluiten op de kabinetsreactie.

duidelijkheid van de minister over de raming van het GBO Gelderland, dat stelt dat het aanleggen van drie extra tunnels niet miljarden meer zou kosten.

De heer Blaauw steunt de door de SGP ingediende motie om de besluitvorming uit te stellen, maar uitstel tot het oneindige is daarbij niet gewenst.¹³⁴ Prognoses over rentabiliteit zijn geen zuivere getallen; ze bieden enige ruimte bij het nemen van strategische beslissingen. Wanneer voldoende geld beschikbaar zou worden gemaakt voor een uitvoering die maatschappelijk aanvaardbaar is, zou de VVD met de aanleg van de Betuweroute akkoord kunnen gaan. In dat verband merkt de woordvoerder op dat vooral ondergronds bouwen overwogen moet worden. Mede op basis van de ideeën en berekeningen van GBO Gelderland, dient de heer Blaauw een aantal moties in.¹³⁵ De fractiewoordvoerder pleit er onder andere voor tunnels aan te leggen bij Giessen, bij Schelluinen en Gorinchem, bij Tiel en bij Zevenaar.

Mevrouw Versnel-Schmitz geeft aan veel moeite te hebben met de wijze waarop het kabinet moties van de oppositie heeft beoordeeld. De f 4 miljard die gemeoid zou zijn met de moties van D66, komt volgens haar uit de lucht vallen.

De heer Lankhorst is in beginsel niet tegen de aanleg van de Betuweroute, maar de gewenste verschuiving tussen weg en rail komt niet vanzelf, daar is beleid voor nodig. Dat de motie, waarin de regering wordt verzocht om dit beleid vast te leggen, door het kabinet wordt ontraden, stuit bij hem dan ook op onbegrip. Ook pleit hij ervoor meer aandacht te schenken aan de mogelijkheid de Betuweroute ondergronds aan te leggen. *«Als normen in de toekomst strenger worden ± en dat is te verwachten ± komen de kosten van ondergronds en bovengronds dicht bij elkaar te liggen. In stedelijke gebieden is de aanleg al snel goedkoper omdat de grond dan twee keer gebruikt kan worden».*

De heren Van den Berg en Leerling achten uitstel van het besluit nog steeds wenselijk, terwijl Schutte (GPV) vindt dat uitstel niet aan de orde is. De noodzaak van de Betuweroute staat vast. Er zijn grenzen aan de financiële ruimte en deze grenzen zijn nu bereikt.

Repliek

Minister Maij-Weggen gaat in haar tweede termijn nog in op een aantal punten. Ten eerste wijst de minister er nogmaals op dat het voeren van een flankerend beleid vooral een internationale aangelegenheid is. Prijsbeleid moet in Europees verband tot stand komen. Dit geldt ook de liberalisering van vervoer, het vrijgeven van aan- en uitrijden, het bevorderen van samenwerking, de harmonisatie en het afschaffen van monopolies.

Het tweede punt betreft de financiering. Het dekken van de extra kosten ter grootte van f 225 miljoen kan nu in het MIT. Dit gaat via een natuurlijk proces. Voor de HSL zal dit niet meer kunnen. De rek wordt kleiner. *«Dat is bij een elastiekje zo. Op een gegeven moment knapt het»*, aldus de minister.

Als het private deel van de financiering (grotendeels) niet doorgaat, dan doen zich in de ogen van de minister twee problemen voor. Ten eerste kunnen de kosten dan niet meer zo gemakkelijk in het MIT worden opgevangen. Ten tweede blijken exploitatiemaatschappijen dan niet meer

¹³⁴ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 45.

¹³⁵ TK, 1993±1994, 22 589, nrs. 46±50.

zo te functioneren als het kabinet het aanvankelijk hadden gewild. «*Het enige alternatief zou dan zijn dat de regering het hele project lump sum financiert en zelf optreedt als exploitatiemaatschappij. Dat vind ik, eerlijk gezegd, niet wenselijk. Je moet dan tot een heroverweging komen. Er moet namelijk niet alleen nog meer geld van de rijksoverheid bij, maar ook het exploitatieschema, zoals dat nu met behulp van de private financiers is uitgezet, wordt anders. Ik zeg dit echter in de sfeer van «als, als». Ik geloof zelf ± ik ben er eigenlijk heilig van overtuigd ± dat de private financiering goed zal lukken en dat er wel degelijk veel belangstelling voor zal zijn.»*

Minister Maij-weggen gaat in op de alternatieven zoals deze in de loop der tijd via derden, vooral door Gelderland zijn aangekaart. Ze zet uiteen waarom alle alternatieven (totale ondertunneling, V-polderconcept, etc.) financieel of technisch niet haalbaar zijn. Ook op het laatste voorstel van GBO Gelderland gaat de minister in. De optelsom komt volgens de minister uit op f 11, 6 miljard, wat aanzienlijk hoger is, dan de berekeningen die GBO presenteert. «*In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat de neiging om de sommetjes erg gunstig neer te schrijven chronisch is. U zult het het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet kwalijk nemen dat het reële berekeningen moet maken. We kunnen niet een paar jaar later een volgend kabinet belasten met verschrikkelijke misrekeningen.»*

De Tweede Kamer besluit

Op 14 december 1993 stemt de Tweede Kamer over de ingediende moties.¹³⁶ De aangepaste PKB 3, waarin de door het kabinet aanvaarde moties van CDA en PvdA zijn verwerkt,¹³⁷ verschijnt pas op de dag zelf. Ook beschikt de Tweede Kamer over een brief waarin minister Maij-Weggen aangeeft wat de meerkosten zijn van iedere motie ten opzichte van de uitvoering zoals deze was voorzien in PKB 3.¹³⁸ De minister heeft de moties gegroepeerd naar fractie.

Kosten aanleg Betuweroute na verwerking van de moties van de verschillende fracties

± oorspronkelijk voorstel PKB 3	f 6 388 miljoen
± PKB 3 na verwerking moties CDA/PvdA	f 7 138 miljoen
± PKB 3 na verwerking moties D66	f 14 498 miljoen
± PKB 3 na verwerking moties VVD	f 10 818 miljoen
± PKB 3 na verwerking moties Groen Links	f 16 400 miljoen

Eerst wordt er gestemd over de moties en is er gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaringen. De D66-fractie geeft aan dat verwerping van al hun moties het moeilijk maakt de PKB goed te keuren. De VVD zal voor uitstel stemmen. Als dit niet lukt, dan wordt voor een groot deel voor de andere moties gestemd, «*hoewel er wat de financiële vertaling betreft grote verwarring is gesticht van de kant van het ministerie, doordat getallen in een week al weer zijn veranderd.»*

Een twaalfstal moties, deels gewijzigd, wordt uiteindelijk aangenomen. Het betreft de moties van de coalitiepartijen. Op 22 december 1993 stemt de Tweede Kamer in met de PKB. Voor instemming stemmen de fracties van het CDA (behalve de leden Mateman en Lansink), het GPV, de PvdA en de Centrum Democraten. De met het voorstel gepaard gaande kosten bedragen op dat moment f 7 138 miljoen.

Definitieve goedkeuring

Na de behandeling in de Tweede Kamer volgt in het voorjaar 1994 de

¹³⁶ TK, 1993±1994, Handelingen 37, 2831±2834.

¹³⁷ TK, 1993±1994, 22 589, nrs. 62±64.

¹³⁸ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 14 december 1993, kenmerk VW-93±946.

behandeling in de Eerste Kamer. De commissie Verkeer en Waterstaat legt de regering op 11 maart 1994 vragen en opmerkingen voor (voorlopig verslag). Op 14 maart 1994 stuurt de regering de Eerste Kamer haar memorie van antwoord toe. Op 23 maart 1994 volgt een nader voorlopig verslag met nog een aantal vragen en opmerkingen. Op 28 maart 1994 worden ook deze door de regering van antwoord en reactie voorzien.

De commissie van Verkeer en Waterstaat in de Eerste Kamer stelt op 29 maart 1994 haar eindverslag op. Tegelijkertijd wordt één motie ingediend; de motie van de heer Staal (D66) waarin de mening wordt uitgesproken dat de PKB niet voor besluitvorming rijp is. Bij de uiteindelijke stemming over de PKB op 12 april 1994 wordt de motie verworpen met 40 tegen 26 stemmen en wordt de PKB goedgekeurd. De fracties van Groen Links, RPF, SGP, D66 en een deel van de fractie van de VVD (9 stemmen) en 1 PvdA -fractielid stemmen tegen. De PKB Betuweroute wordt op 27 mei 1994 gepubliceerd in de Staatscourant.

5.4.6 Reflectie op het besluitvormingsproces

Het verloop van het besluitvormingsproces in het najaar van 1993 levert veel stof op voor reflectie.

Het debat tussen oppositie en coalitie

Ten eerste is het opvallend dat het besluit om de Betuweroute aan te leggen door een groot aantal fracties niet wordt gesteund. Er is veel kritiek op de wijze waarop de coalitiepartijen in de Tweede Kamer geopereerd hebben.

De heer Leerling (RPF) zegt hier nog tijdens het debat het volgende over. «Wie een open en spectaculair debat had verwacht, is bedrogen uitgekomen. Vanaf het eerste moment werd duidelijk dat de coalitiepartijen de lijn letterlijk en figuurlijk hadden uitgezet. Voor een alternatief van wie dan ook was geen enkele ruimte. In feite hadden wij dan ook na het indienen van de moties wel kunnen stemmen».

Mevrouw Versnel-Schmitz verwoordt deze gedachte als volgt:

Mevrouw Versnel-Schmitz: Ik ben van nature optimistisch. Dus ik dacht: het zou best wel eens kunnen dat wij daar nog iets kunnen binnenhalen. Dat was ook zo, want de coalitie heeft wel degelijk het een en ander binnengehaald. Iets van 250 miljoen of in die orde van grootte voor een aantal forse knelpunten op de Betuweroute. Dit waren op zich verbeteringen waar wij ook voor waren. Alleen: wij haalden zelf niets binnen en dat mocht ook niet, dat was volstrekt duidelijk.

De voorzitter: U doelt dan op het verschil tussen coalitie- en oppositiepartijen, begrijp ik. Dus de vraag van de coalitiepartijen werd gehonoreerd?

Mevrouw Versnel-Schmitz: Ja die werden gehonoreerd. Het was ook van te voren allemaal doorgesproken, als je het mij vraagt. De oppositie kreeg er niets door.

De heer Blaauw deelt de mening van mevrouw Versnel-Schmitz. In het blad Provincie en Gemeente schrijft hij in januari 1994 een artikel over de Betuweroute. Terugkijkend op de PKB-behandeling in de Tweede Kamer constateert hij dat «alleen de «handje-klap-deals» van regeringsfracties en regering het hebben gehaald.»

*De heer **Blaauw**: In die tijd zaten wij namelijk in de oppositie, dus kwamen we nergens aan de bak. Heel simpel. In de volgende ronde lagen de kaarten anders. (...) Ik heb proberen te dealen met de andere oppositiepartijen, maar dat ging ook niet goed.*

*De heer **Slob**: Kunt u daar iets over zeggen? Vanmorgen vertelde de heer Feenstra heel beeldend over zijn contacten met de heer Leers in Koloniën, we weten dat er heel intensief contact was met de ministers Maij en Alders die toen verantwoordelijk waren. Ik begrijp dat u hebt geprobeerd om daartussen te komen te staan en iets van uw wensen in te dienen?*

*De heer **Blaauw**: Ik heb niet tussen de heren Feenstra en Leers kunnen komen. Ik heb het wel geprobeerd, maar dat lukte allemaal niet.*

De heer Van den Berg deelt de mening van zijn oud-collega's. Hij meent dat de Tweede Kamer zichzelf op dit punt wat kan verwijten.

*De heer **Van den Berg**: Ik zei al dat ik steeds proefde dat er een politieke drang was om het project door te zetten. Vanuit die strategische visie moest het project er komen. De regeringspartijen zaten naadloos op die lijn. De keuze als zodanig kwam eigenlijk nauwelijks aan de orde, terwijl mijn inzet juist was het voeren van een open debat, ook vanwege het rapport van Twijnstra Gudde. De strategische visie, de overweging van alternatieven, en nut en noodzaak konden uitgebreid besproken worden. Ik had de hoop dat dat in het debat van de grond zou komen. Dat is echter niet gebeurd en dat betreur ik zeer. (...) Ik vond het jammer van het debat dat men nogal selectief winklede in het rapport van Twijnstra Gudde. Men haalde daaruit wat paste in het eigen straatje. Ik begrijp dat dingen zo werken, maar ik heb het wel betreurd, want ik vind dat de Kamer de moed moet hebben om bij zo'n ingrijpend project met zoveel maatschappelijke en financiële kosten een open debat te voeren, zuiver op de argumentatie. Dat heb ik in 1993 gemist.*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten vraagt de heer Feenstra om een reactie op de uitlatingen van de heer Blaauw, de heer Van den Berg en mevrouw Versnel-Schmitz.

*De heer **Feenstra**: Als de heren Van den Berg en Blaauw zeggen dat het binnen de coalitie gebeurde en dat zij erbuiten stonden, zeg ik: noem mij een debat waarin niet sprake is van een iets nauwkeuriger oriëntatie van fracties op de coalitiegenoot ten opzichte van de oppositiepartijen. Ik voeg daar nog een element aan toe. U moet bedenken dat onze eerste reactie niet was om na te gaan of de heer Blaauw erin geïnteresseerd was. De VVD koos namelijk toen nog voor een heel duidelijk negatieve benadering van het project. Ik heb dat ook niet helemaal los kunnen zien van electorale overwegingen. Het was dus niet onze eerste oriëntatie.*

De heer Feenstra geeft ook aan hoe hij aankijkt tegen het overleg tussen hem, de heer Leers en het kabinet, aan de vooravond van de tweede termijn in de Tweede Kamer.

*De heer **Feenstra**: Nee. Ik zou het ook niet een deal willen noemen. Ik mag aannemen dat Maij-Weggen en Alders er beiden van overtuigd waren dat hun voorstel ook toereikend was. (...) Als het een deal was, zou je mogen veronderstellen dat Maij-Weggen en Alders het ook noodzakelijk vonden. Ik denk dat het inherent is aan de dynamiek van een politiek proces dat je met de Kamer daarover discussieert. Wij kwamen eigenstandig tot het oordeel dat deze verbeteringen erbij moesten komen.*

*De heer **Slob**: Als het gaat om de positie van de ministers, was de deal natuurlijk dat zij uw fracties nodig hadden om hun voorstel door de Kamer te krijgen. U zei zojuist al dat u 100 van de 150 zetels had; u had dus de macht. Om die steun te verdienen, moest gewoon een akkoord worden gesloten over een aantal inpassingen, waaraan een behoorlijk*

prijkaartje hing, die uw beide fracties noodzakelijk achtten. Dat overleg heeft dus voor het grootste gedeelte achter de schermen plaatsgevonden.

De heer Feenstra: Met die uitdrukking «achter de schermen» legt u een argwaan en arglist er achter die niet de mijne is. Voor het overige zeg ik: noem mij een parlementair debat waarin niet sprake is van een kabinetsvoorstel en een eigenstandige afweging van de Kamer, waarbij je in de dynamiek van het democratisch proces dan inderdaad tot een totale afweging komt. (...)

De heer Aptroot: U zegt dat er geen deal was. Ik vraag het u nog een keer. Is er op 1 december tussen u, uw CDA-collega Leers en de twee ministers, een afspraak gemaakt wat de uitkomst van het Kamerdebat zou zijn, wat de inzet was en wat de uitkomst zou zijn of niet? Was er een deal of niet?

De heer Feenstra: De uitdrukking «deal» neem ik niet over, maar voor het overige...

De heer Aptroot: Hoe duidt u het aan?

De heer Feenstra: Het woord «deal» heeft een klankkleur die niet de mijne is.

De heer Aptroot: U was het eens over de uitkomst van het debat?

De heer Feenstra: Ja.

Nadruk op de uitvoering en inpassing

Heel opmerkelijk is dat er in het debat relatief weinig aandacht uitgaat naar nut en noodzaak van de Betuweroute. Het gaat hoofdzakelijk om de vraag waar op het tracé welke verbetering nodig wordt geacht en hoeveel geld hiervoor vrijgemaakt moet worden. Een beeld dat ook de heer Bekker van Twijnstra Gudde herkent.

De heer Bekker: Dat verbaasde mij niet, omdat de discussie over de Betuweroute eigenlijk niet zozeer een discussie was over de oplossing voor een probleem, maar meer ging over problemen bij een bepaalde oplossing. Dat heb ik al eerder gezegd. Dan krijg je dus een discussie over uitvoeringszaken. De context daarvan werd door de media natuurlijk ook nogal sterk gestimuleerd. Dat gaat ten koste van een discussie over de hoofdzaken. Dat zag je bij de Betuweroute ook. Het was dan weer een tunnel, dan weer een dijkje, dan weer een dammetje hier, een camping weg..

De heer Koopmans: Was daarmee de behandeling in de Kamer niet een soort van voortzetting van dezelfde door u in het rapport bekritiseerde systematiek, die ook al in de PKB zat?

De heer Bekker: Ja, in zekere zin zag je bij de Kamerbehandeling dat datgene wat wij ook gesignaleerd hadden als probleem, zich ook voltrok. Het probleem was dat als je een groot project niet projectmatig aanpakt, je op een gegeven moment in moeilijkheden komt. En dat deed zich hier ook voor. Ik zei net al dat er tijdens de Kamerdiscussie in het plan tal van wijzigingen op uitvoeringsniveau werden aangebracht die eigenlijk stuk voor stuk niet goed onderbouwd en goed uitgezocht waren. (...) Ik herinner mij nog dat de minister van VROM bij het debat op een gegeven moment tegen me zei dat hij nog nooit zo snel f 1 miljard voorbij had zien komen. Dat illustreert wel een beetje wat zich toen heeft voorgedaan.

In de ogen van zowel de heren Van den Berg als Blaauw heeft dit ook alles te maken met de wijze waarop het kabinet de discussie over de Betuwe-

route voerde. Volgens beiden is de Betuweroute er door het kabinet doorgedrukt.

*De heer **Van den Berg**: (...) Mijn strikt persoonlijke ervaring hoeft niet maatgevend te zijn, maar ik had sterk de indruk dat er naar een bepaald doel werd toe geredeneerd. Alles wees één richting uit. Dat riep de vraag op: zo eenduidig zal het toch allemaal niet zijn? Van de aanvang af heb ik het gevoel gehad dat er vragen achter lagen die niet goed aan de orde kwamen. Als die vragen later gesteld werden, kreeg je altijd weer dezelfde antwoorden. Het einde van alle tegenspraak was dan iets in de trant van «u moet het strategisch zien». Als je de visie niet deelde, werd de indruk gewekt dat je eigenlijk wat achterliep, dat je niet zo visionair was. (...) Gezien het prijskaartje, ligt het voor de hand om de zaak ook eens om te draaien. Stel dat wij dit bedrag over hebben voor de verbetering van de infrastructuur, juist vanuit het denken aan de omslag van weg naar rail en water. Zou dit dan de meest voor de hand liggende aanwending zijn? Die vraag werd eigenlijk nooit beantwoord. Het was strategisch, het moest, spoorvervoer was de toekomst, enz. Daar zette ik altijd maar even wat vraagtekens bij. (...) Ik wilde een eerlijke discussie, maar die is er helaas niet gekomen (...) In deze discussie werd met het hebben van een strategische visie het open debat eigenlijk doorkruist. Het was het einde van de tegenspraak. Ik zeg het wat kort door de bocht, maar daar kwam het op neer.*

De heer Blaauw laat zich in het openbaar op een stuk minder parlementaire wijze uit over de manier waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat en minister Maij-Weggen te werk zijn gegaan. In het Financieele Dagblad van 15 juli 1994 haalt de heer Blaauw hard uit: «*Plat gezegd komt soms het gevoel bij me op: het mot, het mot, het mot, het kan niet donderen hoe (...) wat ons dwarszit, is het door de strot duwen van plannen uit de ambtelijke top die misschien ondoordacht zijn (...) De kloterige wijze waarop het ministerie de zaak heeft aangepakt, heeft ervoor gezorgd dat er zaken worden geforceerd.*»

*De heer **Blaauw**: Uit alle uitingen en alle antwoorden die wij kregen, bleek duidelijk dat wij in de Kamer eigenlijk maar een beetje aan het hobbyen waren. Voorstellen werden afgeschoten zonder dat men er serieus naar wilde kijken. Dat vind ik kwalijk. Een van de voorbeelden is de wijze waarop mijn opmerkingen over het veiligheidsblok werden bejegend, de wijze waarop de discussie over de netspanning werd gevoerd. Ideeën van anderen werden altijd weggedrukt, die waren nooit goed. Alleen op het ministerie was het goed.*

Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

De oplossing als uitgangspunt

De kritiek van de heren Van den Berg en Blaauw staat niet op zichzelf. Eerder al is gerefereerd aan de kritische bevindingen van Twijnstra Gudde (zie paragraaf 5.3.2).¹³⁹ In tegenstelling tot Twijnstra Gudde komt de Algemene Rekenkamer in 2000 wél met een hard eindoordeel over de wijze waarop het kabinet met de alternatieven omgaat.

Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat «*de verplichte aandacht voor alternatieven in de besluitvorming over de Betuweroute niet tot een evenwichtige afweging van alternatieven heeft geleid. In geen enkele fase van het besluitvormingsproces is een expliciete, integrale afweging gemaakt van de relevante alternatieven (op bijvoorbeeld de hoofdaspecten vervoer, economie, milieu en kosten)*». De Algemene Rekenkamer biedt hiervoor ook een verklaring. «*In het besluitvormingsproces is ± gedurende de hele periode ± de oplossing als uitgangspunt genomen (aanleg Betuweroute) en niet in eerste instantie het probleem (bijvoor-*

¹³⁹ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 2.

beeld versterken mainport Rotterdam).» De heer Zelle licht deze conclusie toe.

*De heer Zelle: Een van de hoofdconclusies van het rapport is dat de discussie is gedomineerd door de stelling dat de Betuweroute van strategisch belang was voor economie en milieu. Naar ons oordeel is die stelling onvoldoende onderbouwd. Het onderbouwen van die stelling komt erop neer dat je onder andere kijkt: wat is het probleem, waarom zouden wij kiezen voor dit instrument, want zo kun je zo'n spoorlijn ook beschouwen, en waarom niet voor een ander instrument. (...) De Betuweroute was de oplossing, maar voor welk probleem, dat was niet helemaal duidelijk. (...) Als je niet precies weet wat het probleem is, is het vervolgens ook moeilijk om te zeggen: dit zijn relevante alternatieven (...).
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

In 2000 reageert minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat als volgt op de conclusie van de Algemene Rekenkamer:¹⁴⁰ «*Het toenmalige kabinet ging uit van de vooronderstelling dat in het SVV 2 al een strategische keuze voor de aanleg van een goederenspoorlijn was vastgelegd, ter versterking van het spoorgoederenvervoer in Nederland (...). Vanuit deze strategische keuze voor de spoormodaliteit heeft het kabinet vervolgens de PKB Betuweroute opgesteld en vanuit die optiek is destijds bijvoorbeeld de binnenvaart geen relevant alternatief gevonden.*» De reactie van de minister past in het beeld dat de Algemene Rekenkamer schetst. Minister Netelenbos voegt daaraan toe dat «*achteraf kan worden vastgesteld dat de inperking tot het spoorstelsel, die reeds is neergelegd in de Richtlijnen voor het MER (mei 1991), onderzoek naar andere modaliteiten niet heeft bevorderd (...).*» Het behoeft ook geen betoog voor deze minister dat de gang van zaken rond de beleidsinformatie van het dossier Betuweroute qua proces en inhoudelijk, zeker achteraf bezien, «*niet de schoonheidsprijs verdient.*»

In 2004 nuanceert oud-minister Maij-Weggen de uitspraken van de Algemene Rekenkamer en oud-minister Netelenbos:

Mevrouw Maij-Weggen: Naar mijn oordeel hebben wij in die tijd ons uiterste best gedaan om de zaak zo goed mogelijk te onderzoeken en zo goed mogelijk te onderbouwen. Er was een nieuwe aanpak van een heel groot project. Er zullen best zaken nog beter hebben gekund. Wij hebben het in die tijd, met alle rapporten die erover geschreven zijn, op z'n best gedaan. Als je achteraf zegt dat het de schoonheidsprijs niet verdient, komt dat omdat je in het leerproces dat je met elke procedure doormaakt, tot de conclusie komt dat het steeds weer een slagje beter kan. In die zin geloof ik het wel. Het Rekenkamer-rapport heb ik destijds niet gelezen. Ik herinner mij dat er daarna een Kamerdebat over werd gevoerd, waarbij de vernietigende kritiek van de Rekenkamer, zoals die in de kranten stond, gepareerd werd met even vernietigende kritiek van de Kamer op het rapport. Toen dacht ik dat ik mij die moeite beter kon besparen. Zo masochistisch ben ik ook niet ingesteld (...)

5.5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming in de Tweede Kamer centraal. De periode die wordt beschreven, beslaat een half jaar: in mei 1993 verschijnt het kabinetsstandpunt en in december 1993 vindt het debat hierover in de Tweede Kamer plaats. De focus ligt op de volgende onderwerpen:

1. De toets die de Tweede Kamer op het kabinetsstandpunt laat uitvoeren.
2. De behandeling van de PKB 3 in de Tweede Kamer.

¹⁴⁰ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. 18 mei 2000, kenmerk DGG/SR/00/003022-fvh.

1. De Tweede Kamer vraagt om een externe toets

Wanneer het kabinetsbesluit naar de Tweede Kamer wordt verzonden, moeten de fracties zich een weg banen door een schier oneindige stapel rapporten. Het bureau Twijnstra Gudde wordt gevraagd een toets op het kabinetsbesluit uit te voeren ten behoeve van de vaste Kamercommissie. Een beperkend gegeven is, dat tot een snelle quick scan en niet tot een volwaardige contra-expertise is besloten. Hierbij heeft mogelijk de gevoelde tijdsdruk, waar het kabinet ook onder lijdt, een rol gespeeld. Het rapport van Twijnstra Gudde bevat themagewijs geordende en bij tijd en wijle zeer kritische bevindingen: de projectafbakening, de gehanteerde vervoersprognoses en de economische onderbouwing van het kabinetsbesluit moeten het op essentiële punten ontgelden. In de slotbeschouwing wordt die kritiek deels teniet gedaan door een aantal relativerende opmerkingen zoals het veelaangehaalde citaat dat *«de rationele onderbouwing van de beslissing haar grenzen kent. Visie en wil moeten al snel een belangrijke rol gaan spelen.»*

2. De Kamerbehandeling

De toets van Twijnstra Gudde roept weer opnieuw basale vragen op over nut en noodzaak van de Betuweroute. In het debat in de Tweede Kamer wordt deze discussie opnieuw niet beslecht. De politieke verhoudingen zijn sterk gepolariseerd: de coalitiepartijen CDA en PvdA zijn voorstander van de Betuweroute en de oppositiepartijen zijn tegenstander van de Betuweroute in de voorgestelde vorm. De uitkomst van de nut en noodzaakdiscussie ligt vast. Voor het kabinet is een wezenlijk andere uitvoering van de Betuweroute ± zoals geheel of gedeeltelijke ondertuning ± ook geen optie. Die deur zat van het begin af aan op slot. Mede daardoor spitst de discussie in de Tweede Kamer zich toe op het vraagstuk van de lokale inpassing van de Betuweroute.

De woordvoerders van de regeringspartijen CDA en PvdA ± de heren Leers en Feenstra ± «onderhandelen» primair met elkaar en met de regering. Zij voeren vervolgens overleg met het kabinet over een lijst knelpunten en bereiken hierover een akkoord. Bij de dekking van de moties wordt de achtervang ingezet, ofwel het reservepotje voor het geval de private financiering niet rond komt. Moties gericht op betere inpassing van de zijde van de oppositie, staan buitenspel.

De kosten zijn in de besluitvormingsperiode met ongeveer f 2 miljard toegenomen, zonder dat er meer duidelijkheid is gekomen over nut en noodzaak van de Betuweroute.

6 DE HEROVERWEGING (1994–1995)

«Terwijl in het geval van de Betuweroute steevast van nieuwe concepten, sterke logistiek en hoogwaardig management wordt uitgegaan, blijft bij het benutten van de infrastructuur alles bij het oude.»

Centraal Planbureau, Werkdocument 75, april 1995

6.1 Inleiding

Met het goedkeuren van de Planologische Kernbeslissing Betuweroute door de Eerste Kamer is in het voorjaar 1994 de parlementaire besluitvorming afgerond. Het uitvoeringsbesluit is genomen. Tegen de Planologische Kernbeslissing Betuweroute kan nog beroep worden aangetekend bij de Raad van State. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat start met de voorbereidingen voor het te nemen Tracébesluit. Hoewel duidelijk is waar de Betuweroute komt te liggen, kan de spade pas echt de grond in na uitgebreide voorbereidingen op allerlei gebied.

Met de formatie van het eerste Paarse kabinet in de zomer van 1994 krijgt het proces een onverwachte wending. Bij de formatie wordt besloten tot een heroverweging van de aanleg van de Betuweroute. De Tracéwet-procedure wordt stilgelegd. Een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van de heer Hermans, Commissaris der Koningin in Friesland, gaat zich buigen over de door parlement en regering genomen beslissing. Dit hoofdstuk staat in het teken van deze heroverweging, het standpunt van het kabinet hierover en het nieuwe uitvoeringsbesluit dat de Tweede Kamer in de zomer van 1995 neemt. Specifieke aandacht gaat uit naar de discussie rond de capaciteit op het bestaande net, het «reële» alternatief van de gefaseerde aanleg en (opnieuw) de macro-economische effecten van de aanleg van de Betuweroute.

6.2 Het compromis: instelling van een commissie

Bij de formatie van het eerste Paarse kabinet staat de heer Kok, formateur en minister van Financiën in het demissionaire kabinet Lubbers III, voor de moeilijke taak om de PvdA, de VVD en D66 op één lijn te krijgen op het Betuweroutedossier.

6.2.1 Verschillende uitgangsposities

De fracties van VVD en D66 in de Tweede hebben eind 1993 tegen de aanleg van de Betuweroute gestemd. D66 was tegen, omdat het een «duurzamere» Betuweroute voorstaat. De partij hekelde de wijze waarop de lijn was vormgegeven.

*Mevrouw Versnel-Schmitz: Zoals hij er lag, vonden wij de lijn niet goed genoeg. Wij hebben ook tegen de PKB gestemd. Wij wilden hem dus verbeterd hebben (...).
Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.*

Ook voor de VVD was er reden om tegen te stemmen. De VVD vond dat de noodzaak van de lijn onvoldoende aangetoond was.

In januari 1994 neemt fractiewoordvoerder Blaauw (VVD) de pen ter hand en schrijft in het blad «Provincie en Gemeente» een artikel over de in zijn

ogen niet opgeloste punten en twijfels.¹⁴¹ Het gaat om de groeiprognozes, de milieuvoordelen, de alternatieven, de geluidhinder, de kosten, de economische impact en de houding van de NS, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en minister Maij-Weggen. De houding van deze partijen heeft «*het maatschappelijke draagvlak in het hele gebied van Barendrecht tot Zevenaar ernstig versmald, zo al niet weggevaagd*». Blaauw meent dat het besluit over de Betuweroute over de verkiezingen heen getild had moeten worden. Bezinning op de openstaande vragen was dan mogelijk geweest. Het standpunt van VVD-fractie was volgens oud-minister Jorritsmamede ingegeven door de verschillende opvattingen over de Betuweroute die binnen de fractie leven.

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Laten wij daar maar heel duidelijk over zijn; in de toenmalige VVD-fractie bestond er heel grote verdeeldheid over de Betuweroute, variërend van leden die er grote voorstanders van waren tot leden die er grote tegenstanders van waren, van leden die vonden dat die nog lang niet mooi genoeg was tot leden die vonden dat die inmiddels veel te duur was geworden en dan nog alle mogelijke nuances daartussen. De VVD zat op dat moment in de oppositie en wij vonden elkaar uiteindelijk in onze tegenstem. Daar zat onze grootste overeenstemming, want toen het besluit voorlag, zat daar voor iedereen wel iets in waar men het niet mee eens was. De een vond het te duur, de ander nog niet mooi genoeg, enz.
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

De onderhandelingen

De Tweede Kamerverkiezingen op 3 mei 1994 leveren een nederlaag op voor het CDA van maar liefst 20 zetels. Ondanks een verlies van twaalf zetels wordt de PvdA de grootste partij. VVD en D66 winnen aanzienlijk. De VVD gaat van 22 naar 31 zetels, D66 van 12 naar 24. Uiteindelijk zal dit leiden tot de vorming van Paars I. Tijdens de formatie komt de Betuweroute uitgebreid aan bod. Het eerder genoemde besluit om de Betuweroute aan te leggen, komt onder druk te staan.

In eerste instantie tracht demissionair minister Maij-Weggen de betrokkenen nog ervan te overtuigen dat het besluit om de Betuweroute aan te leggen, volgens planning moet worden uitgevoerd. In antwoord op vragen van de informateurs schrijft zij: «*Het ministerie is van oordeel dat het vastgestelde tracé het optimum is van de afweging van belangen van economie, milieu en leefbaarheid.*» Over het nut en de noodzaak van de verbinding, de globale ligging van het tracé binnen de aangegeven horizontale en verticale bandbreedtes, evenals over de daarvoor beschikbare financiële middelen, is al besloten: «*In de vervolgpcedure is dat niet meer aan de orde. (...) Het is in dit verband tevens van belang om te merken dat rekening moet worden gehouden met precedentwerking op andere nog aan te leggen infrastructuur, indien in dit geval alsnog tot aanvullende grootschalige voorzieningen in het regeerakkoord zou worden besloten.*»¹⁴²

Een paar dagen later, op 1 juni 1994, schrijft de demissionaire minister aan diezelfde informateurs dat uitstel van de aanleg van de Betuweroute ernstige consequenties heeft.¹⁴³ Dit betekent wellicht dat een nieuwe PKB-procedure moet worden doorlopen, wat zal leiden tot langdurig uitstel. «*Hiervan gaat een ernstig negatief signaal uit in de richting van de Rotterdamse haven, de private investeerders, de verladere en de vervoerders. De vraag zal rijzen of grootscheepse investeringen in containerafhandeling in Rotterdam nog zinvol zijn. Initiatieven gericht op gecombineerd vervoer zullen minder van de grond komen. Het Neder-*

¹⁴¹ Blaauw, «Betuweroute», in: Provincie & Gemeente, januari 1994.

¹⁴² Brief aan de informateurs, d.d. 26 mei 1994, kenmerk nr. 94M003698.

¹⁴³ Brief aan de informateurs, d.d. 1 juni 1994, kenmerk nr. 94M003835.

landse goederenvervoer per spoor verliest marktaandeel en de toekomst van het goederenvervoer als zodanig zal ter discussie komen (...).»

Een derde brief van de hand van demissionair minister Maij-Weggen aan de informateurs wordt verstuurd op 9 juni 1994.¹⁴⁴ Daarin spreekt zij over de Betuweroute als een *«vitale en onmisbare schakel in een Europees net van hoofdtransportassen»*. Studies, zo vervolgt de minister, tonen aan dat Nederland zich op het gebied van vrachtvervoer vervreemdt van de rest van Europa en dat *«daardoor op termijn Rotterdam zijn leidende positie zal verspelen ten opzichte van andere havens zoals Hamburg, Antwerpen en Le Havre.»*

Wegtransport en vervoer over water zijn geen alternatieven, zo vervolgt de demissionaire minister. Door de aanleg van de Betuweroute levert Nederland bovendien *«een significante bijdrage aan de oplossing van de Europese milieuproblematiek»*. Voorts zou er van de zijde van het (internationale) bedrijfsleven sterk aangedrongen worden op het vasthouden aan eerder genomen besluiten. *«De lopende en toekomstige miljardeninvesteringen die in Nederland gedaan (zullen) worden, komen in gevaar als Nederland zijn afspraken over infrastructurele voorzieningen (zoals Betuweroute en HSL) niet na zou komen.»* Ter afsluiting zegt zij: *«De Betuweroute had er al moeten zijn!»* Mevrouw Jorritsma over deze brieven van haar voorganger als minister:

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat is een interessante opinie, maar het lastige is natuurlijk wel dat een vorige minister daar niet echt meer over gaat. Ieder kabinet gaat zijn eigen weg (...).

In dezelfde tijd heeft D66-Tweede Kamerlid Wolffensperger een gesprek met secretaris-generaal Van der Plas van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De secretaris-generaal wijst de aankomend fractievoorzitter van D66 op de kosten van eventuele aanvullende voorzieningen (zoals tunnels op delen van het tracé). Naast meerkosten treedt er volgens Van der Plas een «camelnose»-effect op voor andere projecten en bestaat het risico dat Zevenaar en Barendrecht bij de rijksoverheid terugkomen om ook tunnels te eisen in plaats van de overkappingen die nu zijn voorzien.¹⁴⁵

Tijdens de formatie blijft vooral de VVD sceptisch over nut en noodzaak van de Betuweroute. Tijdens een uitzending van Nova op 16 juni 1996 geeft fractievoorzitter Bolkestein te kennen dat hij niet van plan is *«een stuk ijzer neer te leggen die er een eeuw ligt, terwijl ik toch niet weet wanneer dat geld terugkomt, zo het ooit terugkomt»*. Gevraagd naar de positie van de heer Kok laat Bolkestein vervolgens weten dat hij (de heer Kok) de Betuweroute het liefste meteen wil aanleggen, zoals het plan voorziet en waarmee de vorige Tweede Kamer het eens was. *«Maar wij leven in een nieuwe Tweede Kamer. De vorige meerderheid bestaat niet meer. Mijn partij en de partij van de heer Van Mierlo kijken daar anders tegenaan.»*

Kok benadrukt als formateur dat er in ieder geval snel duidelijkheid moet komen. *«Ik ben een beetje bezorgd over het risico dat er al te veel vertraging gaat ontstaan rondom dit onderwerp. Dat is ook van belang voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de economie in Rotterdam en elders. Maar luisterend naar de collega's heb ik goede hoop*

¹⁴⁴ Brief aan de informateurs, d.d. 9 juni 1994, kenmerk nr. 94M003986.

¹⁴⁵ Nota aan de minister van Financiën, d.d. 17 mei 1994, kenmerk 119/VW.

dat we de komende dagen toch kunnen proberen naar compromisformules te zoeken.»

6.2.2 Het besluit tot heroverweging

Op 22 augustus 1994 wordt het eerste Paarse kabinet beëdigd. Ook over de Betuweroute is een akkoord bereikt. De aanleg van de Betuweroute zal worden heroverwogen. Het regeerakkoord: «*Ondersteund door externe deskundigheid, zal worden nagegaan of er financierbare alternatieven voor de Betuwelijn zijn. Van zelfstandig belang daarbij is het perspectief voor (de haven van) Rotterdam. Binnen een half jaar zal het kabinet aan het parlement duidelijkheid geven over de vraag of er aanvaardbare betere alternatieven zijn en, indien er geen alternatief is dat de voorkeur verdient, of een eventuele andere wijze van uitvoering langs het voorgenomen tracé wenselijk is; daarbij wordt gelet op enerzijds geluidshinder en landschappelijke inpasbaarheid en anderzijds de verhouding tussen de kosten en baten. Bij de definitieve beslissing inzake de Betuwelijn zullen eventuele meerkosten worden afgewogen tegen andere prioriteiten in het kader van majeure investeringen in de infrastructuur.*»¹⁴⁶

Achteraf blikken mevrouw Jorritsma en de heer Hermans terug op deze passage:

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Eenieder die de politiek een klein beetje kent, weet dan precies wat er aan de hand is en dat wisten wij overigens ook allemaal. Ik werd minister in een kabinet van PvdA, VVD en D66 en de formele posities waren PvdA voor, VVD tegen en D66 duur voor. Zo lag het ongeveer.

De heer Hermans: Er was in het regeerakkoord opgenomen dat de zaak opnieuw zou worden bekeken; ik denk dat dit toen het best haalbare compromis was.

Men zou verwachten dat men op het ministerie van Verkeer en Waterstaat minder gelukkig is met het compromis. De heer Westerduin, als directeur-generaal verantwoordelijk voor de Betuweroute, toont echter begrip voor de beslissing.

*De heer Westerduin: Als er zo'n stevige discussie over een heleboel zaken plaatsvindt, is het wijs om toch een keer te stoppen en het project te heroverwegen. Als er zoveel discussie is, is dat wijs. Dat is ook gebeurd.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

6.3 De commissie Betuweroute

Het kabinet buigt zich vervolgens over de wijze waarop aan de afspraak in het regeerakkoord het beste invulling gegeven kan worden. Dit vergt enige tijd. Op 8 september 1994 schrijft de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma, in een brief aan de Tweede Kamer dat ze zich aan het oriënteren is op de precieze formulering en afbakening van de opdracht voor het onderzoek.¹⁴⁷ Op 14 oktober 1994 besluit het kabinet een onafhankelijke commissie in te stellen, die belast wordt met de heroverweging van het besluit om de Betuweroute aan te leggen.

6.3.1 Samenstelling en taakopdracht

Het kabinet neemt die dag ook een besluit over de samenstelling van de

¹⁴⁶ TK, 1993±1994, 23 715, nr. 11.

¹⁴⁷ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 65.

commissie Betuweroute. Commissaris der Koningin van de provincie Friesland, de heer Hermans, zal de commissie voorzitten. Vanaf dat moment heet de commissie in de wandelgangen de commissie Hermans. De keuze om een onafhankelijke commissie met de opdracht te belasten, vloeit niet rechtstreeks voort uit het regeerakkoord. Daarin staat immers slechts de zinsnede «*ondersteund door externe deskundigen*».

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Externe deskundigheid in de vorm van weer een bureau had naar mijn gevoel nooit kunnen leiden tot een bevredigende uitkomst. Je zou dan een bureau moeten vragen om een advies te geven om al dan niet door te gaan.

Aan de samenstelling van de commissie wordt veel aandacht besteed. De leden worden formeel door het kabinet aangezocht, maar de keuze komt in samenspraak met de voorzitter tot stand. Voor zowel minister Jorritsma als de heer Hermans geldt dat de kandidaten zich nog niet al expliciet vóór of tegen de Betuweroute moeten hebben uitgesproken.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik heb er nogal mijn best voor gedaan om ervoor te zorgen dat er mensen in die commissie zaten die niet al bij voorbaat een vast standpunt hadden of die een uiterst kritische geest hadden. Wij wisten zeker dat het mensen waren die er met een onafhankelijke opstelling naar zouden kunnen kijken. Wij kenden Loek Hermans als voortreffelijk en zeer onafhankelijk voorzitter van de commissie die het paspoortonderzoek heeft gedaan, zich van niets en niemand wat aantrekkelijk. De dames en heren die in de commissie zaten, hadden zo'n beetje dezelfde naam en faam.

Verder is er de uitdrukkelijke wens van de voorzitter dat er personen vanuit verschillende disciplines deelnemen in de commissie. Een zevental mensen wordt bereid gevonden zitting te nemen in de commissie.

De heer Hermans: Verder heb ik aangegeven dat er personen met deskundigheid op het gebied van financiën, vakinhoudelijke deskundigen en personen met bestuurservaring deel van zouden moeten uitmaken. Die eis stel ik altijd als ik voor een commissie gevraagd wordt.
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Ook voor het secretariaat wordt een externe partij aangezocht. Twijnstra Gudde, het bureau dat een jaar eerder het kabinetsbesluit in opdracht van de Tweede Kamer toetste, wordt opnieuw ingeschakeld om een bijdrage te leveren aan de besluitvorming over de Betuweroute. De heer Bekker van dat bureau fungeert als secretaris van de commissie.

Mensen van naam en faam

De commissie Hermans bestaat uit:

- ± drs. L. M. L. H. A. Hermans, Commissaris van de Koningin van de provincie Friesland (voorzitter)
- ± mr. R. Bekker, Twijnstra Gudde (secretaris)
- ± mw. mr. A. H. Brouwer-Korf, burgemeester van Amersfoort
- ± prof. dr. J. J. Van Duijn, lid beleidscomité Robeco-groep
- ± mr. J. A. M. Hendriks, voorzitter Raad voor Verkeer en Waterstaat, Commissaris van de Koningin van de provincie Overijssel
- ± prof. dr. L. Koopmans, TBI-Holding, OGEM, oud plv. directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën
- ± prof. jhr. drs. M. J. Ploos van Amstel, vakgroep Internationale Distributie Logistiek van de TU Eindhoven
- ± prof. ir. J. Witteveen, directeur Onderzoeksschool Bouw en oud-hoogleraar Toegepaste Mechanica van de TU Delft, oud directeur TNO-Bouw
- ± mw. prof. dr. J. M. Cramer, Interfacultaire vakgroep milieukunde UvA, senioronderzoeker beleidsstudies en advies TNO.

De opdracht die de commissie krijgt, sluit nauw aan bij de tekst die in het regeerakkoord is opgenomen. Van de commissie Hermans wordt verwacht dat zij:

- ± een oordeel geeft over de noodzaak van aanleg van de Betuweroute;
- ± adviseert over mogelijk betere en financierbare alternatieven;
- ± een oordeel geeft over het realiteitsgehalte van het voorliggende ontwerp van de Betuweroute.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: als je daarnaar kijkt, zie je dat die vrijwel letterlijk hetzelfde is als de tekst van het regeerakkoord. Daar is ongetwijfeld bewust voor gekozen, want het was nu eenmaal een hartstikke lastig politiek probleem voor dat kabinet. De opvattingen daarover lagen heel ver uit elkaar.

Met een dusdanig brede taakopdracht en een zorgvuldige selectie van leden moet het mogelijk zijn een gedegen en onafhankelijk advies over de Betuweroute te krijgen, zo meent mevrouw Versnel-Schmitz.

Mevrouw Versnel-Schmitz: (...) ik ben een optimist, en ik dacht dat het goed was dat er nu eens van buitenaf naar werd gekeken. Wij hadden al een heleboel gehad van buitenaf natuurlijk, maar dat was niet gestructureerd in de zin van dat op voorhand vaststond dat de ministers daar naar zouden luisteren. In de periode van de PKB werd er niet geluisterd. Toen wij Paars kregen, was het heel duidelijk de bedoeling om daar wel naar te luisteren. De ministers hebben toen ook gekeken welke mensen in de commissie zitting zouden moeten nemen.

Naar de mening van oud-minister Jorritsma was het duidelijk dat het kabinet het advies van de commissie Hermans zou opvolgen, ongeacht of dit in het voordeel of nadeel van de Betuweroute zou uitvallen.

De heer Koopmans: Is in het kabinet vooraf afgesproken om zich te committeren aan dat advies van die commissie?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Vooraf is dat niet afgesproken, maar ik weet zeker dat welk advies er ook was gekomen, dat zou zijn opgevolgd.

De heer Koopmans: Waar baseert u die zekerheid op?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Omdat de drie partijen verschillende meningen hadden. Laat ik het anders zeggen: ik ben ervan overtuigd dat de Betuweroute er nooit zou zijn gekomen als het advies van de commissie negatief was geweest.

Oud-minister Jorritsma benadrukt dat de commissie de ruimte heeft om te adviseren wat haar goeddunkt.

De heer Koopmans: Materieel en politiek gezien, had de commissie alle ruimte om tot welk advies dan ook te komen?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ja, naar mijn mening bepaald wel!

Deze visie contrasteert scherp met de visie van de heer Blaauw, partijgenoot van minister Jorritsma en de fractievoerder Verkeer en Waterstaat voor de VVD in de Tweede Kamer. De heer Blaauw meent dat het gelet op het verloop en de uitkomst van de formatie zeker is dat de Betuweroute er toch zal komen.

De heer Slob: (...) Maar goed, er komt een passage in het regeerakkoord die nogal wat ruimte liet. Er moest een commissie komen. Zo gaat dat vaak in Nederland, als er problemen zijn, stellen we een commissie in. Dat werd de commissie-Hermans.

De heer Blaauw: Als dat in het regeerakkoord staat, weet je als politicus hoe de wind waait.

De heer Slob: Hoe waaide de wind dan op dat moment?

De heer Blaauw: Als dit in het regeerakkoord staat en de coördinator Verkeer en Waterstaat van de VVD-fractie heeft dat geschreven, dan gaat het dus gebeuren. Dan tekent zich een ruime politieke meerderheid af.

De heer Slob: Toen in het regeerakkoord werd opgenomen dat er een commissie moest komen die de besluitvorming rond de Betuweroute ging heroverwegen, wist u dus al wat de uitkomst ervan zou zijn? Begrijp ik u goed?

De heer Blaauw: Niet de exacte uitkomst, maar wel dat er een Betuwelijn zou komen. Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

6.3.2 Adviseren onder hoge druk

Afgesproken wordt dat de commissie op een zodanig tijdstip zal rapporteren dat het kabinet in maart 1995 haar standpunt naar de Tweede Kamer kan verzenden.¹⁴⁸ Terugrekenend stelt het kabinet de deadline voor de commissie Hermans op 15 januari 1995. De commissie Hermans krijgt drie maanden om haar onderzoek af te ronden. De tijdsdruk is groot.

De heer Hermans: Wij hadden maar heel weinig tijd, eigenlijk maar drie maanden, dus het was van groot belang om een vliegende start te kunnen maken. (...) wij konden niet allerlei onderzoek overdoen. Wij moesten de resultaten van het reeds verrichte onderzoek kritisch bekijken. (...) Maar het was inderdaad een forse opdracht en wij konden niet uitgebreid de tijd nemen om alles eens te analyseren en erover na te denken.

¹⁴⁸ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 66.

De commissie Hermans ervaart het, bij monde van het lid mevrouw Cramer, daarbij als problematisch dat de besluitvorming tot dan toe alles behalve gestructureerd is verlopen.

*Mevrouw **Cramer**: Mijs inziens is een goede besluitvorming dat eerst over nut en noodzaak wordt gesproken en dan niet alleen over een Betuwelijn, maar over de vraag of de groei van het goederenvervoer wel of niet moet worden geaccommodeerd. Die vraag had eerst ter discussie moeten worden voorgelegd. (...) Daarna kan pas gediscussieerd worden over de vraag via welke eventueel nieuwe modaliteiten dat moet gebeuren. Als je tot slot uitkomt op een modaliteit of een combinatie, ga je pas bekijken wat het beste alternatief is in het licht van die insluiting. Die procedure is in mijn ogen niet gevolgd bij de Betuwelijn. (...) Ik zeg dit vooraf, omdat het voor onze commissie een helse taak was om het gehele proces dat ik schetste in vier maanden goed en ordentelijk op een rij te krijgen. (...) Dat betekende (...) dat wij in een pressurecooker van vier maanden de hele besluitvorming opnieuw moesten doen.*
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

Niet alleen de schaarse tijd bemoeilijkt het werk van de commissie. Ook de druk die op het dossier ligt, is voelbaar bij de leden. Bij de leden leeft het gevoel dat, conform de lezing van mevrouw Jorritsma, hun advies van doorslaggevend belang zal zijn.

*Mevrouw **Cramer**: (...) Ons werd gevraagd of wij tot een gezamenlijk oordeel konden komen, ook ten behoeve van de besluitvorming in het kabinet en de Tweede Kamer.*

*De heer **Hermans**: Daarmee bestond in de commissie de opvatting dat het besluitvormingsproces moest worden overgedaan. Daar moest een «ja» of «neen» uitkomen. Aan het eind van het proces moest een beslissing worden genomen.*

*Mevrouw **Cramer**: Het gehele besluitvormingsproces duurde lang. Ik hoef niet te herhalen dat de manier waarop de Betuwelijn in de besluitvorming is gekomen geen schoonheidsprijs verdient. Daardoor is het ook, wat mij betreft, misgelopen en was er geen consensus meer mogelijk. Ook niet in het land, het draagvlak ontbrak. Een Salomonsoordeel is te hard gezegd, maar wij begrepen al gauw ± ook van de voorzitter de heer Hermans ± dat als wij met een unaniem oordeel zouden komen, in ieder geval het kabinet bereid was om ons advies, dat men van tevoren niet kende, te ondersteunen.*

6.3.3 Werkwijze

Werkgroepen

Om efficiënt te kunnen werken besluit voorzitter Hermans drie werkgroepen in te stellen:

- ± werkgroep 1 moet nagaan in hoeverre aanvullende infrastructurele voorzieningen nodig zijn voor de opvang van het goederenaanbod uit de Rotterdamse haven;
- ± werkgroep 2 richt zich op de alternatieven: wat zijn de mogelijke alternatieve transportmogelijkheden op de oost-west as;
- ± werkgroep 3 houdt zich bezig met de beoordeling van de tracé-inpassing van de Betuweroute.

De voorzitter en de secretaris ontplooiën «helikopteractiviteiten» om in een zo kort mogelijk tijd maximaal gebruik te kunnen maken van de capaciteit van de commissie. Het onderlinge verband tussen de activiteiten van de werkgroepen leidt ertoe dat de werkzaamheden al snel weer in elkaar worden geschoven.

Mevrouw Cramer: De eerste twee werkgroepen gingen al snel samen, omdat bleek dat er een nauwe samenhang was. Als je de vraag of er een noodzaak bestaat om het goederenvervoer en de groei daarvan te accommoderen met «ja» beantwoordt, kom je al snel terecht bij de vraag «wat dan».

De heer Hermans: In de eerste plaats ging het er dan om, welk type groeiscenario je kon verwachten voor Nederland en voor Europa, en welke ontwikkelingen op het gebied van het goederenvervoer zich in samenhang daarmee zouden voordoen. Verder ging het om de op dat moment bestaande modaliteiten in het goederenvervoer in Nederland. Een derde vraag was, wat er op dat moment met de bestaande activiteiten mogelijk zou zijn. En een vierde punt was, wat je zou kunnen bereiken met vernieuwingen, bevordering van efficiency, zoals met een betere belading. Als je deze zaken tegen elkaar afzet, kom je tot de vraag: is er nieuwe infrastructuur nodig of kan de bestaande aangepast worden?

Bij haar werkzaamheden laat de commissie zich inhoudelijk ondersteunen door een aantal externe bureaus. In totaal wordt een vijftal (deel)onderzoeken uitgevoerd.¹⁴⁹

6.4 Het advies

6.4.1 Een gewogen oordeel

Na zich drie maanden intensief over de materie te hebben gebogen, brengt de commissie Hermans op 23 januari 1995 haar rapport uit.¹⁵⁰ Tijdens de persconferentie blijkt dat de commissie Hermans van mening is dat de Betuweroute moet worden aangelegd, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. In het eindrapport verwoordt de commissie Hermans haar oordeel als volgt:

- ± een spoorverbinding van Rotterdam naar het (Duitse) achterland is noodzakelijk als onderdeel van de totale Nederlandse vervoersinfrastructuur op de oost-west as. Vooral omdat op die wijze ± naast water ± een goed alternatief voor een deel van het wegverkeer mogelijk is;
- ± de voorgestelde Betuweroute is daarbij, alles afwegende, de beste oplossing;
- ± met de door regering en parlement vastgestelde uitvoering is sprake van een verantwoorde, evenwichtige aanpak;
- ± er zal een grote inspanning moeten worden geleverd om tot een intensief gebruik van de Betuweroute te komen. De onderlinge concurrentie tussen vervoerders zal «drastisch» moeten worden verbeterd. Daarnaast is aanvullend overheidsbeleid nodig, dat er op is gericht de groei van het wegvervoer terug te dringen ten gunste van spoor en water. «Forse maatregelen ± zowel via prijsverhogingen voor het wegvervoer die overigens alleen in Europees verband kunnen worden getroffen, als via limitering zijn daarbij nodig. Zonder dergelijke maatregelen is niet te verwachten dat een van de hoofddoelstellingen, terugdringing van de groei van het wegvervoer, zal worden bereikt en dan zou de investering voor een belangrijk deel haar zin verliezen».

Ter onderbouwing van haar advies gaat de commissie Hermans uitgebreid in op de verschillende overwegingen, de vervoersprognoses, het aanbod en de knelpunten in de vervoersinfrastructuur, de alternatieven en het ontwerp en de inpassing van de Betuweroute. De onderbouwing van het advies van de commissie staat uitgebreid beschreven in bijlage 2.

¹⁴⁹ Het gaat om onderzoeken van INRO /TNO naar de spoorvolumes op de oost-west as, een aantal onderzoeken van Twijnstra Guddé (toetsing milieuaspecten, IJzeren Rijn en gefaseerde aanleg) en een onderzoek van Haskoning naar containervervoer en het Europese achterland.

¹⁵⁰ Commissie Betuweroute, 23 januari 1995.

Hermans c.s. besteden ook aandacht aan de context, waarbinnen zij hebben geopereerd.

Commissie Hermans: analyse van de ontstane situatie

Voordat de commissie Hermans in haar rapport uiteenzet hoe ze tot haar oordeel is gekomen, wijdt ze een algemene beschouwing aan de Betuweroute en haar rol in het proces. De commissie merkt op dat de PKB-procedure «enigermate de kenmerken heeft gehad van een inhaalrace, waarbij met name de beleidsontwikkeling in een versneld tempo moest plaatsvinden». Dat leidt ertoe dat de basisdiscussies over noodzaak én over het programma van eisen gevoerd (moesten) worden op een moment dat de vormgeving al heel ver gevorderd is. De Betuweroute, zo constateert de commissie, is daardoor wellicht in een «enigszins referendumachtige sfeer» terecht gekomen. *«Argumenten worden daarbij ondergeschikt aan standpunten. Het draagvlak voor de genomen beslissing staat daarbij tevens ter discussie. De time-out die nu is ingelast geeft de gelegenheid om alle zaken nog eens op een rij te zetten en in de juiste proporties te zien.»* De commissie Hermans wil met haar rapport trachten het digitale karakter van de besluitvorming te nuanceren en de argumenten uit de wellles-nietes sfeer te halen. De commissie tempert de verwachtingen. Meer dan van afstand naar de zaak kijken en een oordeel geven, kan de commissie niet. Het is *«een illusie te denken dat er ineens een wonder door de commissie wordt ontdekt»*.

6.4.2 Keuze en kritiek

De commissie komt in drie maanden tot haar oordeel. Het «ja, mits» van de commissie betekent dat de Betuweroute er moet komen onder gelijktijdige afremming van het goederenvervoer op de weg. Hoewel het advies positief uitvalt voor de Betuweroute, vormt het rapport op drie essentiële punten een breuk met het bestaande beleid en bestaande ideeën:

- ± Een stevig flankerend beleid, in de vorm van aanzienlijke heffingen, om de groei van het spoorvervoer te garanderen, is onlosmakelijk met het aanlegbesluit verbonden. In de politieke discussie blijken deze zaken later evenwel niet zo onlosmakelijk met elkaar verbonden te zijn, als de commissie Hermans nodig acht.
- ± De commissie Hermans is geen voorstander van private financiering: *«Gedeeltelijke private financiering is niet iets waarvan de zin de commissie heeft kunnen overtuigen (...) In alle gevallen is private financiering duurder dan financiering door de overheid.»* De commissie Hermans oordeelt dan ook dat *«met het introduceren van de gedeeltelijk private financiering, die in het verleden beoogde de begrotingsregels te omzeilen, een wat mistig element in de discussie is gebracht die gemakkelijk de aandacht afleidt van de hoofdzaak, namelijk het gewenste investeringsprogramma van de overheid»*. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op het aspect van de private financiering en exploitatie.
- ± De commissie Hermans onthoudt zich van een oordeel over de macro-economische rentabiliteit van de Betuweroute. Tot dat moment is de macro-economische rentabiliteit een hoofdargument voor de Betuweroute. In 1993 is de regering van mening dat het niet aanleggen van de Betuweroute schade met zich mee zou brengen voor Nederland.

Op drie punten wordt de onderbouwing van het advies bekritiseerd:

- ± de wijze waarop de commissie tot het oordeel komt dat de Betuweroute positieve milieueffecten heeft;

- ± de wijze waarop commissie Hermans ± en in navolging van de commissie ook het kabinet en de Tweede Kamer ± oordeelt over de mogelijkheden om het vervoer over bestaande spoorlijnen af te wikkelen dan wel de Betuweroute gefaseerd aan te leggen;
- ± de wijze waarop de commissie Hermans is omgegaan met het vraagstuk van de macro-economische rentabiliteit van de Betuweroute.

Op deze punten wordt hierna ingegaan.

6.4.3 Het milieuargument

Bij de besluitvorming over de Betuweroute is het milieuargument een van de hoofdargumenten voor de Betuweroute. In maart 1994 publiceren RIVM en TNO-Inro een studie naar het effect van de aanleg van de Betuweroute op de uitstoot van schadelijke emissies in Nederland.¹⁵¹ De conclusie van dit onderzoek staat haaks op de conclusie van het eigen onderzoek van de commissie, dat door Twijnstra Gudde wordt uitgevoerd. RIVM en TNO-Inro concluderen dat het gebruik van de Betuweroute slechts in geringe mate bijdraagt aan een reductie van de uitstoot van schadelijke emissies (CO₂ en NO_x) in Nederland. Het effect kan zelfs negatief uitvallen als de Betuweroute veel nieuw vervoer aantrekt. In 1997 zal na een vervolgonderzoek van het RIVM de conclusie zelfs nog negatiever uitpakken voor de Betuweroute (zie hoofdstuk 7).

De commissie Hermans betreft het rapport van RIVM en TNO-Inro niet bij haar werkzaamheden. De Algemene Rekenkamer, die van mening is dat het rapport van RIVM en TNO-Inro relevante en gezaghebbende informatie bevat, concludeert in 2000 dat de commissie Hermans gebruik had moeten maken van dit rapport of had moeten beargumenteren waarom er geen gebruik van is gemaakt.¹⁵² Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het rapport wel verstrekt aan het secretariaat van de commissie.

Mevrouw Cramer verklaart achteraf dat zij niet op de hoogte was van het rapport.

Mevrouw Cramer: Wij waren niet direct op de hoogte van het RIVM-rapport. Bij het ordenen van de gegevens vroegen wij voortdurend aan de adviseurs om informatie. Wij hebben de adviseurs gevraagd om aan te geven wat de voordelen in termen van milieu zouden zijn als veel meer vrachtvervoer van de weg naar het spoor en de binnenvaart zou gaan. Wanneer zou dat zoden aan de dijk zetten? Wij hebben allerlei scenario's gemaakt. (...) Wij hebben niet bekeken, zoals het RIVM in zijn rapport heeft gedaan, welk effect de Betuwelijn in de totaliteit van de emissies van met name CO₂-kooldioxide en stikstofoxide landelijk zou hebben. Dat is een heel ander verhaal, omdat je dan kijkt naar wat het landelijk voor zoden aan de dijk zet in het kader van het luchtbeleid. (...) Als wij de milieueffecten beter hadden willen uitzoeken, had er veel meer werk moeten worden verricht. Wij hebben gekeken naar de milieueffecten van de Betuwelijn sec in termen van emissies, aantasting landschap en geluidhinder. Dit had echter in een breder perspectief geplaatst moeten worden: als de commissie een andere variant had gekozen; wat was dan het effect elders geweest?

Dat de leden van de commissie van één rapport geen kennis hebben genomen, is niet direct problematisch. Het punt weegt echter wel zwaar, als men de andere bevindingen en conclusies van de Algemene Rekenkamer erbij betreft. Volgens de Algemene Rekenkamer heeft de commissie Hermans nooit kunnen stellen dat de Betuweroute noodzakelijk is uit een oogpunt van milieu, «*omdat zij daartoe over te weinig*

¹⁵¹ RIVM/TNO-Inro, «Effecten van de Betuweroute op NO_x- en CO₂-emissies», rapportnummer 251701015, Bilthoven/Delft maart 1994.

¹⁵² TK, 1993±1994, 27 195, nrs. 1±2.

onderbouwing beschikte». De gebruikte berekeningen van de emissies, die afkomstig zijn van Twijnstra Gudde, laten volgens de Algemene Rekenkamer niet duidelijk zien in hoeverre de daling van de emissies door het wegvervoer, aan de Betuweroute te danken is.

Mevrouw Cramer wijst er op dat, hoe meer er over het spoor wordt vervoerd, des te beter de aanleg van de lijn uitpakt voor het milieu.

Mevrouw Cramer: Wij laten zien dat naarmate de maatregelen van de overheid forser zijn, het effect op het milieu positiever is. Als je niets doet om het goederenvervoer daadwerkelijk naar de Betuwelijn te geleiden, kom je op een veel lager tonnage uit dan wanneer steviger heffingen worden toegepast. Je komt dan op ongeveer 38 miljoen ton uit. Bij limitering kom je zelfs op 78 miljoen ton uit. Dat gaat zoden aan de dijk zetten en dat hebben wij laten uitrekenen.

De heer Westerduin relateert het milieuraapport van RIVM en TNO-Inro, omdat dit weliswaar aantoont dat de milieuwinst beperkt is, maar dat die berekeningen alleen betrekking hebben op Nederland. De milieuwinst van de Betuweroute (energieverbruik en emissies) moet volgens hem in internationaal perspectief gezien worden.

De heer Westerduin: Milieuwinst boek je, cru gezegd, als alle goederen via het buitenland moeten rijden, omdat er dan geen emissies in Nederland zijn.(...) De vraag ten aanzien van de milieuwinst was: met die groei in Nederland en toegevoegde waarde, willen wij ook de oplossing die voor het milieu het beste is. Als je dat alleen berekent voor Nederland, wat het RIVM heeft gedaan, dan moet je constateren dat de milieuwinst beperkt is. (...) Voor het kabinet speelde dat je in Europa corridors met spoor krijgt. Ook de commissie Hermans en het NEI hebben het Europees perspectief benadrukt. Dan is er een strategische milieuwinst.

Tegenover deze kanttekeningen van mevrouw Cramer en de heer Westerduin kan het volgende worden geplaatst:

- ± de uitkomsten van prognoses zijn sterk afhankelijk van de emissiefactoren die men hanteert. «*Er zijn reële situaties denkbaar waarbij spoorvervoer relatief meer milieubelasting oplevert dan vervoer over de weg. De stelling dat de milieuwinst groter wordt, naarmate er meer goederen over het spoor worden of er meer ton/kilometers worden afgelegd, is niet per definitie juist*» (zie RIVM, 1997).
- ± als het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het kabinet destijds van mening waren dat het om strategische milieuwinst in internationaal verband ging, hadden ze deze koppeling in de belangrijkste documenten, in casu de PKB 1 en PKB 3, ook expliciet zo moeten leggen. In de PKB is echter alleen een relatie gelegd met nationale doelstellingen ten aanzien van emissies en energieverbruik.

6.5 Bestaande capaciteit en fasering: reële alternatieven?

6.5.1 Mystificatie

Hoewel de commissie Hermans haar rapport pas op maandag 23 januari 1995 presenteert, zijn er in de dagen daaraan voorafgaand al diverse malen berichten over het rapport in de media verschenen. Volgens NRC Handelsblad en De Gelderlander zal de commissie Hermans met het advies komen de Betuweroute voorlopig *niet* aan te leggen. De commissie zou daarentegen een gefaseerde aanleg van de Betuweroute voorstaan. NRC Handelsblad komt met dit bericht in de zaterdageditie van 21 januari

1995. Op de ochtend van 23 januari brengt ook De Gelderlander dit bericht.

Betuwelijn voorlopig niet nodig. Adviescommissie: aanleg onrendabel

«De Betuweroute, zoals gepland, is nog niet nodig. De aanleg van zo'n goederenspoorlijn tussen Rotterdam en de Duitse grens is op dit moment onrendabel. Op basis van de economische ontwikkelingen en de verwachte groei in het goederenvervoer verdient het de voorkeur te investeren in een nieuwe Havenspoorlijn bij Rotterdam en een betere benutting van het bestaande spoor. Dit zijn enkele conclusies uit het rapport van de commissie-Hermans, die een onderzoek heeft verricht naar het nut en de noodzaak van de Betuweroute en/of alternatieve vervoersmogelijkheden. Het onderzoeksverslag wordt vanmiddag openbaar gemaakt tijdens de officiële presentatie aan minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat. Het kabinet zal dit rapport zwaar laten wegen bij de definitieve besluitvorming in maart over het wel of niet doorgaan van de Betuweroute.

De commissie-Hermans adviseert het kabinet pas tot aanleg van de Betuweroute te besluiten, wanneer andere vervoersmaatregelen onvoldoende soelaas bieden om het goederenaanbod in Nederland te verwerken. Haar devies: pas nieuw spoor aanleggen op het moment dat het nodig is. Vooral ook, omdat niet duidelijk is welke keuze de vervoerders op termijn maken tussen weg, water, rail en lucht. De commissie-Hermans komt met de aanbeveling om aan de hand van een stappenplan in te spelen op de ontwikkelingen in het goederenvervoer. De bouw van een nieuwe Havenspoorlijn krijgt de hoogste prioriteit. Hiermee is een investering van f 1,2 miljard gemoeid. De Havenspoorlijn, met een lengte van 24 kilometer, moet de Maasvlakte verbinden met het NS-rangeercomplex de Kijfhoek. Hiermee wordt alleen het eerste tracédeel van de Betuweroute volgens het besluit van het vorige kabinet (geplande spoorlijn) verwezenlijkt.

De commissie-Hermans komt tot de conclusie dat het bestaande spoornet voldoende capaciteit heeft om een onverwacht sterke groei in de goederenvervoer op te vangen. Ze raamt voor 2015 een goederenvervoer over rail van dertig miljoen ton tussen Rotterdam en Duitsland. Dat is de helft van de prognose van NS Cargo, die nog steeds rekent op de komst van de Betuweroute. De goederenvervoertak van de NS gaat in de meest recente berekeningen uit van zestig miljoen ton goederen over spoor in 2015 (...) De huidige capaciteit aan goederen over rails is achttien miljoen ton. Dat kan het spoornet gemakkelijk verwerken. De commissie-Hermans verwacht dat met het oplossen van knelpunten in de railinfrastructuur beduidend meer vracht probleemloos naar het achterland van Rotterdam te vervoeren valt. Daarmee hanteert ze dezelfde visie als de Deutsche Bahn. Het Duitse spoorwegbedrijf verwacht de toename van goederenvervoer (in noord-zuid richting en naar het voormalige Oostblok) met het bestaand spoornet op te kunnen vangen.»

Bron: De Gelderlander, 23 januari 2004.

Op het moment van de presentatie van het eindrapport is de verrassing voor sommigen groot. In tegenstelling tot genoemde krantenberichten adviseert de commissie Hermans positief over een ongefaseerde aanleg van de Betuweroute. Al gauw verschijnen in de pers daarop berichten dat de commissie een gefaseerde aanleg zou adviseren, maar is «omgegaan», nadat er in het laatste weekend «massale politieke druk» op de commissie is uitgeoefend.¹⁵³

¹⁵³ Boom & Metzke (1997).

Enkele definities

Ter inleiding is het goed enkele opmerkingen te plaatsen over het belang van de discussie over capaciteit en fasering en enkele begrippen te duiden, die daarbij een rol spelen.

Capaciteit

Het bestaand spoor kan een alternatief vormen voor de aanleg van de Betuweroute, indien de capaciteit hiervan voldoende is om de verwachte goederenstromen te verwerken. In tegenstelling tot bij de volumeprognoses gaat het bij de capaciteitsberekeningen om het aantal treinen en niet zozeer om tonnages. Bij «capaciteit» dient onderscheid te worden gemaakt tussen technische capaciteit en milieucapaciteit.

Technische capaciteit

Bij technische capaciteit gaat het om wat technisch mogelijk is. De technische capaciteit wordt bepaald door zaken als opvolgingstijd, lengte van de treinen, baanvakbelasting, beladingsgraden, etc. Technologische ontwikkelingen als beveiligingssystemen en tractie-energievoorziening kunnen de technische capaciteit vergroten of beperken. Bij de berekening van de toekomstige capaciteit op het bestaande spoor moet met technologische ontwikkelingen rekening worden gehouden. Bij berekening van de technische capaciteit van het gemengde net moet daarnaast rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in het personenverkeer.

Milieucapaciteit

Deze hangt af van wettelijke normen ten aanzien van geluidhinder, trillingen, externe veiligheid en dergelijke. De milieucapaciteit van een spoorlijn ligt doorgaans lager dan de technische capaciteit van die lijn. Ten aanzien van de te onderscheiden dagdelen gelden verschillende normen. Overdag is op het zelfde spoor qua milieucapaciteit meer vervoer mogelijk dan 's nachts. Indien het bestaande spoor ± gegeven de prognoses en ontwikkelingen in technische en milieucapaciteit ± onvoldoende capaciteit biedt, zal schaarse capaciteit moeten worden verdeeld of nieuw spoor worden aangelegd. Daarbij kan ook gedacht worden aan gefaseerde aanleg

Gefaseerde aanleg

Bij gefaseerde aanleg gaat het om de aanleg van een nieuw tracé in een aantal afzonderlijke fasen. Een gefaseerde aanleg kan financieel aantrekkelijker zijn dan het in één keer aanleggen van een geheel nieuw tracé. Dit kan voorkomen dat er onnodige capaciteitsuitbreidingen plaatsvinden dan wel capaciteitsuitbreidingen, die pas jaren later nodig zijn. Naarmate meer tijd verstrijkt, ontstaat namelijk meer zekerheid over de groei van vervoersvolumes, beladingsgraden, etc. Als de groei tegen blijkt te vallen, of de bestaande capaciteit blijkt mee te vallen, kan de volgende fase worden uitgesteld of er kan in zijn geheel van af worden gezien. Als de groei alsnog doorzet, kan de geplande investering alsnog plaats vinden. Fasering is dus een optie die per saldo veel geld kan besparen.

6.5.2 Herijking van de capaciteit

Het bericht dat de commissie Hermans voorstander is van een gefaseerde aanleg berust niet geheel op lucht. Een gefaseerde aanleg is tot kort voor de publicatie van het eindrapport een serieuze optie. Pas om twee voor twaalf kiest de commissie definitief voor ongefaseerde aanleg van de nieuwe spoorlijn. Aan de keuze blijkt een ingewikkeld proces vooraf te zijn gegaan.

Een proces dat begint als McKinsey, begin oktober 1994, van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de opdracht krijgt om te onderzoeken waar en wanneer op het landelijke netwerk knelpunten gaan ontstaan, indien er geen Betuweroute komt.¹⁵⁴ De achtergrond van het

¹⁵⁴ Fax van ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de Commissie Hermans met opdrachtformulering McKinsey, d.d. 21 november 1994.

onderzoek is niet om te bezien of er een alternatief voor de Betuweroute is, maar om de basale vraag beantwoord te krijgen hoeveel capaciteit er is.

De heer Paauwe, voormalig partner bij McKinsey hierover:

De voorzitter: De opdracht was om de capaciteit van het bestaande spoor te analyseren als een mogelijk alternatief voor de voorgestelde Betuweroute.

De heer Paauwe: Het was niet als mogelijk alternatief. Het ging meer om de vraag: kun je duidelijk maken waar wij staan. Er was namelijk erg veel onduidelijkheid, vooral gezien de ontwikkelingen binnen ProRail, over wat er nou wel en niet was. Er was geen integraal beeld van wat er op dat moment en naar verwachting in de toekomst, los van de Betuweroute, aan railcapaciteit zou zijn. (...) Er waren op dat moment nogal wat plannen, waarvan sommige in een verder stadium waren dan andere ± daar zijn nogal wat fasen in geweest ± om de spoorcapaciteit op verschillende trajecten te verdubbelen, met name vanuit het perspectief van het reizigersvervoer in Nederland.

Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

Het onderzoek van McKinsey behelst:

1. Het (opnieuw) bepalen van de vervoersvolumina voor goederenvervoer per spoor.
2. Het berekenen van het aantal benodigde treinpaden.
3. Het vaststellen van capaciteit en knelpunten daarin en het vaststellen van de mogelijkheden om die knelpunten op te heffen.

McKinsey doet het onderzoek, maar contractueel wordt vastgelegd dat Railned, een taakorganisatie van de NS, de benodigde informatie aanlevert. Paauwe over het onderzoek en de taakverdeling:

De heer Paauwe: Er is een vertaalslag van de volumeprojecties naar het aantal benodigde treinen. Dat is nogal analytisch. In de tijd gezien, heeft het team zich eerst met die vraag beziggehouden en vervolgens met de vertaling daarvan in containertreinen, bulktreinen en de zogenaamde unit-cargotreinen. (...) Vervolgens hebben wij met het maximum in gedachten analytisch vastgesteld wat er over het bestaande net kon. Wij hebben dat in samenwerking met Railned proberen te onderzoeken. Ik zeg trouwens wel «in samenwerking», maar het was onze verantwoordelijkheid om het ministerie daarover te adviseren, maar wij moesten daarvoor wel de analytische gegevens en modellen van Railned gebruiken. Wij konden dat in die tijd namelijk niet allemaal even overdoen. Wij hebben dus hun analytische model op basis van onze aanname gehanteerd.

De voorzitter: Er zijn dus drie elementen aan de vraagzijde, namelijk de trein, het vervoer en de capaciteit. Wij hebben het nu over de capaciteit van het bestaande spoor. U zegt dat u de opdracht had gekregen om de capaciteit in beeld te brengen, maar dat u daarbij wel afhankelijk was van Railned. Railned leverde namelijk het materiaal op basis waarvan de capaciteit van het bestaande spoor in beeld gebracht kon worden.

De heer Paauwe: Ja, zo kunt u het stellen.

Opvallend is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat dit onderzoek start op het moment, dat de commissie Hermans, die zich hierover ook moet buigen, op het punt staat te worden geïnstalleerd zonder dat een verbinding tussen beide wordt aangebracht. In een later stadium zijn voorzitter Hermans en secretaris Bekker verrast, als ze erachter komen welk onderzoek McKinsey verricht.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Verslag tweede vergadering van de Commissie Betuweroute, d.d. 11 november 1994.

De heer Hermans: Toen wij goed en wel met ons werk begonnen waren, kwam ons ter ore dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat McKinsey opnieuw de opdracht had gegeven, de capaciteit van het bestaande spoor te bekijken. Ik heb toen gezegd dat dit erg interessant was, maar dat het de commissie ingesluisd zou moeten worden, omdat het niet zou mogen gebeuren dat zij rapport zou uitbrengen en dat McKinsey twee weken later een rapport zou uitbrengen met net weer iets andere cijfers.

Over het onderzoek van McKinsey geeft voormalig minister Jorritsma achteraf aan, dat ze wel op de hoogte was van het onderzoek, maar er geen bijzondere waarde aan hechtte. Ze vermoedde al wel wat de uitkomsten zouden zijn.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat McKinsey onderzoek deed naar de capaciteit was mij inderdaad bekend. Ik moet u zeggen dat ik dit alles wel heb moeten opzoeken, want het zat ver weg in mijn geheugen (...).

De heer Koopmans: Het ging natuurlijk wel om een cruciaal onderdeel, namelijk de ruimte op het bestaande spoor!

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Waarvan ik overigens zonder wetenschappelijk onderzoek wel zelf tot de conclusie kon komen dat het weinig voor de hand ligt om te veronderstellen dat het bestaande spoor voldoende ruimte zou hebben.

De heer Koopmans: Dat wist u al van te voren?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat kon ik inderdaad bijna wel voorspellen, maar onderzoek heb je vaak nodig om te bewijzen dat iets zo is als je denkt, als je althans gelooft dat het goederenvervoer over het spoor in de toekomst zal toenemen, zelfs exponentieel zal toenemen (...).

Voor de commissie Hermans staat de uitkomst nog allerminst vast. De commissie is net met haar werkzaamheden gestart. Binnen de commissie heerst aanvankelijk scepsis over de Betuweroute. Dit blijkt op de eerste bijeenkomst van de commissie Hermans op 31 oktober 1994 in het Provinciehuis te Zwolle. De projectdirecteur Betuweroute kan de commissie niet overtuigen van de argumenten, die het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de Betuweroute heeft.

De heer Hermans: Ik heb erover nagedacht hoe het allemaal precies is gegaan. Onze eerste vergadering was naar ik meen in Zwolle, in het provinciehuis. Daarbij hield de toenmalige projectleider, de heer Boom, een inleiding. Wij vroegen hem, aan te geven op grond van welke gegevens de Betuweroute er zou moeten komen. Toen de vergadering afgelopen was, hadden wij het idee dat die lijn gewoon niet aangelegd hoefde te worden, omdat de argumentatie niet sterk genoeg was. Bij de start was het dus: nee.

«De vooronderstellingen zijn soms onrealistisch, maar altijd met grote onzekerheden omgeven», zo is de algemene reactie van enkele commissieleden na afloop van de presentatie.¹⁵⁶ Reden temeer om een groot aantal alternatieven te benoemen die nader onderzocht dienen te worden, waaronder de bestaande infrastructuur, «teneinde tot een overzicht van de mogelijke knelpunten (...) te komen.»¹⁵⁷

¹⁵⁶ Verslag eerste vergadering van de Commissie Betuweroute, d.d. 31 oktober 1994.

¹⁵⁷ Verslag vergadering werkgroep 1 met commissieleden, d.d. 8 november 1994.

6.5.3 Patstelling

De verwachting van de commissie Hermans is dat McKinsey het onder-

zoek nog in november zal afronden. Dit blijkt niet haalbaar. In oktober 1994 ontstaat een discussie tussen Railned en McKinsey. De discussie gaat over de bij de berekeningen te hanteren cijfers en uitgangspunten. Railned hanteert bij haar berekeningen niet de McKinsey-prognoses uit 1992, maar die van NS Cargo uit 1991. Hierover ontstaat een meningsverschil.

De heer Paauwe: In de eerste plaats had Railned zelf uitgesproken opvattingen over deze materie. En dan komt een derde, een beetje eigenwijze snoeshaan, daar vragen over stellen en die gaat het dan ook nog eens zelf doen. Dat spande een beetje. (...) Op dat moment ± dat was halverwege het najaar ± was de eerste insteek van Railned evenwel dat er geen enkele capaciteit was voor goederentreinen en dat het gewoon onzin was waar wij mee bezig waren. Toen wij langer analytisch met hen verder gingen en zij even de tijd hadden genomen, werden zij wat toeschietelijker en waren zij bereid om daarover met elkaar in discussie te gaan. In het begin was er echter een zekere vooringenomenheid dat het niet kon. (...) Als je er niet erg in gelooft dat er in de toekomst capaciteit zal zijn op het spoor en als je het al erg druk hebt met allerlei andere opdrachten en de projecties die je voor je eigen directie moet maken ter onderbouwing van argumenten vóór een Betuweroute, dan zie je ons natuurlijk liever gaan dan komen. Ondanks de professionele waardering voor elkaar, waren wij natuurlijk toch ongewild lastig. Ik kan die weerstand dus best plaatsen.

De commissie Hermans begint ondertussen ongerust te worden over de vertraging die het onderzoek van McKinsey oploopt. McKinsey moet voor 15 december 1994 rapporteren, wil de commissie de resultaten nog mee kunnen nemen. Daarom wil men een gesprek met McKinsey over de inhoudelijke voortgang.¹⁵⁸ Op 8 december 1999 vindt dit gesprek plaats, in aanwezigheid van Railned. Volgens de heer Paauwe werd er alleen gesproken over de eerste twee onderzoeksvragen en mocht McKinsey niet spreken over de (voorlopige) bevindingen ten aanzien van de capaciteit op bestaand spoor.

De heer Paauwe: Wij hebben toen wel een gesprek gehad met mensen van de commissie-Hermans. Daar was de projectleider van Verkeer en Waterstaat bij. De heer Hermans was ook bij dat eerste gesprek. Zelf was ik er niet bij, maar dat is mij toen gerapporteerd. Wij wisten niet dat hij zou komen, maar wij vonden dat natuurlijk prachtig. Wij hebben toen onze volumeprojecties van dat moment en onze eerste inzichten over het aantal treinen aan de staf van de commissie kunnen uitleggen.

De voorzitter: Is lang van te voren aangegeven wanneer dat gesprek zou plaatsvinden?

De heer Paauwe: Nee, dat is een week van te voren gemeld als een informele voortgangsrapportage. (...)

De voorzitter: Maar u was er niet bij?

De heer Paauwe: Nee.

De voorzitter: Terwijl u toch in belangrijke mate verantwoordelijk was voor de uitvoering van het onderzoek.

De heer Paauwe: Ja, maar het werd duidelijk gepositioneerd als een niet erg belangrijk moment. Wij zouden de staf van de commissie bijpraten over hoe ver wij waren en laten zien hoe wij onze analyses van de vraagprognose, het aantal treinen enzovoort aanpakten. Het zou een informele bijpraatsessie zijn.

De voorzitter: Is van te voren afgesproken wat wel en niet besproken zou worden?

¹⁵⁸ Verslag van derde vergadering Commissie Betuweroute, d.d. 22 november 1994.

De heer Paauwe: Ja zeker, de projectleider ± dat was de heer Boom, de man van Verkeer en Waterstaat waar wij direct mee te maken hadden ± vond dat wij, omdat wij redelijk ver waren met de vraagprognose en de vertaling daarvan in aantal treinen, daar goed over konden praten, maar dat onze visie op het capaciteitsvraagstuk nog te veel in de grondverf stond om daar op dat moment al met de staf van de commissie over te praten.

De voorzitter: U zegt dat dit naar zijn opvatting te veel in de grondverf stond en dat het daarom niet rijp was om besproken te worden.

De heer Paauwe: Dat is juist.

De voorzitter: Het gesprek concentreerde zich dus op de toetsing van de vraagprognose, die 38 miljoen?

De heer Paauwe: Ja.

Mevrouw Jorritsma kan zich dat niet voorstellen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat lijkt mij onzin! Als McKinsey zich dat laat zeggen, dan zijn het toch een stelletje lapzwansen en als de commissie dat accepteert, vind ik dat nog veel erger. Met alle respect, dat laat een commissie zich toch niet zeggen?

Faseringsvarianten

De commissie Hermans zit zelf niet stil. De commissie start haar eigen onderzoek naar de mogelijkheden om de Betuweroute gefaseerd aan te leggen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Twijnstra Gudde en DHV. De eerste resultaten wijzen erop dat er op het bestaande spoor nog voldoende capaciteit beschikbaar is. Op 1 december 1994 bestaat bij de commissie Hermans het beeld dat er op het bestaande spoor 28 miljoen ton afgewikkeld kan worden. «*Voorlopige conclusie van de vergelijking van de maximale capaciteit van het bestaande spoor (geschat op 28 miljoen ton) met de geprognosticeerde autonome vraag voor het spoor in 2015 (24 miljoen ton) geeft aan dat alleen indien sprake is van substitutie van goederen naar het spoor, het spoor onvoldoende capaciteit kan leveren.*»¹⁵⁹ Volgens een van de aanwezigen hoopt de NS dat de commissie na het zien van alle knelpunten die zich voordoen bij het optimaliseren, toch uiteindelijk voor de Betuweroute zal kiezen.¹⁶⁰

Op 8 december 1994, op dezelfde dag dat de commissie met McKinsey, Railned en het ministerie overleg voert, is het beeld al wat scherper: de afweging tussen gefaseerde en ongefaseerde aanleg zal naar verwachting gaan spelen rond de 40 miljoen ton.¹⁶¹ Daarbij wordt wel opgemerkt dat de kosten van gefaseerde aanleg niet per definitie lager hoeven te zijn dan de kosten van de (huidige) Betuweroute.

Op 12 december 1994 melden de onderzoekers van de commissie in een vergadering van werkgroep 3 dat op basis van diverse gesprekken met de NS alsmede eigen onderzoek momenteel een aantal scenario's voor gefaseerde aanleg worden ontwikkeld:

- ± optie 1: niets doen buiten de al geplande uitbreidingen in het kader van Prorail en Rail 21;
- ± optie 2: de verlegde Havenspoorlijn en de Betuweroute aanleggen tot Kijfhoek en vervolgens het spoor aantakken op het bestaande net;
- ± optie 3: de Betuweroute tot Geldermalsen aanleggen en vervolgens

¹⁵⁹ Verslag van de vergadering van Werkgroep 2, d.d. 1 december 1995.

¹⁶⁰ Verslag van de vergadering van Werkgroep 1, d.d. 1 december 1995.

¹⁶¹ Verslag van de gezamenlijke vergadering van Werkgroepen 1 en 2, d.d. 8 december 1994.

- het spoor aantakken op het bestaande net Utrecht±Arnhem of op het bestaande net Utrecht±Arnhem én Utrecht±Amersfoort;
- ± optie 4: de Betuweroute tot Elst aanleggen;
 - ± optie 5: de Betuweroute tot Zevenaar aanleggen.

De eerste ruwe indicaties geven aan dat met de aanleg van de Haven-spoorlijn tot Kijfhoek een capaciteit van 30 miljoen ton gerealiseerd kan worden. Door de Betuweroute door te trekken naar Geldermalsen en daarna aan te haken op de lijn Utrecht±Arnhem kan de capaciteit worden vergroot naar circa 40 miljoen ton. Zou ook gebruik worden gemaakt van de extra afvoermogelijkheid via Amersfoort, dan komt de capaciteit uit op circa 50 miljoen ton.

De spanning loopt op

Ondertussen is de discussie tussen Railned en McKinsey zover opgelopen dat McKinsey de onderzoeksopdracht voor wat betreft de derde deelvraag terug wil geven aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op 13 december 1994 stuurt McKinsey een brief naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de opgelopen vertraging. Oud-minister Jorritsma kan zich niet herinneren of ze op de hoogte is gesteld van de signalen die McKinsey aan het ministerie afgeeft.

De heer Koopmans: Was u ervan op de hoogte dat er al in oktober een fikse discussie liep tussen McKinsey en Railned over die capaciteit op het bestaande spoor?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Misschien wist ik het toen wel, maar ik kan het mij niet meer herinneren.

De heer Koopmans: In december heeft Railned nog steeds niet voldaan aan het verzoek van McKinsey om gegevens te leveren. De heer Paauwe heeft ons hierover gezegd dat McKinsey wel door wilde gaan, maar moest wachten op gegevens die Railned onvoldoende leverde. Railned meldt in december dat de doorrekening van de veronderstellingen van McKinsey pas in januari zou kunnen plaatsvinden en McKinsey meldt uw directeur-generaal Vervoer de heer Westerduin op 13 december 1994 dat dient te worden vastgesteld of voortzetting van de onderzoeksactiviteiten zinvol is. (...) Was u op de hoogte van die brief van McKinsey aan de heer Westerduin?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Wellicht dat ik die brief heb gezien of dat Westerduin die met mij heeft besproken, maar dat weet ik niet meer. Ik weet wel dat het rapport nog niet klaar was, hetgeen in feite ook in deze brief wordt erkend.

McKinsey beklagt zich

Op 13 december 1994 stuurt McKinsey een brief naar Verkeer en Waterstaat over de opgelopen vertraging.¹⁶² «Het project (...) loopt forse vertraging op voor wat betreft het vaststellen waar en wanneer knelpunten zullen optreden in het licht van de door ons verwachte vervoersontwikkeling. (...) Mede gezien de ± zoals wij hebben vernomen ± beperkt beschikbare tijd voor de werkzaamheden van de Commissie Hermans dient te worden vastgesteld of voortzetting van onze onderzoeksactiviteiten zinvol is. (...) Een en ander betekent dat u als opdrachtgever zich over de nu ontstane situatie dient te beraden.»

¹⁶² Brief van McKinsey aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, d.d. 13 december 1994.

Oorzaak van de vertraging ligt volgens McKinsey bij Railned: «De oorzaak van de vertraging ligt in het feit dat Railned tot nu toe geen capaciteitsberekeningen heeft uitgevoerd op basis van onze volumescenario's, inschattingen van mix van het vervoer en overige uitgangspunten.» In de brief staat ook dat Railned te kennen heeft gegeven tot begin 1995 geen tijd beschikbaar te hebben om de benodigde berekeningen te maken. De heer Paauwe concludeert aan het slot van zijn brief dat het niet mogelijk lijkt om met de nu beschikbaar komende resultaten van Railned op basis van de NS-Cargo volume-projecties concluderende uitspraken te doen over tijdstip en plaats van mogelijke knelpunten. «Immers naast een verschil in benadering over volume en mix wijken de uitgangspunten van de berekening van Railned in belangrijke mate af van die die wij hanteren.»

Ondertussen

In een vergadering van de commissie Hermans wordt gemeld dat, gelet op de vertraging die het onderzoek van McKinsey heeft opgelopen, afgesproken is dat Railned nu rechtstreeks aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat én Twijnstra Gudde rapporteert. Deze afspraak is met het ministerie van Verkeer en Waterstaat gemaakt.¹⁶³ Bij de commissie Hermans is op dat moment het beeld dat de vertraging aan McKinsey te wijten is. «McKinsey geeft nu de schuld aan Railned. McKinsey heeft nog een aantal aanvullende vragen aan Railned gesteld. In wezen komt het erop neer dat McKinsey bezig is met het formuleren van een geheel nieuw SVV».

Tussenrapportages

Hoe groot de verschillen tussen McKinsey en Railned op dat moment zijn, blijkt uit de brief van McKinsey aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Weselijke verschillen tussen Railned en McKinsey

Railned heeft berekend dat er 214 treinen per dag per richting nodig zijn. McKinsey daarentegen komt uit op 114 treinen per dag per richting. Het verschil zou volgens McKinsey te wijten zijn aan de verschillen in uitgangspunten:

- ± *Volumes*: Railned gaat uit van een volume op de oost-west as van 43 miljoen ton in 2010, McKinsey gaat op dat moment uit van een natuurlijk spoorvolume van 39 miljoen ton in 2015 in het ER-scenario en 18 miljoen ton in het GS-scenario.¹⁶⁴
- ± *Beladingsgraad*: Railned gaat uit van een gemiddeld 20 procent lagere beladingsgraad dan McKinsey (450 ton per trein versus 565 ton per trein).
- ± *Werkdagen*: Railned gaat uit van 5 werkdagen per week voor charter en unitcargo en 5,5 werkdagen voor combicargo. McKinsey gaat uit van zes werkdagen voor alle treinsoorten.
- ± *Piekcapaciteit*: Railned voegt 25 procent toe aan het gemiddeld benodigde aantal paden om dagelijkse variaties in de vraag op te kunnen vangen. McKinsey gaat er vanuit dat voor combicargo deze variatie wordt opgevangen in de beladingsgraden van treinen. Voor charter en unit-cargo wordt deze variatie opgevangen door de lengte van de trein aan te passen.

¹⁶³ Verslag van de plenaire commissie-vergadering van de commissie Betuweroute, d.d. 13 december 1994.

¹⁶⁴ Deze prognoses wijken iets af van de geactualiseerde prognoses waar in het hoofdrapport van de commissie Hermans naar verwezen wordt. Op 13 december 1994 ging het nog om conceptberekeningen.

¹⁶⁵ McKinsey & Company, «Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer», Amsterdam (McKinsey) december 1994.

De verschillen komen enkele dagen later nog duidelijker aan de oppervlakte als beide organisaties een tussenrapportage aanleveren bij hun opdrachtgever. McKinsey beperkt zich, gegeven de problemen die zij met Railned heeft, tot de beantwoording van de eerste twee deelvragen: de vervoerprognoses op de oost-west as en het benodigde aantal treinpaden.¹⁶⁵ «De rapportage bevat niet de resultaten van een evaluatie van beschikbare baanvakcapaciteit op de voornaamste assen naar Duitsland,

vanuit West-Nederland (...) en het tijdstip waarop de knelpunten ontstaan. De laatste stap, het vaststellen van mogelijkheden om de knelpunten op te heffen, moet eveneens nog volgen en wordt hier niet behandeld.»

McKinsey komt nu tot 200 treinen, dus ongeveer 100 treinen per dag per richting. 14 treinen minder dan twee dagen eerder, maar nu gaat McKinsey dan ook niet uit van het meest optimistische scenario, maar van een prognose van 30 miljoen ton op de oost-west as.

Railned drukt de benodigde capaciteit niet uit in aantal treinen, maar in «goederenpaden». In tegenstelling tot McKinsey laat Railned in haar rapportage aan duidelijkheid niet te wensen over wat betreft de omvang en aard van de knelpunten in de bestaande capaciteit.¹⁶⁶ «Geconstateerd moet worden dat er op het bestaande spoorwegnet, uitgebreid met de geplande Rail 21 en Hoge Snelheids Lijn infrastructuur (NB: HSL-Oost) onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor het verwerken van het goederenverkeer dat anders van de Betuweroute gebruik zal maken.»

Verder concludeert Railned onder meer, dat:

- ± Een toename van het goederenvervoer over het bestaande net niet overeenstemt met het tot dus verre gevoerde ruimtelijke orderingsbeleid.
- ± De omvang van de woonbebouwing langs de in de diverse scenario's beschouwde tracés op korte afstand van de spoorbaan 7 à 10 maal zo groot is als voor de Betuweroute. «Dit zal leiden tot mitigerende maatregelen die minimaal vergelijkbaar zijn met die van de Betuweroute.»
- ± Het combineren van reizigers- en goederenstromen tot gevolg heeft dat de «kwaliteit en beheersbaarheid van beide vervoerssystemen afneemt.»
- ± Los van dit alles, is ook geconstateerd dat er in 2000 reeds sprake is van ernstige capaciteitsproblemen. Met name op de routes Rotterdam±Utrecht±Amersfoort en Kijfhoek±Dordrecht±Venlo/Rosendaal zijn capaciteitsuitbreidingen urgent. Om deze uitbreidingen te realiseren, is het nodig «om op korte termijn met de uitvoering van diverse projecten te starten.»

Gered door geluidshinder?

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat vraagt projectdirecteur Boom zich af wat hij moet doen. Hij constateert dat beide partijen er niet uit komen. Hij meldt secretaris-generaal Van der Plas en directeur-generaal Westerduin dat McKinsey door een verschil in benadering en uitgangspunten geen concluderende uitspraken over de knelpunten in capaciteit kan doen.¹⁶⁷ «Niettemin ziet McKinsey kans om verstrekkende inhoudelijke kanttekeningen bij het materiaal (de uitgangspunten) van Railned te maken.» Boom schetst het probleem: «De commissie Hermans gaat ervan uit dat zij een geobjectiveerde en geverifieerde uitspraak over de capaciteit van het bestaande net als exogeen gegeven aangeleverd zal krijgen.» Door de stellingname van McKinsey en Railned «zijn we weer terug bij af. De waarheid zal wel in het midden liggen, maar de objectieve toets ontbreekt.»

Een tweede punt is dat milieu- en ruimtelijke orderingsaspecten niet zijn meegenomen door Railned en McKinsey. «Indien de Betuweroute-uitgangspunten op het bestaande net worden losgelaten, dan is er slechts een relatief geringe toename van het goederenvervoer nodig om tot het nemen van mitigerende maatregelen op het bestaande net over te (moeten) gaan.» Dit blijkt uit verkenningen van NS Railinfrabeheer waartoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat opdracht heeft

¹⁶⁶ Railned, *De gevolgen van het niet realiseren van de Betuweroute voor het Nederlandse spoorwegnet en omgeving*, Utrecht (Railned) december 1994.

¹⁶⁷ Memo van de Projectdirecteur Betuweroute aan de directeur-generaal Vervoer en de secretaris-generaal, d.d. 19 december 1994.

gegeven.¹⁶⁸ De heer Boom concludeert dat het verschil in benadering tussen Railned en McKinsey niet relevant is, indien de kritische grens ten aanzien van geluidhinder bijvoorbeeld bij meer dan 100 treinpaden ligt. «*De beslissing voor de aanleg was en blijft daarmee een politiek-strategische.*» De projectdirecteur eindigt zijn memo met twee open vragen: «*Hoe gaan we hiermee om? En wat leveren we aan de commissie Hermans?*»

6.5.4 Stroomversnelling

De commissie Hermans voert de druk op

Op 21 december 1995 vergadert de commissie Hermans weer. Het secretariaat heeft onderhands het Railned-onderzoek in handen gekregen.¹⁶⁹ In de vergadering wordt gesproken over de gevolgen die de vertraging meebrengt voor de publicatie van het eigen onderzoek. De commissie constateert dat dit zou betekenen dat ze niet eerder dan half februari met een eindrapport naar buiten kan komen. Voorzitter Hermans heeft dan al contact gehad met minister Jorritsma over het niet beschikbaar zijn van de resultaten van McKinsey. Hij heeft de minister te kennen gegeven een brief te sturen waarin uitdrukkelijk naar voren zal komen «*dat het uit de planning lopen geenszins te wijten is aan de commissie omdat de werkzaamheden op zich volgens planning verlopen, maar de commissie nu stuit op het niet beschikbaar zijn van de resultaten van McKinsey.*»

Uit het verslag valt verder op te maken dat minister Jorritsma geïrriteerd begint te raken over de wijze waarop Railned en ± vooral ± McKinsey opereren. «*Mevrouw Jorritsma heeft meegedeeld dat Railned zijn werk heeft gedaan en McKinsey nu zo snel mogelijk een keuze moet maken en het rapport moet aanbieden aan de commissie. Afgesproken is dat het rapport niet openbaar wordt gemaakt.*»¹⁷⁰

De heer Hermans en mevrouw Jorritsma hierover:

De heer Hermans: Op een gegeven moment zou het rapport van McKinsey komen. Ik meen dat ik toen met mevrouw Jorritsma gebeld heb om te zeggen dat het zo echt niet kon. Ik gaf aan dat het rapport er diende te zijn voordat wij onze eindconclusies zouden schrijven. Als het langer zou duren, zouden wij daarop wachten. Niets is immers zo erg als een rapport maken en dan twee weken later te horen krijgen dat er toch weer iets andere cijfers bekend zijn geworden. Daar werd volgens mij de politiek juist zo gek van; er kwamen telkens weer net even iets andere cijfers. Als je één parameter een klein beetje verandert, vliegt er weer iets uit de bocht, letterlijk en figuurlijk. Wij gaven dus aan dat dat rapport er eerst moest komen. (...) Onze commissie probeerde dus de zaak te kanaliseren ± dat was ook haar opdracht ± tot een hanteerbare, kritische en goede beschouwing over wat er zou moeten worden gedaan. Het zou onze werkwijze geweldig hebben verstoord als wij van een bepaalde capaciteit waren uitgegaan en als er dan een week later een rapport uitkwam met net iets andere cijfers. Dat zou natuurlijk heel erg zijn geweest voor de besluitvorming.

De heer Koopmans: McKinsey had de heer Westerduin al laten weten dat Railned zijn cijfers niet op tijd had aangeleverd en de heer Hermans zat te snakken naar een verwerking van die cijfers in een adequate rapportage op grond waarvan zijn commissie tot een oordeel zou kunnen komen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat was nu precies wat ik net zei: ik vond dat McKinsey zijn werk snel moest doen en verder niets. De cijfers zijn er, dus afmaken die hap! Dat was in ieder geval de opvatting op dat moment en eigenlijk vind ik dat nog steeds!

¹⁶⁸ Brief van NS Railinfrabeheer aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, d.d. 2 december 1994, kenmerk Betuweroute/FB/U946726A.

¹⁶⁹ Verslag vijfde vergadering commissie Betuweroute, d.d. 21 december 1994.

¹⁷⁰ Brief van de commissie Hermans aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 21 december 1994.

De heer Koopmans: Weet u nog waarom u besloot om de resultaten van McKinsey niet openbaar te maken?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Neen, dat weet ik niet en dat heb ik ook niet na kunnen zoeken.

Op 29 december 1994 stuurt directeur-generaal Westerduin namens de minister de tussenrapportage van McKinsey en Railned officieel door naar de commissie Hermans.¹⁷¹ Hij merkt bij de rapportage van McKinsey op dat:

- ± het door McKinsey gepresenteerde maximum (38 miljoen ton) wat betreft de vervoersprognoses, «*onder gunstige omstandigheden ook als «ondergrens» kan worden beschouwd.*» Het beleid is er immers op gericht de modal split te beïnvloeden;
- ± McKinsey geen evaluaties heeft gemaakt van beperkende factoren. «*Ook is niet nagegaan wat het niet aanleggen van de Betuweroute op dit moment voor effecten heeft op het imago van Rotterdam, de verhouding met Duitsland en soortgelijke zaken*»;
- ± McKinsey berekent dat er 103 treinen per dag per richting nodig zijn, waarvan 82 grensoverschrijdend. «*De vraag hoe die 82 treinen de grens bereiken heeft McKinsey nog niet beantwoord. Volgens McKinsey zouden met name de nachtelijke uren beter benut kunnen worden. Hierbij past de kanttekening dezerzijds, dat de Nederlandse Spoorwegen, met inbegrip van NS Cargo, op het punt van benutting van de spoorwegcapaciteit op Europees niveau hoog scoort (...).*»

Dat haar toenmalige directeur-generaal op deze manier de commissie Hermans probeert te sturen, vindt mevrouw Jorritsma geen punt.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik neem aan dat hij die brief vanuit zijn deskundigheid heeft geschreven. Het hele ministerie had toen al jaren over de Betuweroute nagedacht en capaciteiten berekend en er lag een door de Tweede Kamer aanvaarde PKB met daarin die Betuweroute. De zogenaamde nut- en noodzaakdiscussie had dus al jaren daarvoor plaatsgevonden. Er vindt een heroverweging plaats en Westerduin geeft daarover zijn opinie met daarbij hetgeen tot dan toe uit onderzoeken naar voren was gekomen en stuurt dat in de richting van de commissie. Is daar iets mis mee? Ik dacht van niet!

De voorzitter: U ziet een dergelijk schrijven niet als een poging om de commissie in een bepaalde richting te krijgen?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Neen. De commissie zou echt heel zwak zijn als zij zich door zo'n brief in een bepaalde richting liet drukken. Er zaten mensen in met een voldoende onafhankelijkheid om zich niet te laten beïnvloeden door een brief van de DG, ook al is die namens mij geschreven. Daar geloof ik niets van!

De voorzitter: Wij hebben het nu ook niet over de commissie, ook niet over haar oordeel, maar over de wijze waarop Verkeer en Waterstaat deze commissie bejegende.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Waarschijnlijk had de heer Westerduin er behoefte aan om eens even zijn mening te geven. Ik vind daar eerlijk gezegd ook niet zoveel mis mee. Het zijn mensen die zwaar betrokken zijn bij de voorbereiding van van alles, bij de hele procedure. Als ze dan een brief schrijven met enkele persoonlijke noten, ik kan het ze niet kwalijk nemen. Eerlijk gezegd hoop ik dan altijd maar en ik ga er ook van uit dat dames en heren van de statuur die in deze commissie zaten dat ook heel goed kunnen onderscheiden.

¹⁷¹ Brief van Directeur Generaal Vervoer aan de voorzitter van de Commissie Betuweroute, d.d. 29 december 1994, kenmerk V-426 138.

De commissie Hermans neigt naar gefaseerde aanleg

Op 3 januari 1995 krijgen de leden van de commissie Hermans een nieuwe conceptversie van het eindrapport van de commissie.¹⁷² Enkele overwegingen in dit concept:

- ± de efficiency van spoortransport kan verder worden opgevoerd;
- ± een drastische verbetering van de aantakking van de haven op Kijfhoek is een eerste vereiste;
- ± vergroting van de capaciteit van bestaand spoor is niet goed mogelijk zonder oplossingen te realiseren voor het doorsnijden van stedelijke gebieden;
- ± de kosteneffectiviteit van alternatieve routes over bestaand spoor is hoog. De capaciteit kan heel hoog zijn, maar des te meer bestaande routes, hoe meer milieuknelpunten er ontstaan, die «om een nog niet begroot bedrag aan investeringen zullen vragen om deze weg te nemen».

Op basis van deze overwegingen heeft het vooralsnog de voorkeur om het goederenvervoer te concentreren op één route via Arnhem. De capaciteit op deze oost-west as is 33 miljoen ton en de investeringskosten bedragen f 6,2 miljard. De Betuweroute kost meer, maar genereert een hogere capaciteit van 55 miljoen ton. In dit concept is de conclusie: «dat het voorgestelde tracé van de Betuweroute bij een noodzakelijk te verwerken capaciteit op de oost-west as van meer dan 22 miljoen ton met name door milieuoverwegingen ten aanzien van het bestaande gebied hoger scoort dan een gedeeltelijke aanleg met verder gebruikmaking van het bestaande net.» In de commissie Hermans lopen de meningen over de te maken keuze op dat moment nog scherp uiteen.

Enkele standpunten van de leden van de commissie (3 januari 1995)

- ± «Zijn conclusie is dat alles afwegende de Betuweroute wel moet worden aangelegd. Het is daarvoor nodig om ook op de mogelijkheden van het bestaande net in te gaan. Daarnaast vindt hij ook dat politiek tactische aspecten moeten worden meegewogen en dat er geen permanente onzekerheid mag blijven bestaan».
- ± «Echter alles afwegende is mijn conclusie dat hij er wel moet komen en dat niet opnieuw heel veel leed over een groot aantal burgers mag worden afgeroepen».
- ± «Als men zich daarbij realiseert dat de besluitvorming over de infrastructuur altijd een aantal jaren in beslag neemt, komt men onherroepelijk in de knel. Ik ben daarom voor aanleg van de Betuweroute.»
- ± «De aanname in het rapport om de 30 miljoen ton op te vullen is erg optimistisch (...) Ook de IJzeren Rijn is nog niet uitonderhandeld. Waarom zou de commissie overigens tot een keuze moeten worden gedwongen als zij nog niet overtuigd is geraakt (...)»

Op dat moment is er nog steeds geen definitieve duidelijkheid over het capaciteitsvraagstuk. De commissie Hermans besluit daarop minister Jorritsma een brief te sturen met het klemmende verzoek een gesprek te arrangeren tussen alle betrokkenen om over de capaciteit helderheid te krijgen.¹⁷³ «Uit de stukken blijkt dat sprake is van een voorlopig rapport van McKinsey, dat er tussen McKinsey en Railned nogal grote verschillen van mening bestaan en dat er geen visie van McKinsey is gepresenteerd over de beschikbare capaciteit.»

¹⁷² Commissie Betuweroute, concepteindrapport, versie 3 januari 1994.

¹⁷³ Brief van de commissie Hermans aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 5 januari 1995.

Op 10 januari 1995 krijgt de commissie Hermans van het secretariaat een aangepaste versie van de conceptconclusies voorgelegd. Ditmaal is het dilemma ± gefaseerd of niet gefaseerd aanleggen ± geprononceerder weergegeven. Ook nu is een definitieve keuze nog niet gemaakt.

Enkele fragmenten uit het conceptrapport d.d. 10 januari 1995

- ± «In het spoorvervoer is het naar mening van de commissie goed mogelijk de beladingsgraad nog sterk op te voeren (...).»
- ± «Voor wat betreft de additionele infrastructuur kan men verschillende wegen kiezen. De ene benaderingswijze zou ingeven om zo snel mogelijk te komen tot een volledige nieuwe route die het hele spoorstelsel tot vele tientallen jaren in de toekomst ter dienst staat en die enerzijds een uitdaging aan de transportwereld biedt en anderzijds ook maximale mogelijkheden geeft voor een beleid dat gericht is op terugdringing van het wegverkeer. De andere benaderingswijze is veel voorzichtiger en is gebaseerd op het uitgangspunt dat investeringen pas gedaan moeten worden als ze echt nodig zijn (...).»
- ± «Als er geen spoor voldoende beschikbaar is, wordt het terugdringen van de groei van het wegverkeer lastig, ongeloofwaardig of schadelijk voor de ontwikkeling van ons land. Wel concludeert de commissie dat een dergelijke investering gefaseerd zou kunnen worden uitgevoerd, omdat de groei van het spoorvervoer samen met de al beschikbare capaciteit het niet op korte termijn mogelijk maakt om al een volledige lijn te hebben (...).»
- ± «Een investering als de onderhavige, al dan niet in fasen uitgevoerd, is omvangrijk, zowel qua geld als qua invloed op natuur en woonmilieu. Zij is naar de mening van de commissie dan ook alleen gerechtvaardigd als goed zicht bestaat op het bereiken van de doelstellingen die met de investering worden beoogd. Vervolgens een opsomming van nodige maatregelen: liberalisatie, overheidsbeleid («forse maatregelen»). «Het is dan ook heel uitdrukkelijk onder deze voorwaarde dat de commissie tot haar bovenvermelde oordeel is gekomen.»

McKinsey exit

Begin januari 1995 worden de werkzaamheden van McKinsey stopgezet. McKinsey rondt het onderzoek naar de derde deelvraag (over het capaciteitsvraagstuk) af met een werkbijlage.

De heer Paauwe: Ja. Ze zeiden: we hebben er lang genoeg over gepraat en het staat allemaal in die bijlagen; laat het nu maar even rusten. Wij kwamen met onze uitgangspunten kennelijk toch niet in de buurt van wat Railned dacht. Eerst ging het over de capaciteit en daarna waren er nogal lange debatten over geluidhinder. Iedere keer als wij bepaalde beperkende voorwaarden wilden openbreken door te bekijken of er geen andere manieren waren om geluidhinder tegen te gaan ± wij hadden in het buitenland wat voorbeeldjes gevonden ± dan stond men daar niet echt voor open. Dat kwam echter ook omdat er weinig tijd meer was. Men wilde het af hebben en dan was het klaar. Dus wij hebben het opgeschreven en dat is in dank aangenomen. Verder werd er gezegd: u hoort nog van ons. Ik zeg het nu wel heel scherp, maar in die geest ging het. (...) Welnu, toen hebben wij zelf het initiatief genomen om twee onderdelen duidelijk voor publicatie te formuleren en samen te vatten met bijlagen. Verder hebben wij besloten ± het gebeurt niet vaak dat wij ons werk niet afmaken ± om al ons werk tot op dat moment te documenteren en in een werkdocument bij de cliënt achter te laten, opdat hij daar nog iets mee kan doen. Het blijkt ook dat die bijlage uiteindelijk bij de commissie en verschillende andere instanties terecht is gekomen.

Mevrouw Jorritsma hierover:

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) Dat is de verdediging van McKinsey en daar kan ik mij wel iets bij voorstellen, maar vind eerlijk gezegd dat zij de kans heeft gehad om het rapport wel degelijk af te maken. Blijkbaar is ze dat niet gelukt. Ik heb dat toen ook zeer betreurd. (...) McKinsey heeft verklaard dat niet te kunnen en vervolgens hebben wij gezegd dat wij daar niet op zouden wachten en de commissie-Hermans in de verdraging

zouden laten lopen. Als die commissie had gezegd dat zij geen advies wenste uit te brengen voordat zij de cijfers of het desbetreffende rapport van McKinsey zou hebben, dan hadden wij dat natuurlijk moeten accepteren, maar zo zat het niet. De commissie heeft wel gezegd er een probleem mee te hebben als na haar advies er nog eens zo'n rapport zou komen en daar had en heb ik begrip voor. De commissie is vervolgens met de toen beschikbare cijfers aan de slag gegaan (...).

«Agree to disagree»

Het beoogde vervolgesprek tussen de commissie Hermans, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Railned en McKinsey vindt op 12 januari 1995 plaats in een hotel te Zoetermeer. Om de conclusies te kunnen verwerken, wordt de presentatie van het eindrapport van de commissie uitgesteld van 15 januari naar 23 januari 1995.¹⁷⁴ *«Uitgangspunt zal zijn de berekeningen van McKinsey waarin wordt uitgegaan van een capaciteit van 100 treinpaden per richting. Als die in het huidige net worden geplaatst, welke knelpunten doen zich dan globaal voor, wat moet er gebeuren om deze knelpunten op te lossen en wat zijn daarvan ongeveer de kosten.»* Van dit gesprek zijn ± in tegenstelling tot de meeste andere bijeenkomsten van de commissie Hermans ± geen notulen beschikbaar. Projectleider Boom refereert in zijn boek wel aan dit gesprek.¹⁷⁵ Volgens de lezing van Boom besluiten de aanwezigen «to agree to disagree»: *«McKinsey kwam namelijk met een standpunt dat de NS bepaald onveilig moet zijn geweest. Het bureau schatte de goederenstroom per spoor in oost-westrichting in het jaar 2015 op maximaal 38 miljoen ton, die dan vervoerd zou moeten worden in 206 treinen per dag. Het bestaande net zou dit net aankunnen, aldus McKinsey, mits de al geplande verbeteringen daaraan tijdig werden uitgevoerd en het net ± door een betere planning ± aanzienlijk efficiënter gebruikt zou worden.»*

De heer Hermans bevestigt in 2004 deze lezing, zij het dat in zijn herinnering de bijeenkomst resulteerde in een gezamenlijk standpunt.

De heer Hermans: Wij gingen ervan uit dat professionals het toch eens zouden moeten kunnen worden over een aantal uitgangspunten. Als ik me niet vergis, ging het om het aantal treinpaden dat gelet op de veiligheidsrisico's mogelijk zou zijn, en om de positie van het personenvervoer tegenover die van het goederenvervoer. (...) Wij zijn daar toen bijeen geweest onder het motto: deur dicht en wij moeten nu op basis van onze professionaliteit en deskundigheid toch echt komen tot een eenduidig verhaal waar eenieder zijn handtekening onder kan zetten. Niemand moest zich gedwongen voelen om naar links of naar rechts te gaan; nee, het ging erom, de zaak uit te spreken, opdat er geen twee verschillende rapporten op basis van verschillende benaderingen zouden zijn die misschien weer tot allerlei discussies zouden leiden, met grote problemen voor de besluitvorming. Er is uiteindelijk ook één verhaal uit voortgekomen, waarbij ik mij steeds op het standpunt gesteld heb dat je van een professionele organisatie als McKinsey mag verwachten dat ze daar een bijdrage aan levert op basis van haar deskundigheid en met behoud van haar onafhankelijkheid.

De heer Pauwe kan zich het gesprek niet herinneren, maar volgens hem is het duidelijk dat Railned en McKinsey hoe dan ook niet tot een gezamenlijk standpunt zijn gekomen, anders dan «to agree to disagree».

De heer Pauwe: Wij hebben sessies met Railned gehad. Als dit soort sessies er al zijn geweest ± los van de mogelijke aanwezigheid van de heer Hermans daarbij ± hebben wij geen volledige overeenstemming bereikt over de methodiek, over hoe je het moest doen.

¹⁷⁴ Verslag van de zesde vergadering commissie Betuweroute, d.d. 5 januari 1995, verslag vergadering van Werkgroep 3, d.d. 6 januari 1995, verslag Commissie Betuweroute, d.d. 11 januari 1995.

¹⁷⁵ Boom & Metzke (1997).

Wij hadden een iets andere, een iets optimistischer kijk dan Railned, die daarin wat conservatiever was; dit was wellicht terecht vanuit hun achtergrond. Het is dus niet zo dat er een gemeenschappelijk document is. Onze bijlage ± ik weet niet of wij die naar al die jaren nog boven water kunnen krijgen ± is niet per definitie volledig gelijk aan hoe Railned de capaciteitsplanning aanpakte. Men had daarbij een iets andere benadering. Ik weet niet met zekerheid wie er verder bij zijn geweest. Wij kunnen ons een tweede sessie met de heer Hermans in ieder geval niet herinneren.

Ook mevrouw Cramer en mevrouw Jorritsma kunnen geen uitsluitsel bieden over wat er nu precies gebeurd is op die dag.

Mevrouw Cramer: (...) ik was niet degene die zich daarin verdiept heeft. Ik heb gedacht: op een gegeven moment komt daar wel een capaciteit uit en daar moeten wij mee gaan rekenen. Ik kan dit niet gedetailleerd vertellen. Ik heb die rapporten niet meer op mijn netvlies staan.

De heer Koopmans: U weet dan ook niets van het gesprek dat toen heeft plaatsgevonden?

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Inderdaad, helemaal niets. (...) Ik zou dat hebben moeten weten, maar dat zit nu niet in mijn geheugen. Het is nu inmiddels al meer dan tien jaar geleden. Er zijn ook geen verslagen van te vinden op het ministerie, ik heb ze althans niet gezien.

De belangrijkste vraag is of er professionele overeenstemming is bereikt tussen alle partijen over de capaciteit van het bestaande spoor en afgeleid daarvan over de mate, waarin er behoefte is aan nieuwe spoorcapaciteit. Het voorgaande wijst erop dat die overeenstemming er niet was. Dit is belangrijk, omdat een gebrek aan overeenstemming de commissie voor een dilemma stelt: kiezen voor de berekeningen van Railned, die de mogelijkheden op bestaand spoor vrij conservatief schatten, of de berekeningen van McKinsey, als uitgangspunt hanteren.

6.5.5 De commissie Hermans oordeelt

Capaciteit bestaand spoor

De commissie Hermans kiest uiteindelijk voor de berekeningen van Railned. In haar rapport merkt de commissie op dat McKinsey uitgaat van 206 treinen per dag per richting, bij een vervoersvolume van 31 miljoen ton, maar dat bij dit aantal nog extra capaciteit worden opgeteld voor onderhoud. «Voorts is het van belang vast te stellen dat deze berekening nogal optimistisch is, omdat er geen rekening is gehouden met bijvoorbeeld een tegenvallende beladingsgraad, seizoensinvloeden en nodige reservecapaciteit.»

De conclusie van Railned (en NS Railinfrabeheer) is dat het technisch mogelijk is 31 miljoen ton op het bestaande spoor af te wikkelen, maar dat ± rekening houdend met dezelfde geluids- en veiligheidsnormen die gelden voor de Betuweroute ± het aantal beschikbare treinpaden 's avonds en vooral 's nachts «buitengewoon sterk» daalt. Er is dan slechts capaciteit voor 97 treinen, in plaats van voor 206 treinen. «Nadrukkelijk zij opgemerkt dat in deze berekening nog geen rekening is gehouden met de capaciteit die gereserveerd moet worden voor onderhoud van het net en dat het hier gaat om de in technische zin op het bestaande net beschikbare capaciteit.»

De milieucapaciteit is dus slechts 15 miljoen ton. Om die hinder terug te brengen (en de milieucapaciteit dus te vergroten) zijn volgens de commissie investeringen nodig die «*in dezelfde orde van grootte liggen als de gehele Betuweroute*». De commissie Hermans concludeert op grond daarvan dat het gebruik van het bestaande net geen reële optie is voor het vervoer van de geraamde 31 miljoen ton.

De heer Hermans: Mijn interpretatie was dat gebruik maken van de capaciteit die het bestaande spoor nog had, zou leiden tot een zodanige vermenging van personen- en goederenvervoer, tot zulk intensief treinverkeer, dag en nacht, dat er geen muis meer tussen zou kunnen. Bovendien was mijn conclusie dat er gigantische voorzieningen nodig zouden zijn om het bestaande spoor op het milieuniveau van de Betuweroute te brengen. Wij hebben in de commissie, maar ook in het overleg met McKinsey, meen ik, hele discussies gevoerd (...). In ieder geval zou de capaciteit volledig gebruikt moeten worden, de nacht zou er helemaal mee gevuld worden. Met de normen voor milieubelasting die voor de Betuweroute golden, zouden er geweldige investeringen gedaan moeten worden. Waarschijnlijk zou het aantal treinpaden ook flink moeten worden verminderd, waarmee de capaciteit te klein zou worden.

Faseringsopties

De commissie Hermans concludeert op basis van het onderzoek van Twijnstra Gudde en DHV dat met een bedrag variërend van f 5,3 miljard tot f 7 miljard een capaciteit op de oost-west as kan worden gerealiseerd van tussen de 20 miljoen ton en 38 miljoen ton. Aan deze optie kleven volgens de commissie nog wel wat nadelen. Zij concludeert uiteindelijk «*dat het voorgestelde tracé van de Betuweroute ± bij een noodzakelijk te verwerken capaciteit op de oost-west as van meer dan 20 miljoen ton ± met name door milieuoverwegingen ten aanzien van het bestaande gebied, hoger scoort dan een gedeeltelijke aanleg met verder gebruikmaking van het bestaande net, en ook de grootste capaciteit geeft en dus het beste kansen biedt voor een beleid dat gericht is op terugdringing van het wegvervoer*». Kort gezegd, aanleg van alleen het deel van de Betuweroute tot Geldermalsen vergroot de capaciteit aanzienlijk, maar gaat gepaard met relatief hoge kosten en milieuhinder in het bestaand stedelijk gebied.

6.5.6 Terugblik op het capaciteitsdebat

De vraag die opkomt, is of de gang van zaken de besluitvorming in negatieve zin heeft beïnvloed. Stevige kritiek op de gebruikte beleidsinformatie is later gearticuleerd door het CPB¹⁷⁶ en de Algemene Rekenkamer.¹⁷⁷ Beide instellingen menen dat de technische en milieucapaciteit van het spoor te laag zijn geschat en dat met technologische vernieuwingen onvoldoende rekening is gehouden.

*De heer Van Hoek: Er kan wat worden gedaan aan de dienstregeling van de Nederlandse Spoorwegen, om eens wat te noemen. Op tal van punten was nog een optimalisering mogelijk. Het rapport van McKinsey gaf dat aan. Dat bureau had berekeningen gemaakt die uitkwamen op vijftien miljoen ton, zonder integrale viersporigheid tussen Utrecht en Arnhem. Nam je die mee, dan kwam je op 22 of 23 miljoen ton uit, 50 procent hoger. Bovendien was dat nog gebaseerd op buitengewoon conservatieve veronderstellingen over de benutting van het bestaande spoor.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

¹⁷⁶ Centraal Planbureau, Werkdocument 75, april 1995.

¹⁷⁷ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 2.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat in het geheel geen rekening is gehouden met bekende maatregelen die er zijn om het spoorwegnet beter

te benutten. Daarbij verwijst ze naar een onderzoek van de TU Delft, in samenwerking met de NS, waaruit blijkt dat binnen een termijn van vijf jaar maatregelen zijn door te voeren die «een aanzienlijke capaciteitswinst opleveren».¹⁷⁸ Ook zou geen aandacht zijn besteed aan aslastenprogramma's waardoor meer tonnage per trein vervoerd kan worden, wat een capaciteitsverhogend effect heeft. Het CPB merkt op dat technologische vernieuwing er «wel heel mager afkomt». «Terwijl in het geval van de Betuweroute steevast van nieuwe concepten, sterke logistiek en hoogwaardig management wordt uitgegaan, blijft bij het benutten van de infrastructuur alles bij het oude.» Het CPB heeft het dan nota bene over de berekeningen van McKinsey en niet eens over de berekeningen van Railned.

Daarnaast is er naar de mening van zowel CPB als de Algemene Rekenkamer sprake van onderschatting van de milieucapaciteit. Wanneer uitgegaan zou zijn van integrale viersporigheid van het baanvak Rotterdam±Utrecht, dan zou de capaciteit niet op 15 miljoen ton, maar op 22 miljoen ton zijn uitgekomen. De Algemene Rekenkamer voegt daaraan toe dat de milieucapaciteit verder is onderschat, doordat met een hogere snelheid van goederentreinen is gerekend, waardoor de geluidhinder hoger uitkomt.

Het CPB concludeert: «Al met al is de 22 miljoen ton op te vatten als een conservatieve raming van de capaciteit, waarbij zeer stringente uitgangspunten zijn gehanteerd. De suggestie van de commissie Hermans (...) dat het hier om een maximale technische capaciteit gaat, is dan ook moeilijk te plaatsen.»

De heer Paauwe vindt dat er niet de wil en de bereidheid was om echt naar de alternatieven van bestaande capaciteit en fasering te kijken.

De heer Paauwe: (...) Fasering is misschien een soort eufemisme geworden voor uitstel, maar in mijn beleving moet je, als je denkt dat je voorlopig nog een heleboel kan, dan alleen datgene aanleggen wat nodig is ± de Havenspoorlijn ± en moet je verder wachten tot je er meer zicht op hebt of het volume inderdaad gaat groeien, of de spoorwegen hun product voor elkaar krijgen et cetera. En dan heb ik het nog niet over het hele debat over de geluidhinder en de maatregelen terzake die ook geld zouden kosten. Een en ander is echter niet uitputtend onderzocht. Wij hebben de knelpunten wel geïdentificeerd, maar hebben niet de kans gehad om bijvoorbeeld de kosten van extra maatregelen om die knelpunten op te lossen, in kaart te brengen. (...) Als alle brainpower en analytische power was ingezet om aan te geven hoe er 38 miljoen ton over het spoor vervoerd kon worden, dan geloof ik zeker dat wij een heel eind verder hadden kunnen komen met die analyse. Dan was het misschien geen 38 geweest, maar slechts 20 en dan hadden wij ook met het geluid gezeten en de vraag wat dit zou betekenen, of daar geen maatregelen voor zouden zijn en of er in het buitenland niet met stillere wielen of geluidsschermen zou worden gewerkt. Dan moet je echter de bereidheid, de tijd en ook het geld hebben om dat nog eens goed te bekijken. Die tijd en/of bereidheid waren er niet.

Alles bijeengenomen zijn er sterke aanwijzingen dat de conclusie van de commissie Hermans, dat het bestaande spoor geen oplossing biedt, onvoldoende onderbouwd is. Hoogstwaarschijnlijk was de werkelijke milieucapaciteit van het bestaande spoornet groter dan waar de commissie Hermans van uitging.

Dit roept vragen op over de betrokkenheid van de diverse NS-onderdelen, zoals Railned, Railinfrabeheer en NS Cargo. De commissie Hermans

¹⁷⁸ Dijkstra, A. Mogelijkheden voor meer goederenvervoer over bestaande spoorlijnen. Een vooronderzoek, OTB-Werkdocument 94±06, Delft, 1994.

steunt uiteindelijk in haar oordeelsvorming op gegevens die door deze NS-dochters zijn aangeleverd, terwijl NS zelf een belanghebbende is. Om dit te illustreren: op het moment dat NS-onderdelen, die over sommige gegevens als enige beschikken, met McKinsey een strijd voeren over de uitgangspunten voor capaciteitsberekeningen, pleit de Raad van Bestuur van de NS in een brief aan de commissie Hermans voor aanleg van de Betuweroute.

Het is in dit licht tot slot nog van belang om op te merken dat een hogere inschatting van de bestaande capaciteit fasering uit kostenooptant aantrekkelijker zou zijn. Er zouden dan minder (grote) investeringen nodig zijn geweest om de milieucapaciteit te vergroten. Het CPB heeft na verschijning van het rapport van de commissie Hermans een dergelijke berekening gemaakt (zie paragraaf 6.7). Met dat CPB-rapport zou de discussie over een gefaseerde aanleg pas ook een publiek debat worden.

6.6 Een debat tussen economen

Het besluit om de Betuweroute aan te leggen, wordt door het kabinet Lubbers III onderbouwd met de macro-economische berekeningen van Knight Wendling en het CPB. Het rapport van Knight Wendling en de CPB-bevindingen zijn *«richtinggevend zijn voor de noodzaak van de Betuweroute»*, aldus minister Maij-Weggen in haar reactie op het onderzoek van Twijnstra Gudde (zie hoofdstuk 5).¹⁷⁹

De commissie Hermans doet opvallend genoeg géén uitspraken over de omvang van de macro-economische effecten van de Betuweroute. Dit terwijl, zowel voor als na publicatie van het rapport van de commissie Hermans, de discussie over de macro-economische effecten weer opwelt. Na de publicatie komt het tot zelfs een openbare discussie tussen Hermans en directeur Don van het CPB.

6.6.1 CPB versus Muller

Een signaal

Op verzoek van de informateurs berekent het CPB in het voorjaar van 1994 de gevolgen voor de macro-economische rentabiliteit van de Betuweroute wanneer wordt uitgegaan *«van een hoger investeringsbedrag dan ten tijde van werkdocument 52 werd verondersteld»*.¹⁸⁰ Het gaat om een extra investeringsbedrag van f 3 miljard bovenop de al gereserveerde f 6,3 miljard.

Tot dan toe was de conclusie van het CPB dat de Betuweroute zich nog laat terugverdienen binnen de gekozen terugverdientermijn, maar dat dit uiteraard niet zegt dat *«de Betuweroute daarmee tot de meest rendabele overheidsinvesteringen behoort. Alternatieven zijn niet onderzocht en er konden geen uitspraken worden gedaan omtrent de relatieve rentabiliteit van de Betuweroute»*. Als er nog eens f 3 miljard extra voor de Betuweroute zou worden uitgetrokken, dan verandert de conclusie. *«De Betuweroute kan onder omstandigheden weliswaar nog steeds een rendabel project zijn, maar er zijn nu meerdere situaties waarin het denkbaar is dat de thans hogere investering zich in de beschouwde periode (tot 2025) niet laat terugverdienen. (...) Het wordt met andere woorden meer waarschijnlijk dat er andere projecten zijn te vinden met een gelijkwaardig of hoger maatschappelijk rendement dan de Betuweroute. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het strategisch belang van de Betuweroute*

¹⁷⁹ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 13.

¹⁸⁰ Notitie van het Centraal Planbureau aan de informateurs, nummer 95, d.d. 13 juni 1994.

uiteraard niet aan betekenis inboet door de hogere uitgaven.» Deze CPB-notitie is destijds niet openbaar gemaakt.

De Betuweroute getoetst

In het najaar van 1994 buigt de econoom Muller van de Erasmus Universiteit Rotterdam zich uit professionele nieuwsgierigheid over de rentabiliteit van de Betuweroute. Zijn rapport «De Betuwe Route getoetst» verschijnt in september 1994, vlak voor de start van de commissie Hermans.¹⁸¹

Muller concludeert dat aanleg van de Betuweroute tot aanzienlijk verlies voor Nederland zal leiden. De totale investeringskosten (privaat en publiek) zullen in de tientallen miljarden gulden lopen. Hij komt op een bedrag van f 36,7 miljard. Daarbij gaat Muller uit van investeringen in de Noord- en Zuidtak van f 10 miljard. Punten die Muller in de discussie brengt:

- ± de mate waarin er terecht kosten en baten aan de Betuweroute worden toegeschreven. Bij berekening van de baten wordt wel uitgegaan van aanleg van de noordtak, maar de kosten ervan worden niet meegenomen;
- ± de soorten effecten die de aanleg van de Betuweroute genereert. «*Het gevaar is immers groot dat men allerlei activiteiten die zich reeds ontwikkelden plotseling aan de Betuwe Route gaat toeschrijven. Op deze wijze wordt een groot deel van de Nederlandse economie opgehangen aan een container die in Rotterdam binnenkomt, en die we zo snel mogelijk weer over de grens zien te brengen*», en;
- ± de onterecht hoge inschatting van de omvang van die effecten, waar Muller vooral Knight Wendling van beschuldigt.

De heer Muller over dat laatste punt:

De heer Muller: Ik heb met multipliers, ook de regionale multipliers en de multipliers in de transportsector, heel veel ervaring. Ik dacht: dit ligt hoger dan het maximaal mogelijke. (...) Wat betekent dat nu? Mensen die op zichzelf vrij redelijk overzichten verschaffen in de kostenstructuur van die bedrijfstakken, doen op zichzelf prima werk. Maar zij moeten er niet zelf mee gaan rekenen, want dat kunnen zij niet. Dan heb je echt een goed economisch model nodig. Daar moet je verstand van hebben (...) Er ontstaat als het ware een soort winstverdubbelaar: je vermenigvuldigt alles met 2 en tel uit je winst.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.

Muller is zeer kritisch op de rol die het CPB heeft vervuld in het dit proces. Hij vindt het een «ongelofelijke blunder», dat het CPB niet alle investeringskosten heeft meegenomen en de door Knight Wendling geleverde gegevens niet of nauwelijks heeft gecontroleerd.

Het dagblad Trouw besteedt in oktober 1994 veel aandacht aan het rapport van Muller. In een artikel op 12 oktober 1994 erkent de heer Eijgenraam van het CPB dat de berekeningen van het CPB voor verbetering vatbaar zijn.¹⁸² «*Wij hebben alleen gekeken naar wat de Betuwelijn oplevert vanaf het moment dat hij in gebruik wordt genomen. De kosten stonden niet centraal, die staan in andere onderzoeken.*» Twee dagen later wordt Eijgenraam weer geciteerd in Trouw.¹⁸³ In het rapport uit 1993 had nooit mogen staan dat dit project economisch rendabel was. «*Zinnetjes van die strekking zijn helaas in ons werkdocument en in het persbericht daarover terecht gekomen. Dat had niet mogen, want zulke beweringen worden door het rapport niet gestaafd.*»

¹⁸¹ Muller, F., *De Betuwe Route getoetst*, Rotterdam Erasmus Universiteit, september 1994.

¹⁸² «*Betuwelijn onrendabel*», in: Trouw, d.d. 12 oktober 1994.

¹⁸³ «*Conclusie CPB over Betuwelijn is ten onrechte getrokken*», in: Trouw, d.d. 14 oktober 1994.

Over het rapport van Muller en de opmerkelijke reactie van Eijgenraam krijgt minister Jorritsma vragen voorgelegd van de heer Stellingwerf (RPF).¹⁸⁴ Hij wil van de minister weten hoe zij oordeelt over deze berichtgeving en de waarde van de desbetreffende CPB-prognoses. Minister Jorritsma zegt toe het rapport aan de commissie Hermans te sturen en een inhoudelijke reactie te zullen geven. Ze uit alvast het vermoeden dat het een discussie is tussen economen die elk vanuit hun eigen invalshoek naar het onderwerp kijken.

De minister leest vervolgens een fax voor die zij van het CPB heeft ontvangen. «*Het CPB acht de benadering gekozen in werkdocument 53 nog steeds zinvol en staat derhalve nog steeds achter de daar, vaak voorwaardelijk, weergegeven conclusies. Door Muller is de discussie over operationalisatie van het begrip »macro-economische rentabiliteit aangezwengeld. Hoe worden kosten van particuliere investeringen in het kader van zo'n project in de beschouwing betrokken? De methodologische discussie (...) wil het CPB graag aangaan.*» De reactie van het CPB geeft minister Jorritsma geen reden te twijfelen aan de kwaliteit van de CPB-berekeningen.

Op 26 oktober 1994 reageren Van den Berg, Van Hoek en Eijgenraam (allen CPB) in Trouw nogmaals op de kritiek van Muller.¹⁸⁵ Ten principale zijn de schrijvers het erover eens dat alle investeringskosten in de beschouwing moeten worden betrokken. Zij stellen echter ook dat het CPB de neerwaartse risico's van de berekeningen heeft onderzocht met gevoeligheidsanalyses. «*Wij hebben er tevens op gewezen dat er nogal wat randvoorwaarden zijn waaraan moet worden voldaan om de becijferde baten te genereren (...) De randvoorwaarden hebben een geringe rol gespeeld in de discussie, maar ze zijn door ons nadrukkelijk genoemd. De uiteindelijke conclusie van het CPB is geweest, dat de investering in de Betuweroute ook bij een vrij conservatieve inschatting van de belangrijkste invoergegevens economisch verantwoord lijkt.*»¹⁸⁶ Het CPB ziet geen reden afstand te nemen van de vaak, voorwaardelijk geformuleerde, uitspraken in het werkdocument 52, maar bekeken zal worden of er methodologische verbeteringen mogelijk zijn.

Op één lijn

In 2004 blikken de heren Muller en Van Hoek terug op de gang van zaken.

De heer Van Hoek: Ik meen mij te herinneren dat de heer Muller drie kritiekpunten had. Die zijn in werkdocument nr. 73 geadresseerd aan de commissie-Hermans. De eerste twee punten gingen uit van een misverstand. (...) Het derde kritiekpunt had betrekking op een fout in een tabel. De heer Muller kon niet weten dat dat een fout was. Hij had een aantal berekeningen gecontroleerd en geconstateerd dat er iets niet klopte. Daar had hij gelijk in, maar het ging hierbij om een verkeerd cijfer in een tabel. Het cijfer moest niet 42, maar 47 zijn. Deze fout had echter ook geen inhoudelijke consequenties. We hebben de fout overigens meteen gecorrigeerd. Zij was niet meer dan een tikfout. Materieel had dit dus niet zoveel te betekenen. Wel hadden wij wat zorgvuldiger kunnen zijn.

Voor Muller is het van essentieel belang geweest dat het CPB toegegeven heeft dat alle investeringskosten, publiek en privaat, meegenomen moeten worden in de rentabiliteitsberekeningen.

¹⁸⁴ TK, 1994±1995, Handelingen 11, 463±467.

¹⁸⁵ «CPB en Betuwelijn: geen sprake van blunderen», in Trouw: 26 oktober 1994.

¹⁸⁶ In werkdocument 52 valt te lezen dat de investering bij een vrij conservatieve inschatting economische verantwoord is, pag. 15.

*De heer **Muller**: Er is toen een discussie geweest in het dagblad Trouw. Het CPB heeft toen binnen twee weken toegegeven: wij zijn het ten principale eens met de heer Muller dat alle investeringskosten moeten worden meegenomen. Binnen no time, twee weken, was er 100 procent overeenstemming tussen het CPB en mij (...)*

Muller en het CPB zitten eind oktober 1994 zo goed als op één lijn waar het de uitgangspunten van macro-economische berekeningen betreft.

Een hogere investering

Principiëler is dat Muller ervan overtuigd is dat van meet af aan gerekend had moeten worden met een investeringsbedrag van f 10 miljard waar het de Betuweroute zelf betreft, nog los van de publieke investeringen in de Noord- en Zuidtak en het Knooppunt Arnhem±Nijmegen.

*De heer **Koopmans**: In de eerste plaats zegt u dat de raming waarvan het CPB uitgaat net geen 7 miljard, maar 10 miljard zou moeten zijn.*

*De heer **Muller**: Ja, meteen vanaf de aanvang.*

Later ziet hij zich hierin gesterkt, als hij de CPB-notitie van juni 1994 onder ogen krijgt. Zijn interpretatie is dat betrokkenen toen al wisten dat de kosten van de Betuweroute ook werkelijk hoger zouden uitkomen.

*De heer **Muller**: (...) Het CPB zegt: «wanneer nieuwe aanpassingen ter grootte van f 3 miljard worden doorgevoerd». In deze notitie staat niet welke aanpassingen dat zijn, maar ik denk dat u die net zo goed kunt bedenken als ik. Die f 3 miljard was natuurlijk bedoeld om de knelpunten op te lossen. Daar had het kabinet kennelijk f 3 miljard voor over. Dat was toen al bekend, maar het mocht niet naar buiten komen. Er ontstaat vanaf dat tijdstip een dubbele boekhouding. Er is een boekhouding met cijfers die naar buiten gaan en waarbij men angstvallig blijft vasthouden aan het oorspronkelijke investeringsbedrag, dat veel lager uitkomt. En er is een interne boekhouding met een schaduwproject waarin die kosten wel worden meegenomen. Ik noem dat «kiekeboe».*

In de ogen van de heer Muller krijgt de Tweede Kamer in 1993 berekeningen voorgelegd, die een verkeerd beeld geven van de werkelijkheid. Muller spreekt van «kiekeboe».

*De heer **Koopmans**: Met kiekeboe bedoelt u vooral dat ten tijde van het besluit van het kabinet in mei 1993 de voorziene meerkosten onvoldoende zijn meegenomen?*

*De heer **Muller**: Ik bedoel niet zozeer dat ze niet zijn meegenomen, maar dat ze niet bekend worden. Dat is veel erger dan niet meenemen. Als je het niet meeneemt, kan iedereen het zien en controleren. Maar als het niet bekend is (...) Er worden cijfers gepresenteerd op basis waarvan de Kamer in mijn ogen verschrikkelijk belangrijke besluiten moet nemen, maar de Kamer wordt voor de Bühne geïnformeerd.*

Muller meent voorts dat de notitie aan informateurs, waarover hij beschikt, opgevat moet worden als een waarschuwing van het CPB aan het kabinet: de hogere kosten zetten de rentabiliteit van de Betuweroute onder druk.

De heer Muller: (...) Toen al kwam het CPB tot de conclusie dat het niet meer in alle gevallen een rendabele investering was. Dat was een waarschuwing aan het kabinet, toen al. Daarna is dat alleen maar sterker geworden.

Het CPB geeft met haar notitie een signaal af. De conclusie dat de Betuweroute rendabel is, zal door extra investeringen steeds verder onder druk komen te staan. In juni 1994 gaat het om een verkenning van de informateurs om te zien of het mogelijk is om tussen de PvdA, VVD en D66 een akkoord over de Betuweroute te bereiken door extra aanpassingen aan te brengen in het tracé. In de formatie wordt uiteindelijk besloten tot een integrale heroverweging, niet om f 3 miljard extra te investeren. Pas na de heroverweging stijgen de kosten met f 820 miljoen, met expliciete instemming van de Tweede Kamer.

6.6.2 Willekeurige parameters?

Gezamenlijke visie

Het «dispuut» tussen Muller en het CPB loopt op zijn einde als de commissie Hermans start. Het CPB meent niettemin dat het goed is nadere aanvullende informatie te geven over de cijfermatige aansluiting van haar berekeningen (Werkdocument 52) op die van Knight Wendling (1992). Het CPB schrijft daartoe een notitie die zij de commissie Hermans en het NEI doet toekomen. Het NEI had zich bij de toets van PKB 3 in 1993 immers kritisch uitgelaten over de gehanteerde veronderstellingen en de gebruikte methodologie. Volgens het NEI was niet zonder meer de conclusie te trekken dat sprake is van een (macro-economisch) positief saldo.

Het CPB schrijft in de notitie onder meer dat de kosten van de Noordtak niet zijn opgenomen in de berekeningen, omdat alle opties nog openstaan. Duidelijk is wel dat extra kosten meegenomen zullen moeten worden, omdat in PKB 3 ervan uitgegaan is dat het verkeer via de Noordtak op het bestaande net kan worden verwerkt. Een les uit het Betuwerouteproject is het voor het CPB dat het zich intensiever met de projectfase zal proberen bezig te houden. Vlak voor de publicatie van het rapport van de commissie Hermans past het CPB deze notitie nog op enkele punten aan.¹⁸⁷

Op verzoek van de commissie Hermans buigt het NEI zich over de notitie van het CPB. Er volgt een aantal gesprekken tussen het NEI en het CPB. Gezamenlijk stellen zij vervolgens een notitie op, waarin ze een visie presenteren op de wijze waarop de economische effecten van het gebruik van de Betuweroute moeten worden berekend. De notitie wordt in december 1994 aan de commissie Hermans gestuurd.¹⁸⁸ Beide notities worden direct na verschijning door het CPB gepubliceerd in werkdocument 73.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Notitie van het Centraal Planbureau. *Een macro-economische benadering van de welvaartsverandering door aanleg en gebruik van de Betuweroute*, Den Haag (CPB) 19 januari, kenmerk 95/5.

¹⁸⁸ Notitie van het Centraal Planbureau 2994, *De economische effecten van de Betuwelijn*, Den Haag (CPB) 23 december 1994.

¹⁸⁹ Centraal Planbureau, *Werkdocument 73. Toelichting op de CBP-berekeningen over de Betuweroute*, Den Haag, januari 1995.

In de gezamenlijke notitie brengen het CBP en het NEI aan de hand van de zeven centrale vragen een aantal zaken voor het voetlicht. Ook het CBP en het NEI zitten daarmee op één lijn.

De visie van het CPB en het NEI

De centrale conclusies van het CPB en het NEI:

- ± de rentabiliteit van de Betuweroute wordt voornamelijk bepaald door de project-effecten.;
- ± de veronderstellingen van Knight Wendling «*de extra vervoersstromen die de Betuweroute kan genereren voor de Nederlandse economie (in afwijking van het gespecificeerde nulalternatief) zijn cruciaal voor het resultaat.*»;
- ± de macro-economische doorrekening is «*gegeven de beschikbare informatie, goed verdedigbaar en zinvol.*»;
- ± alternatieven doorrekenen vereist dat alternatieve investeringsprojecten direct in de beschouwing worden betrokken. «*Het nulalternatief had overigens wel een royale invulling kunnen krijgen dan door Knight Wendling is geformuleerd.*» Indien deze veronderstelling te restrictief zou blijken, zal het break-even point hierdoor hoger komen te liggen;
- ± het CPB heeft geen dubbeltellingen gehanteerd en evenmin een te positieve benadering gehanteerd tegenover de Betuwelijn. «*Voor zover de uitkomsten van de CPB-berekeningen te optimistisch zijn, vloeien deze voort uit de uitkomsten van de projectfase.*»;
- ± het realiseren van de randvoorwaarden is niet vanzelfsprekend. Deze behoren in de discussie te worden betrokken. Het betreft de voorwaarden dat er voldoende capaciteit op het spoor is tot 2000, het Knooppunt Arnhem ± Nijmegen zeer rendabel is, Europese spoorwegen zeer efficiënt en zeer goed samenwerken en er een sterke kostendaling in het spoorvervoer optreedt.;
- ± de berekende netto baten moeten tegen de overheidsinvesteringen worden afgezet. «*In de huidige situatie moet rekening worden gehouden met tenminste twee (mogelijke) kostenverhogende elementen. De kosten voortvloeiende uit beoogde trajectaanpassingen die zijn aangegeven door de Tweede Kamer en de (eventuele) kosten van de aftakkingen. Het effect van deze aanpassingen is uiteraard dat het moeilijker wordt om de investering binnen de beoogde periode terug te verdienen, c.q. de kans groter wordt dat er alternatieve projecten zijn die een hogere rentabiliteit hebben.*»

Geen scheidsrechter

De commissie Hermans heeft expliciet vastgelegd geen «*scheidsrechter te zijn in deze discussie over methodologie en veronderstellingen, die voor velen niet meer te volgen is.*» Nieuwe macro-economische berekeningen heeft de commissie Hermans niet laten uitvoeren. De heer Hermans motiveert het standpunt van de commissie als volgt.

De heer Koopmans: U baseerde uw conclusie dus meer op een strategische visie dan op economische berekeningen.

De heer Hermans: Twee mensen in de commissie, niet de eersten de besten, zeiden: je kunt blijven berekenen wat je wilt. De kernvraag was: wil je het of wil je het niet? Dat is een politieke keus. Moesten wij weer nieuwe berekeningen maken? Wat zou er dan moeten worden veranderd in de parameters? Heeft dat echt zin? Komt het niet neer op willekeurig wat parameters veranderen? (...) De berekening van het economische effect bleef volgens de leden Koopmans en Van Duijn van onze commissie altijd een slag in de lucht: wanneer bereik je het punt dat? Een andere vraag die speelde, was: tot aan welk jaar bereken je de effecten? Tot 2015, 2020 of 2040? Wij waren van mening dat je bij de aanleg van een spoorlijn misschien wel naar een periode van 100 jaar moest kijken. In dat licht kan er een heel andere rentabiliteitsberekening worden uitgevoerd. De parameters die je hanteert, zijn van belang voor de vraag in hoeverre het interessant is.

De commissie Hermans wil zich niet baseren op (nieuwe) berekeningen, omdat de waarde daarvan beperkt is en elke berekening een slag in

de lucht is. Ondertussen is er echter tussen de economen consensus ontstaan, zoals ook de heer Muller verwoordt.

De heer Muller: Ik lees dan het rapport-Hermans: «De commissie wil zich niet gaan opwerpen als scheidsrechter in deze discussie over methodologie en vooronderstellingen, die voor velen ook niet meer te volgen is.» Tot dusver begreep ik het, maar toen ik dit had gelezen begreep ik het niet meer. Het klopt helemaal niet. Wij hebben geen scheidsrechter nodig. De vrede is lang daarvoor al getekend. Wij hebben overeenstemming op dit belangrijke theoretische punt. De heer Hermans doet net alsof wij bij wijze van spreken nu nog daarover van mening verschillen.

6.6.3 Verschillende zienswijzen

Dat de commissie Hermans inhoudelijk geen aandacht besteedt aan de macro-economische effecten van de Betuweroute, ontgaat directeur Don van het Centraal Planbureau niet. «*Verbazend*», noemt hij de gang van zaken.¹⁹⁰ «*De discussie over de rentabiliteit is door de commissie wel wat gemakkelijk aan de kant geschoven. De commissie Hermans doet de discussie af als een over rekenmodellen, die voor niemand meer te volgen is.*»

De heer Van Hoek schetst de achtergrond van de opmerkingen van Don.

De heer Van Hoek: Er stonden enkele passages in het rapport van de commissie-Hermans die je zo zou kunnen opvatten dat dit soort rentabiliteitsberekeningen toch maar beperkte waarde hebben. Eigenlijk zou de heer Don zelf moeten zeggen wat hij precies heeft bedoeld. Ik vermoed dat hij heeft willen aangeven dat de rentabiliteitsdiscussie als zodanig buitengewoon belangrijk is. Het gaat hier om heel veel geld en om fundamentele beslissingen. Bovendien geldt: waarom doe je het uiteindelijk?

In de media verschijnt het bericht dat het investeringsbedrag van f 7,4 miljard opzettelijk te laag is weergegeven. Bij het investeringsbedrag zouden miljarden moeten worden opgeteld. De bevindingen van het CPB op dit punt zouden zijn achtergehouden. Hermans ontkent dit. De commissie Hermans heeft kennis genomen van de CPB-bevindingen, maar presenteert geen cijfers over de economische effecten met als argument: «*Pas nu op met het noemen van bedragen hebben wij gezegd. Want straks gaat iedereen je daar aan ophangen. En bovendien: als je zo gaat rekenen dan kun je in dit land helemaal geen infrastructuur meer van de grond krijgen.*»¹⁹¹

Wederom ziet Tweede Kamerlid Stellingwerf aanleiding minister Jorritsma een aantal vragen voor te leggen. Hij wil weten of de minister de opvatting van directeur Don van het CPB onderschrijft. Minister Jorritsma laat daarop weten dat de commissie Hermans «*adequaat, zij het enigszins relativerend aandacht heeft gegeven aan de rentabiliteit en daarover een helder standpunt heeft ingenomen.*»

Met de spade op de schouder

Enige tijd later verschijnt het rapport van het nieuwe onderzoeksinstituut Nyfer, dat is opgericht door de econoom Bomhoff.¹⁹² Met behulp van «*moderne benaderingen*» komt Bomhoff tot de conclusie dat de investering van f 9 miljard in de Betuweroute een positieve uitwerking heeft op de Nederlandse economie. Het rendement van de investering zou ongeveer 600 procent zijn. «*Het CPB was in 1993 veel te behoudend*», schrijft Bomhoff. De berekeningen van het CPB zouden teveel gedomi-

¹⁹⁰ «*Commissie-Hermans negeerde CPB-rapport over Betuwelijn*» in Trouw, d.d. 10 februari 1995.

¹⁹¹ «*Zo krijg je niks van de grond*», in Trouw, d.d. 10 februari 1995.

¹⁹² Bomhoff, E. J., *Met de spade op de schouder*, Breukelen (Nyenrode Forum for Economic Research) maart 1995.

neerd worden «door vermeende loonopdrijvende effecten», waardoor het rendement veel lager uitvalt.

Met de spade op de schouder

In het voorwoord geeft de heer Bomhoff twee redenen voor nog een studie over de Betuweroute. Ten eerste vanwege de behoefte aan contra-expertise van de bekende analyses van het CPB. Bomhoff wil aantonen dat de CPB-aanpak in een internationaal isolement staat. In de tweede plaats «om modelmatig in te gaan op vóórs en tegens van uitstel van de beslissing». Met behulp van «moderne benaderingen» komt Bomhoff tot de conclusie dat de investering van f 9 miljard in de Betuweroute een positieve uitwerking heeft op de Nederlandse economie. De contante waarde van de toename van het bbp komt uit op f 52,1 miljard. De berekeningen van het CPB zouden teveel gedomineerd worden «door vermeende loonopdrijvende effecten», waardoor het rendement veel lager uitvalt. Uitstel van de beslissing is volgens Bomhoff alleen rationeel, indien het gestaag afkalvende marktaandeel ook zonder de aanleg van de Betuweroute stopt of andere sectoren van de Nederlandse economie in staat zijn minstens zoveel extra inkomen en banen te creëren. Voor het eerste zijn geen rationele argumenten aangevoerd, zo constateert Bomhoff. Het tweede is mogelijk, maar er heerst geen consensus over de vraag welke sector(en) die rol van de transportsector zo snel kan overnemen.

Het CPB reageert in april 1995 zeer kritisch op het rapport van Bomhoff. In de inleiding van Werkdocument 75: *«Tot slot wordt nog kort ingegaan op een zeer recent verschenen onderzoek van E. J. Bomhoff. De reden dat hierop wordt ingegaan is dat de resultaten van het onderzoek in verband zijn gebracht met de wenselijkheid en rentabiliteit van de Betuweroute. Hiertoe ontbreekt elke reden. Het onderzoek van Bomhoff heeft geen betrekking op de Betuweroute en is niet geschikt voor het prioriteren van infrastructuurprojecten of het doen van uitspraken over individuele projecten. Het is hooguit een aanbeveling om in het algemeen forse publieke investeringen te verrichten. Het door Bomhoff verrichte onderzoek levert geen bijdrage aan verhoogd inzicht in de economische effecten van de Betuweroute.»*

Ook de heer Muller wenst niet veel woorden te wijden aan het rapport van Bomhoff.

De heer Koopmans: Kunt u nog een of twee zinnen wijden aan het rapport-Bomhoff?

De heer Muller: Bomhoff moet u niet serieus nemen. Ik heb in Bomhoff nog nooit een econoom gezien. Dat zijn twee zinnen.

Hoewel kritisch bejegend in de wetenschappelijke wereld vindt het rapport van Bomhoff zijn weg in Den Haag. Minister Jorritsma toont zich blij met het rapport.¹⁹³ *«Ja, ik vind het interessant. Het zegt overigens iets over wat mijn stelling ook altijd is geweest: je moet dit soort zaken macro bekijken. Ik weet nooit zo goed (...) of je helemaal op de cent af kan berekenen wat dat uiteindelijk oplevert. Ik vind het op zich terecht dat de vergelijking getrokken wordt met in het verleden gedane investeringen in grote infrastructuur. Dat is op zich een juiste manier van werken.»* Ook in de kritiek van Bomhoff op het CPB kan minister Jorritsma zich vinden: *«(...) Ik denk alleen dat je moet zeggen dat de modellen van het CPB ook niet gehanteerd kunnen worden in een meer macro-economisch perspectief wat minder statisch is. In die zin ben ik het wel met Bomhoff eens dat daar wat problemen zitten in de modellen van het CPB.»*

¹⁹³ Radio 1, Tros Aktua, d.d. 31 maart 1995.

Mevrouw Jorritsma zet voor de TCI uiteen wat ze hiermee bedoelde:

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Een persoonlijke opvatting. (...) Er liggen gewoon tien rapporten en ieder heeft zo zijn eigen methode om iets uit te rekenen. Daarna probeert de politiek volstrekt zelfstandig al die gegevens te gebruiken om tot een volstrekt zelfstandige beslissing te komen. Het is toch niet zo dat wij dan proberen om die rapporten te veranderen? Die rapporten liggen er. Die gebruiken modellen. Je bent min of meer kritisch over de rapporten, de gebruikte modellen en de uitkomsten daarvan. Vervolgens vind ik nog steeds dat je een eigen verantwoordelijkheid voor je standpunt hebt. Je moet niet zeggen: als het CPB het een beetje anders had opgeschreven of een ander modelletje had gebruikt, hadden zij misschien wel een andere uitkomst laten zien. Nee. Het CPB heeft een model en berekent daar zaken op. Nyfer had een model en heeft daarop zelf berekeningen gemaakt. Het valt mij wel op dat die wel altijd bijna heel erg positief waren. Daar kun je dus ook van alles over zeggen. Het is heus niet zo dat ik nu direct helemaal achter Nyfer aanliep. Ik vond dat daar ook elementen in zaten waar je best eens met elkaar over zou kunnen discussiëren. Ik heb die discussie met het CPB niet gevoerd.

Deze positieve ontvangst van het rapport-Bomhoff verbaast de heer Hermans.

De heer Hermans: Het was opvallend dat toen ons rapport uitkwam, de reacties nogal lauw waren. De Kamer ± dat geldt met name voor de partijen die niet zo voor de aanleg waren zoals de VVD ± riep niet meteen: dit is het, wij doen het. Vervolgens kwam Bomhoff met een rapport, dat niet eens specifiek over de Betuweroute ging maar over infrastructuur en rendement in het algemeen. Hij kwam met een andere redenering dan die van het CPB. Partijen in de Kamer gingen toen opeens om; dat heeft mij zeer verbaasd.

Terugkijkend op de discussie valt op, dat de commissie Hermans als enige de mening schijnt te zijn toegedaan dat het rentabiliteitsvraagstuk «voer voor economen» is.

6.7 Voor eens en voor altijd

Nadat de commissie Hermans met haar advies naar buiten komt, is snel duidelijk wat het standpunt van het kabinet zal zijn: de Betuweroute moet er komen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik denk dat u gelijk heeft als u zegt dat toen het advies er eenmaal lag er niet lang gediscussieerd is over het doorgaan met de Betuweroute. Het was ook zo'n politiek hot item in een kabinet met drie verschillende opinies. Het was duidelijk dat wij door zouden moeten gaan.

6.7.1 Het creëren van draagvlak

Het kabinet staat voor de taak meer maatschappelijk draagvlak te creëren voor de Betuweroute. Het verzet tegen de Betuweroute in de regio's is nog steeds groot.

Oud-minister Jorritsma schetst de situatie als volgt.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Het advies van de commissie wilde nog niet zeggen dat er automatisch een bestuurlijk draagvlak voor zou komen. Dat was er echter in het geheel niet. Geen enkele gemeente of provincie langs de lijn was ervoor, behalve dan dat Barendrecht bereid was om er met de minister over te gaan onderhandelen. Wij moesten dus weer het land in op te proberen dat draagvlak te krijgen. Ik realiseer mij heel goed dat

dit draagvlak zo gering was vanwege het proces ervoor, maar het was wel een feit. Vervolgens ben ik dus het land in gegaan om te proberen om met een zo klein mogelijk extra budget zoveel mogelijk bestuurlijke steun te krijgen voor de Betuweroute, omdat wij anders wel een positief besluit hadden maar niet konden gaan aanleggen.

De minister gaat het land in met «een zo klein mogelijk extra budget». Dat er extra geld beschikbaar moet komen voor het oplossen van knelpunten, lijkt onvermijdelijk.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) Gezien de geschiedenis en de samenstelling van het kabinet was dat vrijwel onvermijdelijk.

Positiebepaling

Met het oog op het te voeren bestuurlijke overleg dient het kabinet eerst intern overeenstemming te bereiken over de vraag wat «een zo klein mogelijk extra budget» is. Er wordt afgesproken dat er op 3 februari 1995 een ICES-overleg tussen de meest betrokken ministers is. Minister Zalm wordt hier door zijn ambtenaren over geïnformeerd: «*Volgens Verkeer en Waterstaat [is] het overleg van morgen bedoeld om te bezien in hoeverre en in welke mate D66 en VVD veranderingen wensen te zien in het tracé voor de Betuweroute, teneinde het besluit aan de «achterban» te kunnen verkopen. Over andere zaken uit het rapport Hermans zal in een later stadium worden gesproken (flankerend beleid, private financiering, economische rentabiliteit, etc.).*»¹⁹⁴

Drie pakketten met maatregelen liggen op tafel:

- ± pakket A ± f 280 miljoen ± om de problematiek op lokaal niveau te verlichten;
- ± pakket B ± f 400 miljoen ± toepassen van het M-baanconcept om de omgevingseffecten van een spoorbaan te beperken;
- ± pakket C ± f 1200 miljoen ± aanbrengen van verbeteringsmaatregelen in een vijftal aandachtsgebieden (kosten: f 1,12 miljard).

Pakket A is eigenlijk al ingediend door de vorige coalitiepartijen (CDA en PvdA) bij de behandeling van de PKB 3 in de Tweede Kamer. Pakket B is nieuw. Ambtelijk Financiën voorziet dat dit «*hoogstwaarschijnlijk onvoldoende is om D66 en de VVD aan boord te krijgen.*» Pakket C betreft in de woorden van Financiën «*een aantal tamelijk willekeurig gekozen voorstellen die een matige dan wel geen oplossing bieden voor de door lokaal bestuur en bevolking gesignaleerde problemen.*» De ambtenaren van Financiën werpen de vraag op of het geld voor dergelijke verbeteringen niet beter elders voor infrastructuurknelpunten kan worden aangewend en of het project nog wel economisch rendabel is.

Ook op Algemene Zaken wordt nagedacht over de pakketten die op tafel liggen. Bij een «*symbolisch gebaar*» naar natuur en landschap zou naar pakket C moeten worden gekeken, zo krijgt de minister-president te horen. Wanneer het kabinet kiest voor het verminderen van de hinder voor de burger, dan komen pakketten A en B meer in zicht. In de richting van de minister-president wordt opgemerkt dat pakket A wel de minste symboolwerking heeft.

De draai

Terwijl in het kabinet de verschillende pakketten worden voorbereid, bereiden VVD en D66 zich in de Tweede Kamer voor op een «draai».

¹⁹⁴ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 2 februari 1995, kenmerk nr. 30/VenW.

Oud-fractiewoordvoerder van de VVD, de heer Blaauw, die in het najaar 1994 er al van overtuigd was dat de Betuweroute er hoe dan ook zal komen:

*De heer **Blaauw**: Ik heb toen ruimte moeten maken voor de bocht die eraan kwam. Het was duidelijk dat de VVD-fractie om moest, mijn fractie was gebonden aan het regeerakkoord.*

Voor D66 ligt de situatie een stuk eenvoudiger. Over de vijf knelpunten die de commissie Hermans signaleert zegt de heer Wolffensperger, fractievoorzitter van D66: «Van die vijf knelpunten heeft D66 in december 1993 gezegd: hierin moet minimaal worden voorzien, wil het tracé voor ons aanvaardbaar zijn. Nu noemt ook de commissie-Hermans deze knelpunten. Er is een troost: Maij becijferde de oplossing ervan op ruim f 2 miljard, Hermans komt uit op f 1,2 miljard. Dat is aanzienlijk goedkoper.»

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Het was een methode om het speelveld weer open te gooien. Natuurlijk krijg je dan een situatie waarin iedereen overal alles uitpikt wat hem goed in de kraam te pas komt, dat is duidelijk. Voor ons gold echter nog steeds het principe: De Betuweroute zal duurzaam zijn of hij zal niet zijn.*

Schippersoog

De heer Wolffensperger heeft het speelveld begin februari 1995 publiekelijk opengegooid. Minister-president Kok laat op 18 februari 1995 weten dat er hooguit enkele honderden miljoenen guldens, maximaal een half miljard, beschikbaar is om knelpunten op te lossen.¹⁹⁵ «De Betuwelijn is in het proces van overleg met de Tweede Kamer een stuk duurder geworden. Er zit ook een stuk private financiering bij. Dat alles maakt het buitengewoon onwaarschijnlijk dat er voor de oplossing van knelpunten langs de Betuwelijn nog bedragen bij zouden kunnen komen die in de orde van grootte van meer dan een miljard zouden liggen. We praten eerder over een bandbreedte van enkele honderden miljoenen, op weg naar een half miljard. Volgens mij moet dat het ongeveer zijn. Dat is een uitspraak die ik doe met een schippersoog en vanuit de globale beoordeling van wat we aan prioriteiten hebben de komende jaren en op langere termijn. En dan nog gaat zo'n half miljard ten koste van andere dingen die je er ook voor zou kunnen doen.»

In de regio

Het bestuurlijk overleg verloopt in diezelfde periode boven verwachting soepel. De verhoudingen zijn niet meer zo gepolariseerd, als twee jaar eerder. Van de kant van de rijksoverheid zitten er andere spelers om de tafel en er is geld beschikbaar.

Wat een half jaar eerder het ijs heeft gebroken, is dat het kabinet een juridisch novum uit de kast haalde. Er werd een Voorontwerp Tracébesluit uitgebracht, waarover de decentrale overheden werden geconsulteerd en dat ter inzage werd gelegd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat voerde die gesprekken zelf.¹⁹⁶ Met het oog op de heroverweging is dit proces stilgelegd, maar het lijstje van knelpunten en verlangens dat daarvoor door de decentrale overheden is opgesteld, vormde input voor de commissie Hermans én voor de gesprekken daarna tussen kabinet en decentrale overheden.

¹⁹⁵ De Volkskrant, d.d. 18 februari 1995.

¹⁹⁶ Pestman (2001).

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) voordat wij het kabinetsbesluit namen, ben ik al met al die bestuurders uit die regio's gaan praten. Toen hadden wij overigens voor het grootste deel de medewerking binnen, behalve van de provincie Gelderland en een aantal gemeenten daarin. Die hadden daar altijd samen een opinie over. (...) De wensen waren nog vele malen groter dan wat er uiteindelijk is besloten. De uiteindelijk gekozen invulling heeft te maken met bestuurlijk overleg met de gemeenten en de provincies waarover het ging. Met vrijwel iedereen zijn wij er toen, in die ronde, uitgekomen. (...) Wij hadden toen gelukkig wel een soort budget afgesproken.

Overeenstemming

Na het bestuurlijk overleg besluit het kabinet f 490 miljoen vrij te maken voor het hoog-laag-pakket en voor een groot aantal inpassingswensen van de decentrale overheden. Daarnaast wordt overeenstemming bereikt over de aanpassing van de passage bij Tiel/Kerk-Avezaath en de ondertuning van de Giessen, wat een extra kostenpost betekent van f 180 miljoen. Twee van de vijf grote knelpunten zijn daarmee opgelost. Ten slotte wordt er f 50 miljoen vrijgemaakt voor extra landschappelijke inpassing.¹⁹⁷ De totale kosten van het pakket komen uit op f 820 miljoen.

De Rijksplanologische Commissie (RPC) is overwegend positief over het voorstel.¹⁹⁸ Tijdens de vergadering sluit de vertegenwoordiger van het ministerie van Algemene Zaken niet uit dat het kabinet het overeengekomen pakket «niet of niet helemaal overneemt, dan wel tot een ander voorstel komt. (...) Het is mogelijk dat er bewindslieden zijn die vinden dat MV&W (de minister van Verkeer en Waterstaat) in het bestuurlijk overleg te ver is gegaan of die een «ander» pakket voorstaan.»¹⁹⁹ Hoofdmoot van de vergadering zijn de drie resterende grote knelpunten in het tracé en de oplossing die het kabinet daarvoor kiest.

Geen integrale afweging

Op het ministerie van Financiën is men in die periode niet te spreken over het voornemen om f 820 miljoen extra uit te trekken, omdat er «nu al vraagtekens worden gesteld bij de macro-economische rentabiliteit en (het gehanteerde model van) private financiering van de Betuweroute.»²⁰⁰ Indien toch besloten zou worden meer geld uit te trekken voor inpassingen «dan adviseren wij hier, gegeven de al belegde ruimte in het FES, inpassing in het MIT te bepleiten.»²⁰¹ Dit is precies wat er gebeurt. Minister Jorritsma krijgt de opdracht de meerkosten in te passen in het MIT, wat betekent dat andere projecten uitgesteld/afgeblazen moeten worden.

Daarmee zijn de extra investeringen, tegen het advies van de commissie Hermans in, niet expliciet afgewogen tegen andere projecten. Die afweging wordt doorgeschoven tot de volgende begrotingsbehandeling. Later toont oud-minister Jorritsma zich hier niet ongelukkig mee, al vindt ze dat de afweging over investeringen aan het begin van het besluitvormingsproces wel integraler van karakter zou mogen zijn.

¹⁹⁷ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 6 april 1995, kenmerk AFEP/322.

¹⁹⁸ RPC 1995, advies aan minister van VROM inzake de tracering van de Betuweroute, Den Haag (RPC) 6 april 1995.

¹⁹⁹ Verslag van de extra vergadering van de RPC op 4 april 1995.

²⁰⁰ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 9 maart 1995, kenmerk AFEP/232.

²⁰¹ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 24 maart 1995, kenmerk IRF 87/VenW.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Dat andere projecten daardoor gingen schuiven was helder. Die zijn niet benoemd. Dat klopt ook. (...) Ik was daar niet ongelukkig mee, eerlijk gezegd. (...) Ik zou heel graag willen dat dit soort afwegingen vaker plaatsvonden, maar dan graag in een veel vroegere fase, namelijk op het moment dat je een besluit neemt over een project. Hier ging het slechts over de laatste eindjes. Het gaat natuurlijk nog wel

over waanzinnig veel geld, maar goed. Dat gaat het bij dit soort grote projecten altijd. Als je het aan een concreet project koppelde op dat moment, weet ik een ding: de discussie gaat vervolgens alleen maar over dat project.

Zij is van mening dat dit geen belemmering hoeft te vormen voor de afweging die de Tweede Kamer vervolgens moet maken.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik vind dat de Kamer daar een eigen verantwoordelijkheid heeft. De Kamer kent toch ook het MIT en het Infraconds en weet precies welke bedragen er beschikbaar zijn? Er wordt gemeld: wij gaan het dus gewoon verwerken en de Kamer weet, de meerderheid of wie er ook maar voor is, dat er dus projecten gaan schuiven. Dat kan niet anders. Het komt altijd uit de lengte of de breedte. Die verantwoordelijkheid neem je op het moment dat je dat besluit neemt. (...) Dat deel van het regeerakkoord is blijkbaar tot ieders genoegen niet ingevuld. Ik sta daar niet bij te juichen. Eigenlijk zou je dat dus altijd moeten doen, maar dan graag over het gehele project en niet over dit soort laatste eindjes.

Volgens de oud-minister is het ook zeer moeilijk om vooraf aan te geven welke specifieke projecten in een dergelijke situatie zullen worden uitgesteld of afgeblazen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ik heb de verantwoordelijkheid op mij genomen en de toezegging gedaan aan de minister van Financiën dat ik het keurig ga inpassen, wetende overigens dat projecten soms vertragen of versnellen. Je kan dat niet een-op-een zo even zeggen. Het hangt overigens nog steeds af van het moment waarop je werkelijk kunt gaan starten met de bouw en hoe snel je dan aan de slag kunt. Daar zit altijd het punt. Op dat moment ga je het pas feitelijk in het MIT in de jaartranches inpassen.

6.7.2 «De halfzwangere variant van het CPB»

Het kabinet stevent af op een positief oordeel over de Betuweroute. Toch klinkt er in Den Haag in die periode ook nog een kritisch geluid. Het CPB komt met nieuwe berekeningen van de macro-economische effecten van het gebruik van de Betuweroute en probeert de gefaseerde aanleg weer op de agenda te zetten.

Onvolkomen, onvolledig en omstreden

Op 2 maart 1995 stuurt het CPB een eerste notitie naar de ICES. De conclusie is dat het «zonder meer dubieus is geworden of de hoge prioritering van de Betuweroute gerechtvaardigd is.»²⁰² Het CPB baseert haar conclusie op het feit dat de investeringen steeds verder opwaarts zijn bijgesteld en de omstandigheid dat de capaciteit op het bestaande net beduidend hoger ligt dan in 1993 werd verondersteld. Door de combinatie van hogere investeringen en meer capaciteit op het bestaande net komen de break-even-points ± het vervoersvolume dat nodig is voor een maatschappelijk rendabele Betuweroute ± een stuk hoger uit dan in 1993. «Door het sterk oplopen van de break-even-points neemt de kans aanzienlijk toe, dat alternatieve infrastructuurinvesteringen beter voor de economie uitpakken. (...) Op basis van het bovenstaande moet worden vastgesteld dat de centrale conclusies uit WD-52, dat de Betuweroute ook bij een conservatieve inschatting een economisch verantwoorde investering lijkt, op basis van geactualiseerde informatie niet langer opgaat.»

²⁰² Notitie van het Centraal Planbureau aan de ICES, d.d. 2 maart 1995, kenmerk 95/18.

Op het ministerie van Financiën melden ambtenaren minister Zalm dat de eerste conceptconclusies van het CPB «*ronduit negatief*» zijn.²⁰³ Minister-president Kok krijgt schriftelijk teruggekoppeld dat er in de ICES een *zeer onvolkomen, onvolledig en omstreden* rapport van het CPB voorlag, dat door de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken is voorzien van stevige kanttekeningen.

Toch een gefaseerde aanleg?

Na verschijning van het rapport van de commissie Hermans verdiept het CPB zich in de mogelijkheden van een gefaseerde aanleg. Het CPB komt tot de conclusie dat de bestaande capaciteit op de oost-west as groter is dan wordt verondersteld.

De heer Van Hoek: Ons viel snel op dat de commissie Hermans te snel had geconcludeerd dat er geen capaciteit in zat. Er zat wel degelijk een hoop capaciteit naar onze taxatie, als er maar enig beleid op gevoerd werd en als de integrale viersporigheid tussen Utrecht en Arnhem gerealiseerd zou worden. Naar verwachting kon je dan lange tijd vooruit. Er was dus een evident alternatief.

Van Hoek geeft aan wat de voordelen zijn, indien de Betuweroute gefaseerd zou kunnen worden aangelegd.

De heer Van Hoek: Ten eerste waren er de miljardeninvesteringen. De kostenramingen voor de totale Betuweroute waren ongeveer 7,5 miljard, in guldens. Daarvan was ongeveer 2,5 miljard voor de Havenspoorlijn en 5 miljard voor het resterende stuk. Het betekende dat je een uitgave van f 5 miljard misschien wel tien of twintig jaar in de tijd vooruit kon schuiven. Dat leverde een miljardenbesparing op, alleen al op bespaarde bouwrente.

Ten behoeve van de ICES-vergadering van 21 maart 1995 stelt het CPB een tweede versie van de notitie op. Minister-president Kok wordt via een notitie geïnformeerd over het verloop van de ICES-vergadering. De ICES zou deze versie van het CPB-rapport zeer tendentiekus vinden. Het CPB-rapport wordt in de notitie omschreven als *zeer gevaarlijk*. Tegenstanders zouden het stuk direct omarmen. De hoop wordt uitgesproken dat het stuk nog ingrijpend *bijgesteld en genuanceerd* wordt. Bij Financiën is men ook niet overtuigd van het voorstel van het CPB: «*Conclusie is dat de faseringsvariant welke het CPB voorstelt politiek een aardig compromis lijkt te zijn, maar dat de werkelijkheid een dergelijk besluit snel kan achterhalen.*»

De heer Van Hoek vertelt hoe hij destijds de sfeer in de ICES heeft ervaren:

De heer Hermans: U zei dat uw bevindingen in de ICES niet met applaus werden ontvangen. Daar zitten echter ook vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken. Ik kan mij voorstellen dat die vanuit een financieel perspectief naar uw werk zouden moeten kijken. Waren er verschillen?

De heer Van Hoek: Ik heb niet zoveel behoefte om de precieze posities van de departementen daarin te belichten. In de kern zagen de meest betrokken departementen er niets

²⁰³ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 9 maart 1995, kenmerk AFEP/232.

in. De voorzitter van de ICES, de heer Geelhoed, zei dat het studeerkameronzin was. Dat was ongeveer de kwalificatie die daar aan de orde was. Er werd over de gefaseerde aanleg gesproken als over de halfzwangere variant van het CPB.

Deze sfeer en de wijze waarop de diverse ministers vanuit hun departement worden geïnformeerd, duidt erop dat de departementen niet zitten te wachten op een heropening van de Betuweroute-discussie, die net door de commissie Hermans is beslecht. Het CPB komt met zijn variant op een moment, dat men geen nieuwe variant meer wil.

Volgens de heer Van Hoek zijn de inhoudelijke argumenten die naar voren zijn gebracht, door het CPB weerlegd of bieden in de ogen van het CPB weinig voordelen ten opzichte van de gefaseerde aanleg.

De heer Van Hoek: Wij hebben diverse punten uitgezocht. Ik loop de argumenten die werden genoemd even langs. Er zou niet genoeg fysieke capaciteit zijn. Je kunt simpel berekenen dat die er wel was. Toen werd er gezegd dat er niet genoeg milieucapaciteit was. Dat bleek ook onjuist, want de capaciteitsberekeningen voldeden aan het Besluit Geluidshinder Spoorwegen en daarmee aan de vigerende milieuwetgeving. Vervolgens werd gezegd dat het alternatief onaanvaardbare gevolgen bij Arnhem zou hebben. Wij hebben het DHV-rapport, dat daarop betrekking had, erop nageslagen. Daarin wordt de variant van de Havenspoorlijn met het bestaande net bekeken. Die komt er helemaal niet slecht af ten opzichte van de Betuweroute. (...) Ten slotte werd als argument genoemd dat de Betuweroute milieutechnisch gunstiger was dan het bestaande net. (...) Dat leverde onzes inziens niet heel veel argumenten op om een bedrag van miljarden niet uit te sparen. Uiteindelijk was het argument in de ICES vooral dat het politiek-bestuurlijk niet zou kunnen. Daarvan hebben wij gezegd dat wij dat niet konden beoordelen. Als men het politiek-bestuurlijk niet wil, niet kan of te riskant vindt, is dat inderdaad een nadeel. Dat hebben wij keurig opgeschreven. De andere punten die ik heb verwoord kan men keurig in de rapportage terugvinden.

De heer Westerduin meent dat de heer van Hoek een argument overslaat:

De heer Westerduin: Ik heb even naar de heer Van Hoek geluisterd. Hij zei dat al zijn argumenten van tafel werden geveegd, maar één argument, dat nogal speelde, noemde hij niet, te weten het vervoer van gevaarlijke stoffen dwars door Brabantse steden. Wij zaten met het probleem dat bij de faseringsvariant maatregelen getroffen moesten worden in die steden, zoals geluidsmaatregelen en bescherming tegen gevaarlijke stoffen. Het was niet helder wanneer de omslag zou plaatsvinden naar de andere fase. Er was een aantal argumenten om te zeggen: laten wij dat toch maar niet doen. Dat is een kabinetsbeslissing.

Op 6 april 1995 vergadert de ICES wederom, waarbij de faseringsvariant definitief wordt afgeschreven.²⁰⁴ Argumenten tegen gefaseerde aanleg:

- ± de vertraging die optreedt door het doorlopen van nieuwe procedures;
- ± belanghebbende derden zullen gefaseerde aanleg zien als een negatief besluit. Dit heeft «*vertrouwenseffecten op investeerders binnen en buiten de transportsector*»;
- ± problemen met Duitsland, dat de aansluiting op Duitsland naar verwachting niet zal regelen als Nederland gefaseerd aanlegt.

Kortom, drie politiek-bestuurlijke argumenten en niet het veiligheidsargument, dat Westerduin noemt.

²⁰⁴ Brief aan de minister van Economische Zaken, d.d. 6 april 1995, kenmerk ES/RBM/BOI 95026665.b57 en brief aan de minister van Economische Zaken, d.d. 12 april 1995, kenmerk ES/RBM/BOI 95027576.b57.

Werkdocument 75

Het CPB publiceert haar bevindingen uiteindelijk zelfstandig in werkdocument 75, waarbij het planbureau uitgebreid ingaat op de nieuwe berekeningen, de risico's en randvoorwaarden en de mogelijkheid van de gefaseerde aanleg. Ook zet het CPB de relatieve performance van de ongefaseerde Betuweroute én de gefaseerde Betuweroute (de Havenspoorlijn) af tegen twee andere grote investeringsprojecten: de HSL-Zuid en Schiphol. «*De rentabiliteit van de Betuweroute blijft over de gehele beschouwde periode duidelijk achter bij die van de andere twee projecten. In ieder geval blijkt daaruit dat de Betuweroute een project is met een relatief groot financieel risico, zowel door het verloop van de kosten als de baten: een grote, eenmalige investering aan het begin van het traject en vrij lage opbrengsten over de eerste tien à twintig jaar na de ingebruikname. De Havenspoorlijn scoort in ieder geval in termen van risico aanzienlijk gunstiger dan de totale Betuweroute.*»

Oud-minister Jorritsma legt uit waarom de faseringsvariant voor het kabinet geen aanleiding vormt om haar standpunt te wijzigen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) het is voor ons geen reden geweest om tot een andere conclusie te komen. Het is voor de Kamer ook niet een reden geweest om tot een andere conclusie te komen. Dat had ook gekund. Ik moet u ook zeggen dat ik vond dat gefaseerde aanleg volgens mij niet-aanleg betekende. Volgens mij beslis je dan om alleen de Havenspoorlijn aan te leggen. Dat is ooit wel eens in discussie geweest. Naar mijn gevoel zou dat met name het meest kwetsbare deel, namelijk het deel waarmee wij eindelijk Brabant en Utrecht konden ontlasten, raken. Dat is voor een deel een capaciteitsprobleem en deels een leefbaarheidprobleem. Ik denk eerlijk gezegd dat politiek gezien ook om die reden het advies van de Commissie-Hermans de meeste politieke partijen niet zo heel erg slecht uitkwam. Het is natuurlijk deels een capaciteitsvraag. Het had ook wel degelijk iets te maken met het feit dat er treinen met gevaarlijke stoffen door grote steden rijden. Dat heeft niet zo veel met de capaciteit te maken, maar gewoon met de leefbaarheidvraag, de milieuvraag, de risico's en dat soort zaken.

6.7.3 De laatste discussiepunten

Met het ICES-advies van 6 april 1995 komt de ambtelijke voorbereiding ten einde. Ook ten aanzien van twee «probleemdossiers» blijkt de ICES tot een eensluidend advies aan het kabinet te komen. Het gaat om de private financiering en het flankerende beleid.

Private financiering

De commissie Hermans ziet niets in private medefinanciering van de Betuweroute: «*gedeeltelijke private financiering is niet iets waarvan de commissie heeft kunnen overtuigen*». De ICES adviseert om «*de private financiering niet vòdràf te effectueren*». Tegelijkertijd ziet de ICES mogelijkheden om door middel van het inschakelen van strategische investeerders «*een dynamiserend effect*» te bewerkstelligen op het gebruik van de Betuweroute. Alles overwegende is de ICES van mening dat het verantwoord is rekening te blijven houden met een bedrag van f 1,5 miljard aan private financiering. «*Zij merkt wel op dat er risico's zijn ten aanzien van het tijdstip en de omvang van dit bedrag. Over de afdekking van dit risico zijn geen afspraken gemaakt.*» In hoofdstuk 8 wordt het dossier private financiering aan een nadere beschouwing onderworpen.

Flankerend beleid

De commissie Hermans hecht veel belang aan flankerend beleid. Zonder

zeer forse heffingen op het vrachtverkeer heeft het geen zin de Betuweroute aan te leggen. In eerste instantie is er interdepartementaal een groot verschil van mening. «V&W stelt dat op dit moment de efficiencyverbetering in het spoorvervoer veel sneller verloopt dan de commissie Hermans heeft verondersteld. Zij stelt dat een actief heffingenbeleid niet meer noodzakelijk is (...) VROM is het hier absoluut niet mee eens (...) en wil reeds in dit kabinetsbesluit concrete maatregelen van de overheid genomen zien».²⁰⁵ De uitkomst van de discussie verwoordt de ICES als volgt. «Afgaande op de percepties en verwachtingen in de andere Europese hoofdsteden, verwacht de ICES dat het Europese transportbeleid in de komende jaren ten gunste van het spoorvervoer zal uitvallen. In vrijwel alle Europese landen staat de terugdringing van het wegvervoer en de stimulering van het spoorvervoer immers hoog op de politieke agenda. Ook tegen deze achtergrond is een actieve opstelling van Nederland echter essentieel.»

6.7.4 Het kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt

De ministerraad spreekt in april 1995 twee maal over de Betuweroute. Op 7 april 1995 vindt een verkennend vooroverleg plaats en op 13 april wordt een definitief standpunt ingenomen. Het kabinetsstandpunt Betuweroute verschijnt op 21 april 1995.²⁰⁶ De hoofdpunten van het kabinetsstandpunt zijn:

- ± het kabinet volgt ten aanzien van de noodzaak van de Betuweroute geheel de redenering van de commissie Hermans, die uitmondt in de conclusie dat de Betuweroute moet worden aangelegd vanwege het strategische belang voor milieu en economie.
- ± de nieuwste CPB-berekeningen vormen voor het kabinet geen aanleiding het besluit om de Betuweroute aan te leggen, terug te draaien. Het kabinet merkt daarbij op dat sommige economen, zoals professor Bomhoff, de omvang van de effecten veel groter schatten.
- ± het kabinet geeft aan een actief flankerend beleid te gaan voeren om het milieurendement ten volle te kunnen benutten. De regering geeft daarbij aan dat heffingen vooral *in Europees verband* zullen moeten worden afgesproken.
- ± het kabinet stelt voor de grote en kleine verbeteringen in het tracé in totaal f 820 miljoen ter beschikking. Met de extra investeringen komt het totale budget op f 8 094 miljoen (prijsspeil 1994), die worden gedekt door het FES.
- ± het kabinet blijft voorstander van private inbreng, «*omdat dit de commerciële exploitatie bevordert, het gebruik van de Betuweroute stimuleert en op die manier tot meer vervoer over het spoor leidt*». Het kabinet meent dat het beter is de concessie pas te verkopen wanneer de meeste politieke risico's zijn opgelost en de markt voor railgoederenvervoer verder is ontwikkeld. Het kabinet kondigt een actieve benadering aan, gericht op het bevorderen van marktwerking.

6.8 Behandeling in de Tweede Kamer

Wanneer de Tweede Kamer zich voorbereidt op de behandeling van het kabinetsstandpunt, is duidelijk dat de VVD-fractie «een bocht» moet maken, om met de woorden van de heer Blaauw te spreken. Het debat in de Tweede Kamer zelf gaat in de eerste plaats over de vraag of er een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal moet komen. Het GBO Gelderland probeert hiervoor de nodige steun te krijgen. Daarnaast is het de vraag

²⁰⁵ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 9 maart 1995, kenmerk AFEP/232.

²⁰⁶ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 71.

hoe de Tweede Kamer aankijkt tegen de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan het flankerend beleid.

Aanvullende informatie

Bij de schriftelijke voorbereiding worden veel vragen gesteld over de suggestie van het CPB om over te gaan tot een gefaseerde aanleg. Het kabinet antwoordt dat, ondanks een daling van de prognoses, een ongefaseerde aanleg nog steeds de voorkeur heeft met de argumenten, zoals door de ICES aangedragen.

Om zich nader in de materie van gefaseerde aanleg te verdiepen, organiseert de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een openbare hoorzitting. Daarvoor is ook het Centraal Planbureau uitgenodigd. De heer Van Hoek hierover:

*De heer **Van Hoek**: Wij hebben alle fractiespecialisten het vraagstuk van de Havenspoorlijn en de mogelijkheid van gefaseerde aanleg met nadruk onder de aandacht gebracht. De informatie was dus nadrukkelijk bekend aan de Kamer, nog afgezien van allerlei berichten in de media. (...) Ik moet zeggen dat ook daar de sfeer er een van grote terughoudendheid was. De Havenspoorlijn werd daar met buitengewoon weinig enthousiasme ontvangen. Dat was blijkbaar heel breed aan de hand.*

*De **voorzitter**: Wat is de magie? Hebt u daar een verklaring voor?*

*De heer **Van Hoek**: Ik weet het niet. Het is een beetje speculeren, maar ik denk dat het er iets mee te maken had dat veel mensen vonden dat het al zo lang had geduurd. Er moest nu maar eens een besluit komen. Alleen de Havenspoorlijn was toch maar een beperkt besluit. Er werd met buitengewoon veel emotie en felheid op het idee gereageerd, terwijl wij het zagen als een andere vormgeving van het oorspronkelijke idee, maar alleen een stuk slimmer. Dat leverde blijkbaar heel veel emotie op.*

De observatie van de heer Van Hoek, dat er in de Tweede Kamer bij de grote fracties op zijn zachtst gezegd weinig animo is voor de mogelijkheid van de gefaseerde aanleg, past in het beeld dat het rentabiliteitscriterium in de Tweede Kamer wordt gerelativeerd.

*De heer **Blaauw**: Ook ik vind dat rentabiliteit niet moet worden meegewogen bij dit soort zaken, het komt er toch nooit uit. Ik ben zeer gelukkig wanneer de exploitatiekosten van de Betuwelijn worden gedekt.*

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: (...) in zoverre dat het er van af hangt welk tijdsperspectief je kiest. Mijn perspectief was dat die lijn er voor ten minste 100 jaar zou liggen. Daarom vond ik ook dat die lijn goed moest zijn, want je moest er 100 jaar mee door en je kon niet in 2025 zeggen: het bevalt ons niet zo erg, laten wij er maar mee ophouden, want het is niet meer houdbaar op dit moment.*

De bocht

De heer Blaauw bereidt zich ondertussen voor op de bocht, die hij moet nemen.

*De heer **Blaauw**: (...) Je zit in een behoorlijk politiek dilemma. En dan geldt het bekende «stilzitten als je geschoren wordt».(...) Er moest duidelijk een andere positie worden ingenomen op dat moment. In de fractie was sprake van het verschuiven van standpunten. Mijn aanvankelijke meerderheid werd gaandeweg kleiner. De fractievoorzitter bracht het negatieve standpunt over de Betuwelijn minder geprononceerd; die had zijn handtekening ook onder het regeerakkoord gezet. De minister van eigen huize gaf aan dat*

zij snel met de Betuwelijn aan de slag wilde. Je kunt dan wel gaan doordrammen, maar in die politieke situatie moet je op een gegeven moment je verlies nemen, je knopen tellen en zeggen: het zij zo.

De heer Blaauw benadrukt dat in zijn ogen er ook wel een inhoudelijke reden voor het nieuw in te nemen standpunt valt te ontdekken.

*De heer **Blaauw**: In mijn fractie, ná de verkiezingen, heb ik gezegd dat met het pact een duidelijke, en de eerste echte, strategische onderbouwing van de Betuwelijn was ontstaan, namelijk dat Rotterdam via de Noordtak zou worden verbonden met de Noord-Duitse Laagvlakte, in de achtertuin van Hamburg concurrentie kon leveren en via het Duitse net, via Berlijn en Warschau, aansluiting kreeg met het Oosten. Daarmee zou Rotterdam een verkorting in veel tijd en kilometers krijgen voor de logistieke stroom die we wilden dirigeren. Over het water kon dat niet, dat werd geblokkeerd door de Duitsers omdat die weigerden om de koppeling naar het Mittelland-kanaal te maken, wat voor het watertransport een grote verkorting zou zijn geweest en grote mogelijkheden had gegeven om de Nederlandse binnenvaart veel beter aan te sluiten op het Duitse waterwegennet. De Noordtak van de Betuwelijn zou een opening zijn en Rotterdam een zeer goede koppeling geven naar een nieuw, zich ontwikkelend gebied in Duitsland met een fantastische infrastructuur, een van zijn economische groeiplekken. (...) In mijn fractie heb ik dat aangevoerd als een belangrijke overweging.*

Bezien vanuit de problemen waarvoor de heer Blaauw zichzelf geplaatst ziet, komt het rapport van de Rotterdamse econoom Bomhoff, die pleit voor strategische investeringen als de Betuweroute, op een goed moment. Blaauw hierover:

*De heer **Blaauw**: Het heeft meegespeeld. (...) Meer om de strategische gedachte dan de berekeningen die erin stonden. Naast die berekeningen waren er immers vele andere en als je maar iets de aan input veranderde, dan veranderde het hele plaatje.*

*De heer **Slob**: Het heeft meegespeeld? U heeft het in die tijd wel anders geformuleerd.*

*De heer **Blaauw**: Je formuleert het zo omdat we in de fractie ook bezig waren met andere dingen. Het was een strategische keuze. (...) Bomhoff zei dat je met dit soort loodzware procedures nooit ergens toe komt, dat je zo nooit een strategisch creatieve invulling van de overheidstaak krijgt. Dit is mijn selectie en dit zijn mijn eigen woorden.*

Het debat over het Pannerdensch Kanaal

Als de Tweede Kamer op 19 juni 1995 debatteert, spitst de discussie zich toe op de situatie rond het Pannerdensch Kanaal. Het Gebundeld Bestuurlijk Overleg (GBO) Gelderland hecht veel waarde aan die tunnel en in de Tweede Kamer maakt de coalitie zich er sterk voor. Het kabinet houdt vast aan een brug. De heer De Bondt licht toe waarom voor Gelderland de tunnel belangrijk is.

*De heer **De Bondt**: Het is een stiltegebied, er komt heel veel beschermde flora en fauna voor en wij moeten ons vooral blijven realiseren dat Zevenaar opgesloten ligt tussen infrastructuur. Ik bedoel daar niet het Pannerdensch Kanaal mee, maar aan de ene kant ligt rijksweg 12 en de Noordtak zou er aan de noordkant langs moeten. Bovendien had je nog de Betuweroute zelf, het bestaande spoor en de HSL. Kortom: Zevenaar lag op een eiland tussen infrastructuur. Daarom hebben wij het alternatief ontwikkeld om er wat verder van Zevenaar af onderdoor te gaan. Toen dat niet werd gehonoreerd kwam voor mij als een duveltje uit een doosje de tunnelbak bij Zevenaar. Dat loste het probleem direct aan de spoorlijn op, althans voor wat betreft de Betuweroute en niet voor het bestaande spoor,*

maar de brug over het Pannerdensch Kanaal bleef een probleem. Dit zou een enorme ingreep betekenen in dat, bijna maagdelijke, landschap en een aantasting zijn van het stiltegebied.

In de voorbereiding op het kabinetsstandpunt is de tunnel maar net buiten de boot gevallen. De RPC concludeerde dat op dit knelpunt ± in vergelijking met de twee andere resterende knelpunten in het tracé waarvoor geen extra maatregelen zijn getroffen ± nog het meeste kon worden verbeterd door een tunnel in plaats van een brug op te nemen.

Minister Jorritsma vreest echter een «sneeuwbaaleffect». Als Gelderland zijn zin zou krijgen, dan zou ook Zuid-Holland een tunnel bij Gorinchem willen.²⁰⁷ In het debat stelt ze dat niemand voor 100 procent tevreden gesteld kan worden en dat de huidige oplossing van de situatie bij het Pannerdensch Kanaal buitengewoon goed is. In tweede termijn dient mevrouw Versnel-Schmitz (D66), mede namens coalitiegenoten de heer Crone (PvdA) en de heer Blaauw (VVD), een motie in om de regering te verzoeken de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal alsnog aan te leggen.²⁰⁸

*Mevrouw **Versnel-Schmitz**: Er kwam een tunnel onder de Giessen en er was voorzien in een aantal aanpassingen met dat hoog-/laagpakket en nog zo wat. Toen kwamen wij op de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal. Die zat er niet in; er zat een brug in en geen tunnel. Toen zijn wij gaan sprokkelen met allerlei geld dat wij ergens vandaan konden halen, waardoor er uiteindelijk wel een tunnel kon worden aangelegd.*

Zover is het dan nog niet. Mede namens een aantal oppositiepartijen dient de heer Leers (CDA) ook een motie in. De strekking van deze motie is dat, indien er een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal komt, de meerkosten *niet* ten koste mogen gaan van de door het kabinet voorgestelde voorzieningen in het Gelders-Poortgebied.²⁰⁹ De minister blijft in tweede termijn op het standpunt staan dat het voorstel van het kabinet ± een brug in plaats van een tunnel ± beter is. Bovendien zou de dekking van de kosten, die gepaard gaan met de aanleg van een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal, een probleem blijven.

Op 23 juni 1995 stuurt de minister de Tweede Kamer een brief over onder meer de ondertunneling van het Pannerdensch Kanaal.²¹⁰ De minister bericht dat de meerkosten van de tunnel f 250 miljoen bedragen, indien deze «haaks» op het kanaal komt te liggen. Is dit niet het geval, dan zullen de kosten hoger uitvallen. Drie dagen later stuurt de minister de Tweede Kamer een aanvullende brief over dit onderwerp, waarin ze al enigszins bijdraait.²¹¹ In de brief staat dat het kabinet zich de afgelopen dagen nogmaals grondig heeft verdiept in de mogelijkheid om aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet te komen, binnen het vastgestelde maximale budget voor de Betuweroute. De benodigde meerkosten moeten binnen het budget worden gevonden. Probleem is dat vanuit de Tweede Kamer «slechts» voor in totaal f 233 miljoen aan dekkingsmaatregelen is voorgesteld: f 17 miljoen te weinig. Voor aanvullende dekking zal in dat geval, aldus minister Jorritsma, een beroep moeten worden gedaan op de provincie Gelderland voor een bijdrage.

²⁰⁷ Boom en Metze, 1997.

²⁰⁸ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 83.

²⁰⁹ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 77.

²¹⁰ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 92.

²¹¹ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 93.

Dekkingsmaatregelen ondertunneling Pannerdensch Kanaal

De dekking van f 233 miljoen is als volgt tot stand gebracht:

- ± f 100 miljoen van de M-baan-toepassing;
- ± f 50 miljoen van de extra Structuurschema Groene Ruimte-gelden;
- ± f 50 miljoen van de inpassing in het Rijnstrangen-gebied («motie 60»);
- ± f 8 miljoen als gevolg van de tracéverschuiving bij Boerenhoek;
- ± f 25 miljoen van de verbindingbogen bij Elst.

Ook wijst de minister op de gevolgen voor de planning. De tunnel betekent volgens minister Jorritsma automatisch uitstel van de gereedkoming van de Betuweroute met minimaal 1 jaar. «*Mede tegen deze achtergrond acht het Kabinet de keuze voor een brug alleszins verdedigbaar.*» Op 28 en 29 juni 1995 volgt de plenaire afronding van het debat over de Betuweroute.²¹² Ook daarin staat de tunnel onder het Pannerdensch kanaal centraal. Concreet concentreert de discussie zich op de financiële dekking, de gevolgen voor de rest van de lijn en de bijdrage van f 17 miljoen door Gelderland. Minister De Boer laat al snel weten dat als de Kamer de tunnel wil, het kabinet hier «*geen grote politieke problemen*» van zal maken. De Tweede Kamer neemt uiteindelijk de motie Versnel-Schmitz aan. De heer De Bondt, Gedeputeerde van de provincie Gelderland blijkt bereid te zijn met het gevraagde geld over de brug te komen.

De heer De Bondt: (...). Er was een tekort van f 17 miljoen in de berekening van Verkeer en Waterstaat op een project dat inmiddels meer dan 10 miljard heeft gekost. Overigens hadden wij zelf berekend dat dit gat f 8 miljoen bedroeg. Ik hoef u niet te vertellen dat debatten soms raar kunnen lopen. Uiteindelijk ging het om dat bedrag van 17 miljoen. Als Gelderland die 17 miljoen zou betalen, zou die tunnel gerealiseerd worden. Dat was uiteindelijk de uitkomst van dat debat. In Gelderland hebben wij toen gezegd: dan betalen wij die 17 miljoen, want zo'n verbinding ligt er voor minstens 100 jaar.

Niet iedereen in de Tweede Kamer aanvaardt de f 820 miljoen. De heer Leers (CDA) betitelt deze in eerste termijn als smeergeld en vraagt zich retorisch af of de aanleg van de Betuweroute daarmee niet ten koste zal gaan van projecten die op dat moment in SVV en MIT staan. De Tweede Kamer stemt desalniettemin zonder veel tegenstemmen in met de maatregelen ter waarde van f 820 miljoen, die niet zijn afgewogen tegen andere investeringen, zoals mevrouw Versnel-Schmitz opmerkt:

Mevrouw Versnel-Schmitz: Het werd niet afgewogen, voordien niet en nadien ook niet. Ik herinner mij wel dat een fractiegenoot van mij die Sociale Zaken deed, tegen mij zei: Oh, jij met dat geld, dat zou ik wel eens in mijn portefeuille in de sociale sector erbij willen krijgen. Ik heb toen gewezen op het verschil tussen een investering en lopende bedragen. Bij het Rijk is dat misschien niet zo'n verschil, maar in wezen natuurlijk wel.

Flankerend beleid

In het debat wordt ook aandacht besteed aan het flankerend beleid. Veel fracties onderschrijven het belang daarvan. De VVD ondersteunt het duidelijkst het kabinetsstandpunt om in Europees verband te opereren. De meeste oppositiepartijen bekritisieren het kabinet op dit punt. De heer Van den Berg (SGP) is hierin het meest uitgesproken. Hij meent dat het besluit over het flankerende beleid is doorgeschoven. Dit is voor hem een van de

²¹² TK, 1994±1995, Handelingen 93, 5613±5660.

redenen het besluit om de Betuweroute aan te leggen, «*absoluut*» niet te steunen.

In haar reactie wijst minister Jorritsma op de noodzaak voor het voeren van flankerend beleid, wat volgens haar niet betekent «*vrachtautootje pesten*» (...) «*Integendeel het kabinet staat voor ogen een vervoersmodaliteit te gebruiken op trajecten waar zij het meeste tot haar recht komt.*»

Uiteindelijk zien het kabinet en de meerderheid van de Tweede Kamer in 1995 in tegenstelling tot de commissie Hermans niets in forse heffingen op het wegvervoer. Dit conflicteert met het advies van de commissie Hermans. Mevrouw Jorritsma hierover:

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Waar ik het niet met de commissie-Hermans eens was ± laat ik dat ook maar helder zeggen ± is dat het heffingenbeleid onmiddellijk ingevoerd moest worden. Dat was mijn persoonlijke opvatting, om de doodeenvoudige reden dat de spoorlijn er ook nog lang niet lag. (...) Het was ook niet zo noodzakelijk om het heel snel te doen, vanwege het feit dat het eigenlijk wel goed ging met de groei van het goederenvervoer. Sterker nog, als ik het mij goed herinner, heb ik op enig moment maatregelen moeten nemen om in Brabant bepaalde personentreinen eruit te gooien ten gunste van het goederenvervoer omdat de capaciteit onvoldoende was. Wij zeiden wel: het zou toch raar zijn als wij aan de ene kant bezig zijn om een beslissing te nemen over een Betuweroute en om de markt te laten groeien, en wij aan de andere kant zeggen: voorlopig maar even geen groeiend goederenvervoer op het spoor omdat de bestaande capaciteit vol zit.

Bovendien was het volgens mevrouw Jorritsma internationaal op dat moment politiek niet haalbaar om een dergelijk heffingenbeleid snel van de grond te krijgen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Het kon niet nationaal, maar het moest Europees. Dat staat overigens ook in het standpunt van Hermans. Wij konden het in Europa ook helemaal niet zo snel doen. Er waren heel verschillende opvattingen over. Er waren landen die er fel tegen waren. In Nederland was het overigens ook niet allemaal pais en vree op dit onderwerp. De meningen waren ook zeer verdeeld.

Volgens mevrouw Cramer, lid van de commissie Hermans, was het aanpakken van het wegverkeer (middels flankerend beleid) wel dé reden voor haar om een handtekening onder het «ja, mits»-advies van de commissie Hermans te zetten.

Mevrouw Cramer: (...) Ter voorbereiding op dit gesprek heb ik dat nog eens nagekeken in een van onze laatste notulen. Bij alle commissieleden staat: dit gaat alleen maar lukken als er forse maatregelen van de kant van de overheid tegenover worden gezet. Wij hebben niet gesproken over de vraag hoe ver die maatregelen dan gaan. (...) Wij zeiden dat, als je werkelijk een trendbreuk in Nederland wilt en een vervoerbeleid wil opzetten dat ook in het kader van duurzame ontwikkeling kan worden ingepast, de overheid forse maatregelen moet durven nemen.

Achteraf constateert mevrouw Cramer dat de politiek nog niet rijp was voor een strikt flankerend beleid.

Mevrouw Cramer: In zoverre dat er in Nederland toen al gesproken werd over de noodzaak van een prijsbeleid om het vervoerbeleid in goede banen te leiden. De politieke moed om dat daadwerkelijk te doen ontbrak toen nog.

Zij trekt echter hier niet de conclusie uit dat «nee, tenzij» beter zou zijn geweest.

Mevrouw Cramer: Dat had gekund, maar de hele commissie zei dat wij zelf moesten durven kiezen. Als het een «nee, mits» zou zijn geworden, zou de situatie van dat moment voor de toekomst niet zijn veranderd. Het had ermee te maken dat wij na vele overwegingen de combinatie van zaken die wij voorstelden het meest vonden passen in een trendbreuk en een werkelijke oplossing van het goederenvervoerprobleem bood. Als je meent dat dit binnen de gegeven omstandigheden de beste oplossing is, dan ga je naar een «ja» en niet naar een «neen».

Achteraf meent mevrouw Cramer dat de politiek alleen het «ja» van de commissie Hermans heeft gebruikt en niet het «mits».

Mevrouw Cramer: [ik ben] nog steeds van mening [...] dat de politiek het «ja, mits» had moeten uitvoeren. Dat is echter niet gebeurd, althans, tot nu toe niet. Ik houd nog steeds vol dat ons advies hout snijdt, ook in het licht van pogingen om tot een duurzame economische ontwikkeling te komen. Ik betwijfel of er voldoende politieke durf is om daadwerkelijk het goederenvervoer te accommoderen en ervoor te zorgen dat dit op een manier gebeurt waarbij in de toekomst een duurzame, veilige en economisch verantwoorde vervoerontwikkeling ontstaat.

De heer Hermans: Moet je eigenlijk een dergelijk ingrijpend flankerend beleid in Europees perspectief laten plaatsvinden?

Mevrouw Cramer: Nee, je kunt limiteren. Nederland kan ervoor zorgen dat de stroom containers vanaf de haven op een boot of op het spoor wordt gezet. Het heffingenbeleid is Europees, maar er zijn varianten te bedenken waardoor meer mogelijk wordt dan nu.

De heer Hermans: Moeten wij concluderen dat van het advies van de commissie Hermans alleen het «ja» gebruikt is en niet het «mits»?

Mevrouw Cramer: Ja.

6.9 Bevindingen

In dit hoofdstuk staat de heroverweging van de aanleg van de Betuweroute centraal. Dit proces begint met de formatie van het eerste Paarse kabinet in het voorjaar van 1994 en loopt via de advisering door de commissie Hermans tot de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt Betuweroute in het voorjaar van 1995. Relevante punten in dit hoofdstuk zijn:

1. Het besluit tot heroverweging.
2. De capaciteit op het bestaande spoor.
3. De faseringsvariant van het CPB.
4. Het «ja, mits» advies van de Commissie Hermans.

1. Het besluit tot heroverweging: instelling van de commissie Hermans
De discussie over nut en noodzaak van de aanleg van de Betuweroute wordt vanaf het moment van agendering telkens vooruitgeschoven en is daardoor nooit werkelijk gevoerd in het kabinet en de Tweede Kamer. Als er in 1994 een nieuwe coalitie komt, is het onvermijdelijk dat de kwestie weer naar boven komt. Tijdens de formatie van het eerste Paarse kabinet besluiten PvdA, VVD en D66 de aanleg van de Betuweroute te heroverwegen. Dit besluit wordt vastgelegd in het regeerakkoord. Een onafhankelijke commissie wordt ingesteld, die bestaat uit kwalitatief hoogwaardige

leden met een onafhankelijk secretariaat, dat zonder bemoeienis van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan functioneren.

2. Capaciteit bestaand spoor

De commissie Hermans moet in drie maanden tot een oordeel komen, dat in de perceptie van de leden zelf een Salomon's oordeel is. Voor de vervulling van haar taak is het voor de commissie Hermans cruciaal om vast te stellen wat de capaciteit van het bestaande spoornet is. Dit is bepalend voor de vraag of aanleg van de Betuweroute nodig is en of fasering van de aanleg wel of niet een optie is. McKinsey voert in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op dit punt een onderzoek uit, waarin het van gegevens dient te worden voorzien door Railned. Het rapport van McKinsey speelt een centrale rol in de gang van zaken rondom het thema gefaseerde aanleg. Hierover kan het volgende worden vastgesteld:

1. McKinsey heeft in het najaar van 1994 de opdracht drie vragen te beantwoorden:
 - a. Wat zijn de toekomstige vervoersvolumina voor goederenvervoer per spoor?
 - b. Hoeveel treinpaden zijn nodig om dit volume te accommoderen?
 - c. Welke knelpunten zitten er in de capaciteit van het bestaande spoor en welke mogelijkheden zijn er om die knelpunten op te heffen?
2. Railned is contractueel verplicht tot het leveren van informatie aan McKinsey. Dit ligt vast in een contract tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Railned. Railned bemoeilijkt het onderzoek van McKinsey door capaciteitsgegevens niet of heel laat aan McKinsey ter beschikking te stellen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft niet of niet voldoende geïntervenieerd om zodanige medewerking van Railned te bewerkstelligen dat McKinsey haar opdracht succesvol en binnen de tijd kon afronden.
3. De commissie Hermans is op de hoogte van het onderzoek van McKinsey en wil aanvankelijk wachten op de resultaten van McKinsey. De commissie Hermans wil voorkomen dat na publicatie van het eindadvies van de commissie een rapport verschijnt, dat de discussie opnieuw doet oplaaien. Op 21 december 1995 meldt voorzitter Hermans aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat het eindadvies later beschikbaar zal komen door de vertraging in het onderzoek van McKinsey.
4. Voordat McKinsey het onderzoek naar de capaciteitsvraag kan afronden, zet de minister in de laatste dagen van december 1994 het onderzoek van McKinsey stop, omdat zij uitstel van het advies van de Commissie Hermans niet acceptabel vindt.
5. De eerste twee fasen van het onderzoek van McKinsey zijn dan afgerond. Hierover rapporteert McKinsey aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De cruciale derde fase is dan nog niet afgerond. McKinsey besluit het materiaal en de bevindingen die er op dat moment zijn te bundelen in een «werkbijlage», die eveneens aan de opdrachtgever (het ministerie) ter beschikking wordt gesteld. Deze werkbijlage is anno 2004 bij geen van de betrokken partijen meer beschikbaar.
6. De projectleider Betuweroute van het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt op 29 december 1994 een brief aan de commissie Hermans op, die wordt ondertekend door de directeur-generaal Vervoer, namens de minister. Daarin worden kanttekeningen geplaatst bij de dan beschikbare resultaten van het onderzoek van McKinsey. Het door McKinsey gepresenteerde *maximum* volume kan onder gunstige omstandigheden ook als «*ondergrens*» worden beschouwd. Over één

van de uitgangspunten die McKinsey bij het berekenen van de capaciteit hanteert, merkt de directeur-generaal Vervoer op: «*Volgens McKinsey zouden met name de nachtelijke uren beter benut kunnen worden. Hierbij past de kanttekening dezerzijds, dat de Nederlandse Spoorwegen, met inbegrip van NS Cargo, op het punt van benutting van de spoorwegcapaciteit op Europees niveau hoog scoort.*»

7. De commissie Hermans is verdeeld over het advies. In het op 10 januari 1995 voorliggende conceptrapport wordt gewerkt met twee varianten. Investeren in de aanleg van de Betuweroute, «*al dan niet in fasen uitgevoerd*», is alleen gerechtvaardigd als goed zicht bestaat op het bereiken van de doelstellingen die met de Betuweroute worden beoogd.
8. In een poging McKinsey en Railned op één lijn te krijgen, doet de commissie Hermans het klemmende verzoek aan de minister een gesprek te arrangeren tussen alle betrokkenen. Over het doel en het resultaat van deze niet-genotuleerde bijeenkomst bestaan verschillende lezingen, die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten niet heeft kunnen verifiëren.
9. De commissie Hermans adviseert op 23 januari 1995 de Betuweroute in zijn geheel aan te leggen.

3. Gefaseerde aanleg revisited

Wat de commissie Hermans wil voorkomen, gebeurt toch. Er ontstaat discussie over het feit dat de commissie Hermans heeft afgezien van het maken van macro-economische berekeningen. Naar aanleiding hiervan vraagt het kabinet het CPB alsnog macro-economische berekeningen te maken. Het CPB beveelt aan nog eens goed te kijken naar gefaseerde aanleg van de Betuweroute. Het CPB baseert zich daarbij op de werkbijlage van McKinsey, die het CPB nota bene aanmerkt als conservatief. Op ambtelijk niveau wordt het rapport in de ICES scherp bekritiseerd. Voor de minister, die gefaseerde aanleg beschouwt als niet-aanleg, komt het rapport zeer ongelegen. Ook de Tweede Kamer ziet niets in het advies. Op een hoorzitting van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat wordt het CPB uiterst kritisch bejegend. Daarmee is de gefaseerde aanleg weer van de agenda afgevoerd.

4. «Ja, mits»

In het advies van de commissie Hermans wordt de aanleg van de Betuweroute («ja») gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden («mits»). De belangrijkste voorwaarde is het voeren van een flankerend beleid om het vrachtvervoer over de weg te ontmoedigen en het vervoer per water en spoor te stimuleren. Het belangrijkste element in het flankerend beleid, zoals de commissie Hermans het voorstelt, is de introductie op korte termijn van heffingen, al dan niet in Europees verband, voor het vrachtvervoer. Deze heffingen zouden fors moeten zijn om de «modal split» substantieel te kunnen beïnvloeden.

De commissie Hermans concludeert dat het ontwerp van de Betuweroute verantwoord en evenwichtig is. Toch meent zij dat er wel «*aandachtsgebieden voor verbetering*» zijn, maar eventuele investeringen hierin dienen expliciet te worden afgewogen tegen verbeteringen elders «*in het Nederlandse transportsysteem*». Concreet noemt de commissie vijf knelpunten die bij deze afweging betrokken kunnen worden. Met deze knelpunten is een bedrag van f 820 miljoen gemoeid.

De regering gaat bij het voorbereiden van het kabinetsstandpunt voornamelijk door met de «ja» van de commissie Hermans. Het flanke-

rend beleid wordt in het kabinetsstandpunt wel overgenomen, maar de invoering van met name de heffingen wordt niet op korte termijn voorzien. Voor de inpassing maakt het kabinet f 820 miljoen vrij om de door de commissie Hermans genoemde knelpunten op te lossen en zo tegemoet te komen aan de inpassingwensen van D66 en de VVD. Op geen enkele wijze, in het kabinet noch in de Tweede Kamer, heeft de door de commissie Hermans gevraagde afweging omtrent de meerkosten plaatsgevonden.

7 UITVOERING EN BEHEERSING (1995–HEDEN)

7.1 Inleiding

Na de woelige jaren van besluitvorming, en de heroverweging daarvan, kan het project door naar de uitvoering.

De beheersing van het project blijkt de nodige problemen op te leveren. Direct vanaf de start van de uitvoeringsfase is er sprake van een grote spanning tussen de actuele kostenraming en het beschikbare budget. Vanaf 1995 worden er steeds weer nieuwe pogingen gedaan om hier grip op te krijgen. Markante momenten in dit proces zijn:

- ± het «Malle Jan»-akkoord uit 1998, waarbij in het gelijknamige horeca-etablisement het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer een akkoord sluiten over het in de hand houden van de kosten;
- ± de beheersmaatregelen die de minister in 2000 treft als gevolg van gerezen problemen;
- ± de audits die het bureau AT Kearney in 1999 en 2001 uitvoert; en
- ± de totstandkoming van de risicoreservering in 2002.

Daarnaast beheersen in deze periode een aantal inhoudelijke dossiers het debat over de Betuweroute. In de besluitvormingsfase zijn deze vraagstukken blijven liggen, over het hoofd gezien, dan wel bewust doorgeschoven naar een later moment. Het gaat hierbij onder meer om de private financiering en de noordoostelijke verbinding van de Betuweroute. In 1998 wordt de Betuweroute bovendien weer integraal ter discussie gesteld. Ook de jaren daarna zijn er de nodige momenten waarop die principiële discussie opspeelt, onder meer naar aanleiding van nieuwe informatie over de milieueffecten van de Betuweroute en het rapport van de Algemene Rekenkamer in 2000.

In de periode van acht jaar die in dit hoofdstuk wordt beschreven, vindt driemaal een kabinetwisseling plaats.²¹³ De opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat zijn mevrouw Jorritsma (1994±1998), mevrouw Netelenbos (1998±2002), de heer De Boer (2002±2003) en mevrouw Peijs (2003±heden).

7.2 In de steigers

De realisatiefase van het project Betuweroute start formeel nadat het parlement in het voorjaar van 1994 instemt met de PKB Betuweroute. Tijdens de heroverweging worden de activiteiten tijdelijk gestaakt. De uitvoering wordt medio 1995 weer ter hand genomen. De departementale projectorganisatie wordt in de steigers gezet en de Tweede Kamer ontvangt in november 1995 de Projectbeschrijving Betuweroute, die als basis moet dienen voor de toekomstige voortgangsrapporten.²¹⁴ De Projectbeschrijving geeft de Tweede Kamer op hoofdlijnen inzicht in de activiteiten die in het kader van het project moeten worden ontplooid, de opzet van de projectorganisatie en de kaders waarbinnen het project gerealiseerd moet worden.

²¹³ Het hoofdstuk loopt van de afronding van de commissie Hermans tot de zomer van 2003. Deze eindhorizon is vastgelegd in de onderzoekopdracht, die de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft geformuleerd.

²¹⁴ TK, 1995±1996, 22 589, nr. 106.

Voortgangsrapporten aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten vanaf juni 1996 geïnformeerd over de voortgang van het project door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapporten. Tussen juni 1996 en oktober 2004 zijn zestien voortgangsrapporten verschenen. De voortgangsrapporten bevatten meer of minder gedetailleerde informatie over de ontwikkelingen in de scope, de organisatie, de planning en het budget van de Betuweroute.

7.2.1 De projectorganisatie

NS Railinfrabeheer

De NS-dochter Railinfrabeheer is in 1995 als taakorganisatie belast met de realisatie van de spoorinfrastructuur. Binnen NS Railinfrabeheer vormt de Managementgroep Betuweroute (MgBr) al vanaf 1990 de organisatorische eenheid die de verantwoordelijkheid voor het project draagt.²¹⁵ Tot 1995 was de MgBr onderdeel van moedermaatschappij de NV Nederlandse Spoorwegen.

De Projectdirectie Betuweroute

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat is er tot 1994 geen aparte organisatorische eenheid voor de Betuweroute. De NS doet al het werk dat gepaard gaat met de inpassing, het ontwerp en de technische aspecten van het project. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat beperkt zich tot de beleidsmatige aspecten en de politieke afstemming. Er is wel een projectteam Betuweroute binnen het directoraat-generaal Vervoer, maar dit team vormt geen zelfstandige eenheid binnen het directoraat-generaal. Wanneer het parlement met de PKB Betuweroute instemt, verandert dit. Er wordt dan een aparte directie ingericht voor de aansturing van NS Railinfrabeheer. Dit is de projectdirectie Betuweroute.

Ontvlechting en uitplaatsing

De relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer kan niet los worden gezien van de verzelfstandiging van de NS, die ook in 1995 zijn beslag krijgt. Tot 1995 is aanleg, beheer en exploitatie van het spoor een exclusieve NS-aangelegenheid. De afdeling Infrabeheer is binnen de NS belast met aanleg, beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie-Wijffels (1992) besluit het kabinet de NS-onderneming te *ontvlechten*.²¹⁶ Er wordt een aparte organisatie gevormd voor beheer en onderhoud van de railinfrastructuur: NS Railinfrabeheer. De aandelen in NS Railinfrabeheer blijven in eerste instantie in handen van de NS en gaan in 2003 over naar het Rijk, waarmee ook de uitplaatsing van NS Railinfrabeheer een feit is.

²¹⁵ De MgBr is feitelijk een zelfstandige dienst binnen NS Railinfrabeheer. MgBr geldt als aanspreekpunt voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij de aanbesteding handelt MgBr in naam van de rechtspersoon RIB.

²¹⁶ «Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen», commissie Wijffels, Den Haag, 5 juni 1992.

Commissie Wijffels (1992)

Op 5 juni 1992 biedt de Commissie Wijffels haar advies aan minister Maij-Weggen aan. De commissie constateert dat de NS in staat moet worden gesteld om zich meer als zelfstandige onderneming te kunnen opstellen. De toenmalige complexe relatie tussen de overheid en de NS bemoeilijkt dit proces en verkleint de kans op succes bij het realiseren van de geformuleerde doelstellingen. «Daarom stellen wij voor de samenwerkingsvorm tussen de overheid en de NS te veranderen. Het doel van die veranderingen is om de NS in staat te stellen om alert, flexibel en effectief in te spelen op de ontwikkelingen in een veranderende, concurrerende markt.»

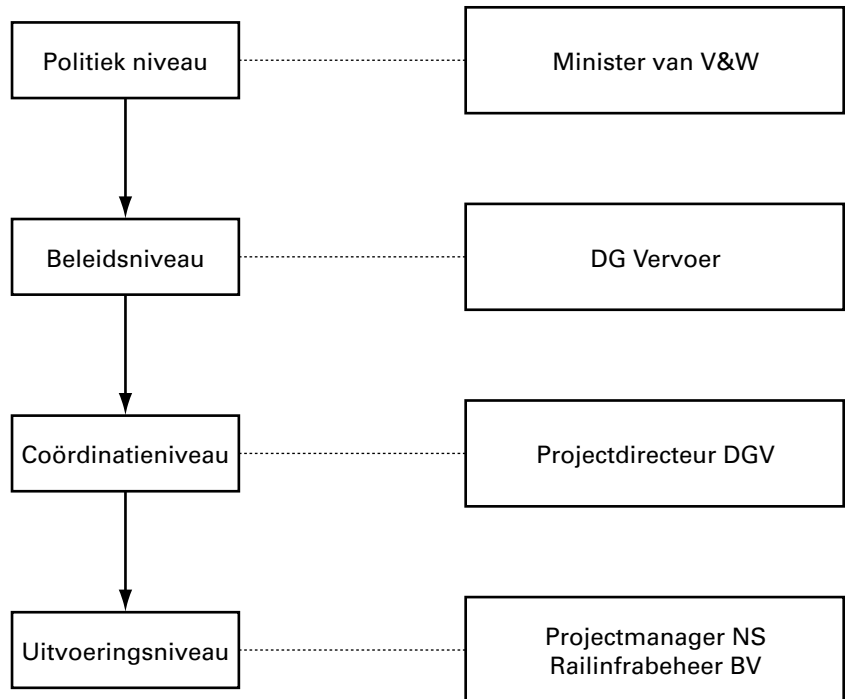
Binnen de huidige NS onderscheidt de commissie een viertal kernfuncties: 1) exploitatie van reizigersvervoer; 2) exploitatie van goederenvervoer; 3) aanleg en instandhouding van infrastructuur; 4) capaciteitsmanagement (het toedelen van de schaarse infrastructuurcapaciteit aan de verschillende gebruikers). *«In de bestaande organisatiestructuur zijn deze functies vrij sterk met elkaar vervlochten. Vanuit de in het voorgaande weergegeven visie en gelet op de komende veranderingen bevelen wij aan deze functies binnen de NS te onderscheiden en onder te brengen in aparte bedrijfseenheden. Hierbij moet de relatie tussen de overheid en de NS op een nieuwe leest worden geschoeid en worden gedifferentieerd naar de verschillende functies binnen de NS. (...) De activiteiten met betrekking tot aanleg en instandhouding van de infrastructuur vallen uiteen in twee delen. Met betrekking tot de (strategische) langere-termijn planning van het netwerk zal de overheid een meer proactieve en integrerende rol moeten gaan spelen. Voor de planning op de korte termijn en voor de organisatie en het beheer van de uitvoering van werken en onderhoud wordt een aparte, door de overheid te bekostigen organisatorische eenheid gevormd. Deze kan zich in beginsel binnen of buiten de NS bevinden. Voor de korte en middellange termijn hebben wij een voorkeur voor het behoud van deze eenheid binnen de NS. Deze organisatorische eenheid besteedt het werk uit op contractbasis of voert het ± in voorkomende gevallen ± zelf uit. De overheid en de NS regelen de bekostiging van aanleg- en instandhoudingswerkzaamheden door middel van contracten. Een in te voeren heffing op het gebruik van de infrastructuur wordt eerst op nul gesteld maar kan later worden verhoogd als de rentabiliteit van de gebruikers dit toelaat.»*

Een belangrijk neveneffect van de verzelfstandiging van de NS is, dat het vanaf 1995 geen vanzelfsprekendheid meer is dat NS RIB de verantwoordelijkheid krijgt voor de realisatie van een groot spoorproject. In de MOVER-overeenkomst, waarin de staat en de NS de verzelfstandiging regelen, wordt bepaald dat NS Railinfrabeheer op de korte en middellange termijn in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat de zorg krijgt voor de uitvoering van infrastructurele werken (spoor), maar voor complexe projecten als de Betuweroute en de HSL-Zuid wordt een uitzondering gemaakt. Aan de uitvoering ervan kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Indien, naar het oordeel van de minister, de taakorganisatie dit maatwerk niet kan of wil leveren, kan de minister besluiten van de normale gang van zaken af te wijken. Voor de Betuweroute is (impliciet of expliciet) de keuze gemaakt om NS Railinfrabeheer met de aanleg en het onderhoud van de Betuweroute te belasten.

Taakverdeling

In de projectbeschrijving gaat minister Jorritsma richting de Tweede Kamer in op de taakverdeling tussen NS en Verkeer en Waterstaat. Zo geeft de minister de relaties tussen de verschillende niveaus binnen haar ministerie en NS Railinfrabeheer als volgt schematisch weer:

Figuur 7.1 De organisatie van het project



In de MOVER-overeenkomst wordt afgesproken dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de staat, de NS en NS Railinfrabeheer ook ten opzichte van elkaar, zullen worden vastgelegd. Pas ver na het jaar 2000 gebeurt dat in de Spoorwegwet. Hierdoor is de relatie tussen projectdirectie en NS Railinfrabeheer anno 1995 formeel niet geregeld. Minister Jorritsma meldt echter dat de condities waaronder beide organisaties (samen)werken, in een protocol zullen worden vastgelegd.

Auditbureau

De projectdirectie Betuweroute steekt qua omvang schril af tegen de uitvoeringsorganisatie van de NS, waar alle uitvoerende werkzaamheden (ramingen, ontwerp, conditionering etc.) worden uitgevoerd. Om grip te houden op die uitvoeringsorganisatie, zo is de idee, zal de projectdirectie met behulp van externe audits de producten van NS Railinfrabeheer (programma van eisen etc.) toetsen. In 1996 zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat besluiten om een permanente auditfunctie te creëren. Nadien worden overigens nog geregeld externe audits uitgevoerd.

7.2.2 Het mandaat van het kabinet

Bij de besluitvorming over de PKB Betuweroute en het kabinetsstandpunt Betuweroute zijn de grenzen bepaald waarbinnen het project Betuweroute in principe gerealiseerd moet worden. Deze grenzen hebben betrekking op de functionele eisen (en randvoorwaarden), de kosten en de tijd.

Het programma van eisen

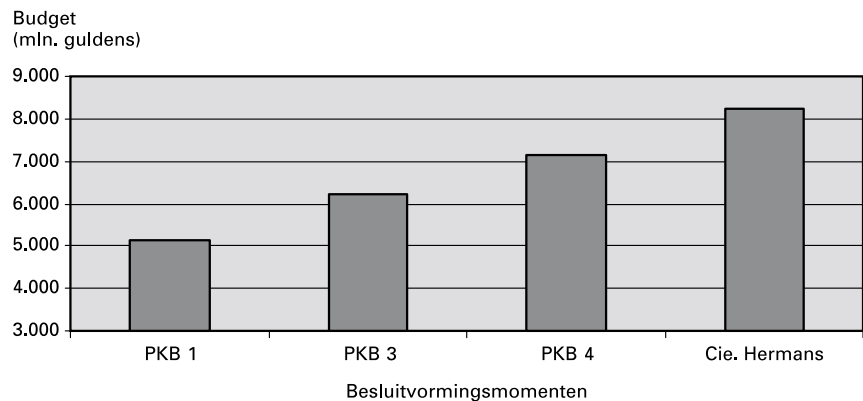
Het programma van eisen wordt beschreven in termen van randvoorwaarden en functionele eisen. De randvoorwaarden zijn de wettelijke en/of externe eisen die aan de Betuweroute worden gesteld en die ontleend zijn aan de PKB Betuweroute. Te denken valt aan de voorwaarde

dat het geluidsniveau de voorkeursgrenswaarde van 57 dB (A) niet mag overschrijden. De functionele eisen zijn de prestaties, functies en eigenschappen waaraan de Betuweroute moet voldoen. Een voorbeeld hiervan is de eis van dubbelsporigheid. In 1995 is een eerste programma van eisen beschikbaar, dat door derden is getoetst. Daarna duurt het nog jaren, voordat een definitief programma van eisen tot stand wordt gebracht. Hierdoor fungeert het programma van eisen niet als programma, waaraan de Tweede Kamer of anderen kunnen toetsen of de Betuweroute aan de gestelde eisen voldoet.

Het budget

Naar aanleiding van de heroverweging hebben het kabinet en de Tweede Kamer extra geld vrijgemaakt (f 820 miljoen) voor het oplossen van knelpunten in de tracering van de Betuweroute. Ten opzichte van de PKB 1 is het budget bij de aanvang van de realisatiefase toegenomen van ruim f 5 miljard tot f 8,2 miljard. In figuur 7.2 wordt de budgetontwikkeling van 1992 tot 1995 weergegeven. Tot 1 juli 1995 is in totaal ruim f 200 miljoen uitgegeven aan voorbereidingskosten.²¹⁷

Figuur 7.2 Budgetontwikkeling Betuweroute 1992-1995 (in lopende prijzen)



Het budget van f 8,2 miljard (prijspeil 1995) vormt het financiële kader voor de Projectdirectie. Indien zich geen mee- of tegenvallers of scopewijzigingen voordoen, is dit het budget waarvoor de Betuweroute gerealiseerd moet worden. Daarbij tekent de minister aan dat:

- ± de personeels- en apparaatskosten van de Projectdirectie geen onderdeel uitmaken van het budget;
- ± het begrote bedrag een onzekerheidsmarge kent van 20 procent.

De laatste opmerking is opvallend, omdat tot PKB 3 gesproken wordt over een onzekerheidsmarge van 15 procent. Het kabinet heeft indertijd de raming verhoogd naar aanleiding van een kostenaudit door Lloyd's Register en de Bouwdienst Rijkswaterstaat. Deze nieuwe kostenraming had een onzekerheidsmarge van 15 procent in plaats van de 20 procent, die de minister nu meldt. Daarnaast is een onzekerheidsmarge alleen zinnige informatie, als deze wordt voorzien van een overschrijdingskans. De werkelijke kosten kunnen ook 3, 54 of 191 procent hoger of (lager) uitvallen. De kans dat je er 3 procent naast zit, in geval van een degelijke raming, is vele malen groter dan de kans dat de kosten uiteindelijk een afwijking vertonen van 191 procent.

²¹⁷ Voortgangsignaal nummer 1 van projectdirectie aan DGV, d.d. 7 september 1995.

Blijkens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid is de Tweede Kamer tot 2003

slechts éénmaal is geïnformeerd over de overschrijdingskans van het budget in combinatie met een onzekerheidsmarge. Dit was in 1993 in de rapportage van de departementale accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat bij de PKB 3 Betuweroute.²¹⁸ Op dat moment was de kans 70 procent dat het project uitgevoerd zou kunnen worden binnen de marge van 15 procent.

Post onvoorzien en onzekerheidsmarge

De verschillende ramingstechnische begrippen geven vaak aanleiding tot verwarring. Een belangrijk onderscheid 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 deel uit van de totale raming van het projectbudget en zal \pm onder normale omstandigheden \pm gedurende het voortschrijden van het project opgesoupeerd worden. In het geval van de Betuweroute is de post onvoorzien op 10 procent van de totale bouwsom vastgesteld. De raming van deze post bij aanvang van de realisatiefase was f 720 miljoen.

De **onzekerheidsmarge** is een statistisch cijfer dat inzicht geeft in de spreiding rond de projectbegroting (inclusief de post onvoorzien). Het gaat om meetonzekerheid. Naarmate het project vordert en de verplichtingen vast komen te liggen, neemt doorgaans de onzekerheidsmarge af. In tegenstelling tot de post onvoorzien is de onzekerheidsmarge niet begroot. De begroting is gebaseerd op een mediane (punt)schatting van de kosten.

De planning en activiteiten

Het project Betuweroute is in 1995 opgedeeld in twee deelprojecten.²¹⁹

1. Het realiseren van de Havenspoorlijn: het tracédeel Maasvlakte tot en met Kijfhoek. Dit project omvat vier tracédelen:
 - a. de bestaande Havenspoorlijn;
 - b. de verlegde Havenspoorlijn;
 - c. de passage Barendrecht;
 - d. het rangeerterrein Kijfhoek.
2. Het realiseren van de A-15-lijn: het tracédeel vanaf Kijfhoek tot en met Duitse grens. Dit project omvat twee tracédelen:
 - a. Kijfhoek/Zevenaar-Oost;
 - b. Zevenaar-Oost/Duitse grens.

Voor beide deelprojecten (en de onderliggende tracédelen) geldt een aparte planning ten aanzien van de te nemen tracébesluiten, de planologische inpassing, de grondverwerving en de bouw. In 1995 voorziet het kabinet de realisatie van de gehele Havenspoorlijn voor medio 2004. Afronding van de bouw van de A15-lijn is voorzien voor medio 2005.

²¹⁸ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 15.

²¹⁹ TK, 1995±1996, 22 589, nr. 106.

De deelprojecten

1. Havenspoorlijn:

- a. de bestaande Havenspoorlijn wordt verdubbeld en geëlektrificeerd. Tevens vinden aanpassingen en uitbreidingen plaats op de emplacementen Maasvlakte-West, Maasvlakte, Europoort, Botlek, Pernis en Waalhaven-Zuid;
- b. vanaf de Waalhaven-Zuid tot de aansluiting op de spoorlijn Rotterdam±Dordrecht wordt de bestaande Havenspoorlijn verlegd en vervangen door een nieuw geëlektrificeerd tracé, waarbij inbegrepen de aanleg van de Kortsluitroute;
- c. dit tracégedeelte loopt vanaf de samenvoeging met de spoorlijn Rotterdam±Dordrecht tot Kijfhoek. Bij Barendrecht komen drie railinfraprojecten samen: de verbreding van het tracé Rotterdam Dordrecht met twee sporen, de HSL-Zuid en de Betuweroute;
- d. de aankomst-, verdeel- en vertreksproren op het rangeerterrein Kijfhoek moeten worden aangepast en verplaatst. De capaciteit zal worden vergroot. Het doorgaande spoor richting Dordrecht moet aan de westzijde worden gelegd.

2. A15-lijn

- a. vanaf Kijfhoek tot aan Zevenaar-Oost wordt een nieuwe spoorlijn aangelegd. Het realiseren van het CUP maakt onderdeel uit van dit deelproject;
- b. ten oosten van Zevenaar sluit de Betuweroute aan op de bestaande internationale spoorweg Arnhem±Oberhausen. Aanpassingen moeten daartoe worden doorgevoerd.

7.3 Spanning tussen raming en budget

7.3.1 Een grijs gebied

Nog voor het verschijnen van de Projectbeschrijving in november 1995 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 benodigde som geld om het project daadwerkelijk te kunnen voltooien. Een verschil tussen beide wordt in de stukken vaak aangeduid als «de spanning tussen raming en budget». Dit lijkt een eufemisme te zijn voor «tekort». Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat is een spanning echter ook iets wat in de toekomst nog oplosbaar is binnen het budget, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het geleverde. Een daadwerkelijk «tekort» is er pas als er een onoplosbaar probleem is, waarvoor alleen een budgetverhoging of versobering van het project nog een uitkomst kan bieden. Cruciaal is de vraag wanneer een spanning tussen raming en budget nog redelijkerwijs oplosbaar is en wanneer er een niet meer op te vangen tekort is. De voormalig directeur FEZ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de heer Lambarts, hierover:

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 spanning tussen raming en budget is, vormt een grijs gebied dat loopt van mogelijke, toekomstige dreiging tot keiharde, onvermijdelijke tegenvaller.

De heer Hermans: Is uw eerste vraag aan zo'n projectorganisatie dan welk gedeelte er hard is?

De heer Lambarts: Ja, absoluut.(...) Als iemand een probleem aandraagt, vraag je vanuit FEZ altijd: mag ik even weten hoe u dat onderbouwd hebt, hoe komt u ertoe, wat zijn de feiten die eronder liggen en hoe kunt u dat plausibel maken? Je kunt niet tot in het oneindige bewijzen, maar er moet wel een vertrouwenwekkend verhaal zijn.

7.3.2 Oplopende spanning

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de budgettaire stand van zaken, zoals die in de eerste jaren aan de Tweede Kamer wordt gerapporteerd.

Tabel 7.1 Budgetontwikkeling project Betuweroute 1995–1998

Voortgangsrapport (VGR)	Datum	Budget (miljoen gulden/miljoen euro)		Mutatie t.o.v. vorige VGR (cijfers in miljoen gulden)
Projectbeschrijving	20±11±95	8 250	3 744	
VGR 1	14±06±96	8 250	3 744	
VGR 2	13±03±97	8 370	3 798	1. Prijspeil: 120 miljoen
VGR 3	17±09±97	8 890	4 034	Mutatie 520 miljoen: 1. Meerkosten voor twee tunnels voor double stack: 150 miljoen 2. Prijspeil: 290 miljoen 3. Extra studie en onderzoekskosten, administratieve verwerking: 79 miljoen
VGR 4	19±03±98	9 120	4 138	1. Prijspeil: 230 miljoen
VGR 5	06±11±98	9 350	4 243	1. Prijspeil: 230 miljoen

Het budget voor de realisatie van de Betuweroute is in 1995 vastgesteld op f 8 250 miljoen. Meteen in 1995 is er al is een spanning tussen raming en budget, die vervolgens snel oploopt.

NS Railinfrabeheer meldt de projectdirectie in oktober 1995 dat er een spanning bestaat tussen raming en budget van f 550 miljoen.²²⁰ Minister Jorritsma weet hiervan als dezelfde maand nog deze spanning ter sprake komt in het overleg over de concept-projectbeschrijving Betuweroute.²²¹ Besloten wordt de spanning, op dat moment niet aan de Tweede Kamer te melden.

De heer Hermans: Weet u wie de minister heeft geadviseerd om dit niet aan de Kamer te melden?

De heer Lambarts: Nee, het spijt me.(...) Ik weet wel dat wij in de beginjaren ± dat blijkt later ook uit de voortgangsrapportages ± melding gemaakt hebben van dit type spanning. Daarbij ging het erom dat er een risico was dat het meer zou worden, maar dat wij het op dat moment ± ik meen zelfs dat wij dat hebben geschreven ± in die fase van het project verantwoord vonden om die spanning te laten bestaan. Ik kan dus mij alleen voorstellen dat het in dezelfde geest is geweest: het is niet voldoende hard om daar nu iets mee te

²²⁰ Voortgangssignaal 1 van de projectdirecteur aan DGV, d.d. 7 september 1995.

²²¹ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 9 oktober 1996, kenmerk DGV/PDBR/n96±145.HA.

doen. Alleen is op dat moment kennelijk niet die passage in de voortgangsrapportage opgenomen die u later wel aantreft.

Eisen aan de informatievoorziening

In de Procedureregeling Grote Projecten zijn spelregels vastgelegd met betrekking tot de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd moet worden over een door haar aangegeven groot project.²²² Het betreft eisen met betrekking tot de voorbereidingsfase als ook de uitvoeringsfase van het project. Ook de rol van de accountant komt daarin aan de orde. In artikel 4 en 5 van de regeling wordt verwezen naar de bijlagen A en B waar de aanwijzingen voor informatievoorziening 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. Bijlage 3 bevat de hele Procedureregeling Grote Projecten.

De spanning loopt vervolgens verder op en bereikt in april 1996 een hoogte van f 938 miljoen.²²³ De spanning wordt veroorzaakt door:

1. Nog niet verwerkte prijspeilaanpassingen à f 283 miljoen.
2. Nog niet geaccordeerde wijzigingen in het Programma van Eisen voor in totaal f 479 miljoen.
3. Stelposten à f 126 miljoen.
4. Goedgekeurde scopewijzigingen à f 50 miljoen.

Een verschil van f 938 miljoen

Ten aanzien van de prijspeilaanpassingen is afgesproken dat afwijkingen tussen de reële vergoeding voor loon- en prijscompensatie, zoals die wordt opgenomen in de met aannemers te sluiten contracten, en de Index Bruto Overheidsinvesteringen binnen het Infrastructuurfonds opgelost zullen worden. Dit betekent dus een prijsstijging boven de BOl-index mogelijk is én niet gedekt is.

²²² Tweede Kamer, 1995±1996, 24 752, nr. 2.

²²³ Kwartaalrapportage Betuweroute van projectmanager NS Railinfrabeheer aan projectdirectie, eerste kwartaal 1996 en Voortgangssignaal 3 van de projectdirecteur aan DGV, d.d. 15 maart 1996.

De nog niet geaccordeerde wijzigingen in het programma van eisen betreffen:

- ± onderhoudskosten; na-onderhoud en life cycle cost management (f 129 miljoen);
- ± niet eerder voorziene aanpassingen op rangeerterrein Kijfhoek (f 69 miljoen);
- ± niet eerder voorziene aanpassingen op emplacementen Pernis, Botlek en Maasvlakte (f 68 miljoen);
- ± extra studie- en onderzoekskosten als gevolg van vertragingen in de besluitvorming, zoals de Commissie Hermans (f 39 miljoen);
- ± nieuwe beveiligingstechnieken ATBNG (f 38 miljoen);
- ± diverse «kleine» wijzigingsvoorstellen welke op dat moment nog ter beoordeling bij PDBR liggen.

Voor de stelposten bodemsanering en archeologisch onderzoek is meer geld nodig dat was voorzien. Bij de bodemsanering is f 82 miljoen meer nodig dan begroot (dit was f 100 miljoen), voor archeologisch onderzoek is f 44 miljoen meer nodig.

De goedgekeurde scopewijzigingen betreft de overkapping bij Barendrecht en de tunnel bij Zevenaar. Na het besluit om alle sporen bij Barendrecht te overkappen en de tunnel bij Zevenaar op te nemen in de projectdefinitie, heeft NS RIB de kosten geraamd, met een onzekerheidsmarge van 40 procent. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat reageert hierop met een taakstellend budget, dat f 50 miljoen onder de raming ligt. *«Bij het uitwerken van het ontwerp bleek het niet mogelijk te zijn om aan het taakstellende budget invulling te geven»*, zo meldt Railinfrabeheer later.

Op 14 juni 1996 ± als de actuele spanning rond de f 1 miljard schommelt ± meldt minister Jorritsma de Tweede Kamer in het eerste voortgangsrapport dat er een verschil is tussen raming en budget.²²⁴ *«Er is een verschil tussen de door Verkeer en Waterstaat in de begroting gereserveerde middelen en de kostenraming van NS-RIB voor de aanleg van de Betuweroute.»* In de omvang van het verschil wordt geen inzicht geboden. De minister geeft aan vooralsnog vast te houden *«aan de in de begroting opgenomen middelen, temeer daar deze valt binnen de onzekerheidsmarges die horen bij het begrotingsbedrag dat Verkeer en Waterstaat hanteert.»*

Dat laatste lijkt rekenkundig juist (als wordt uitgegaan van een onzekerheidsmarge van 15 of 20 procent). Gerealiseerde kostenstijgingen, administratieve overboekingen en stelposten hebben echter niet direct van doen met de onzekerheidsmarge waarop de minister doelt.

Minister Jorritsma meldt voorts dat een nadere beoordeling van het verschil tussen het budget en de kostenraming van NS-RIB onder meer afhankelijk is van het goedgekeurde Programma van Eisen, de uitkomsten van de kostenaudit van Lloyd's Register en de Bouwdienst Rijkswaterstaat en van de resultaten van de eerste aanbestedingen. Feit is dat de resultaten van de kostenaudit dan al bekend zijn. De minister meldt in het voortgangsrapport dat deze op 13 februari 1996 is afgerond. Op dat moment is al duidelijk dat NS Railinfrabeheer geen aanleiding ziet om de raming te herzien.²²⁵

7.3.3. Minder spanning?

Informereren in 1998

In oktober 1996 adviseert de projectdirectie minister Jorritsma over de wijze waarop zij kan omgaan met de spanning en de wijze waarop de minister van Financiën en de Tweede Kamer daarover geïnformeerd kunnen worden.²²⁶ De spanning is zo omvangrijk *«omdat er tussen 1992*

²²⁴ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 109.

²²⁵ Kwartaalrapportage Betuweroute van projectmanager NS Railinfrabeheer, juni 1996 aan projectdirectie, eerste kwartaal 1996.

²²⁶ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 9 oktober 1996, kenmerk DGV/PDBR/n96±145.HA.

en 1996 geen audits op zowel de kostenraming als programma van eisen zijn geweest en vanwege de grote aandacht voor het hectische politieke proces.» De projectdirectie ziet drie oplossingen:

1. Op het programma van eisen bezuinigen.
2. Een additionele budgetaanvraag doen.
3. In 1998 een definitieve oplossingsrichting bepalen «met dien verstande dat een aantal zaken in afstemming met FEZ reeds nu binnen het Infrafonds opgelost zullen worden.»

De laatste optie heeft volgens de projectdirectie de voorkeur omdat eventuele problemen zich niet voor 1999 zullen voordoen: de eerste aanbestedingen voor de A15-lijn zijn pas voorzien voor eind 1998/begin 1999 én de huidige raming valt binnen de onzekerheidsmarge. Tegen die tijd zullen ook de eerste effecten van de aanbestedingsstrategie (Haven-spoorlijn) bekend zijn. Alleen de prijspeilaanpassingen vergen actie op korte termijn. Per saldo zal in 1998 een gat resteren van f 531 miljoen, want «ook stelposten zijn elementen die tijdens de realisatie van het project zullen worden opgelost.»

Bezuinigingsmogelijkheden

De projectdirectie heeft al wel verkend welke bezuinigingen mogelijk zijn, indien de minister besluit de spanning verder te reduceren. «Overwogen kan worden om de volgende posten op de raming in mindering te brengen»:

- ± de onderhoudskosten;
- ± de investering in het CUP;
- ± de elektrificatie van de A15-lijn;
- ± de toekomstige investeringen op Kijfhoek.

Onderhoudskosten uit de netto investeringsraming weghalen

NS RIB heeft in haar raming een afweging gemaakt tussen aanlegkosten en onderhoudskosten. Dit houdt in dat NS RIB in haar raming posten voor na-onderhoud heeft opgenomen. «Binnen DGV bestaat onduidelijkheid over het feit of onderhoudskosten al of niet tot de projectkosten behoren. Deze kosten kunnen uit de netto investeringsraming worden gehaald en middels reguliere onderhoudscontracten met NS RIB worden gefinancierd». Mogelijke besparing is f 69 miljoen.

De investering in het CUP achterwege laten

Het gaat hier om een bedrag van f 120 miljoen: «Nut en noodzaak van deze investering in relatie tot de toekomstige herkomst en bestemming van goederenstromen, toekomstige logistieke concepten en de investeringen in overige emplacementen kunnen aanleiding geven om bij de afweging van de investeringen op het A15-tracé deze investering achterwege te laten. Daarnaast is een zeer belangrijk element het feit dat er nog geen visie is op de uitbreiding van het CUP tot een Rail Service Centrum, in samenwerking met de ontwikkeling van het knooppunt Arnhem/Nijmegen». Als nadeel wordt genoemd dat hierdoor de samenwerking met de regio onder zware druk wordt gezet.

Elektrificatie A15-lijn weglaten uit de projectdefinitie

Dit zou een besparing opleveren van f 350 miljoen. Verkeer en Waterstaat en NS voeren samen een studie uit naar de inzet van en investeringen in locomotieven. NS heeft laten weten f 150 miljoen nodig te hebben voor de ombouw naar 25 kV. V&W is van mening dat geen extra investeringen nodig zijn zolang de voorgenomen investeringen in locomotieven worden gebruikt voor de aanschaf van multicourante locomotieven.

Investering Kijfhoek niet naar voren halen

In de raming zit een bedrag van f 52 miljoen voor het naar voren halen van toekomstige investeringen op het rangeerterrein te Kijfhoek. Deze investering zou opnieuw beoordeeld kunnen worden.

Prijspeilproblematiek

Op 29 oktober 1996 overlegt minister Jorritsma met de projectdirectie over de te kiezen strategie. De minister neemt de aanbeveling over om op korte termijn een deel van de problematiek op te lossen. Het projectbudget zal worden opgehoogd gelet op «*reële kostenontwikkelingen in het verleden*», extra studie- en onderzoekskosten en de administratieve verwerking van een aantal posten. Het gaat om een bedrag van f 360 miljoen. Deze prijsbijstelling is niet slechts het logische gevolg van inflatie, maar een tegenvaller, omdat de reële kostenstijging in de bouwsector boven de geraamde index voor overheidsinvesteringen, de zogenaamde BOI-index, uitgaat. Het budget zal binnen het Infrastructuurfonds worden gevonden; binnen de budgetten van railgoederen- en personenvervoer. Dit betekent dus dat er per saldo minder geld beschikbaar is voor andere projecten.²²⁷

Prijspeilproblematiek in retrospectief

Terwijl de interne spanningen over de kasritme-problematiek in het voorjaar van 1999 op hun hoogtepunt zijn (zie paragraaf 7.7) komt de directie FEZ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het inzicht dat de in 1997 verleende aanvullende prijscompensatie voor de jaren t/m 1995 feitelijk niet als prijsontwikkeling gezien mag worden, maar als tegenvaller moet worden bestempeld.²²⁸ «*FEZ is van mening dat deze compensatie, ter dekking van het verschil tussen de BOI en de reële prijspeilcorrectie, op onjuiste gronden is verstrekt. FEZ heeft hier destijds te veel meegedacht om het probleem tussen de geraamde kosten van de Betuweroute en NS-RIB op te lossen*». De directie FEZ stelt voor de reële prijsstijging voortaan tot uitdrukking te laten komen in de contracten die NS-RIB met de aannemers sluit. Verschillen tussen deze prijsstijging en de BOI-index, op grond waarvan alle infrastructuurprojecten opgehoogd worden, moeten als mee- of tegenvallers op aanbestedingen worden geboekt. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2001) heeft uitgewezen dat er in totaal voor f 431 miljoen extra kosten bovenop de prijsindex (BOI) is beschikt aan NS RIB in de periode 1992 tot en met 1997, zonder dat de Algemene Rekenkamer een formele argumentatie hiervoor heeft aangetroffen.²²⁹

Het idee om pas in 1998 een definitieve oplossing te bedenken voor het resterende verschil van f 531 miljoen kan bij de controllers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op weinig sympathie rekenen. Slechts een verschil van f 150 miljoen zou acceptabel zijn. «*Hiermee wordt druk uitgeoefend op uitvoeringsorganisatie om scherper te ramen en aan te besteden*»²³⁰

Bodemsanering

In december 1996 blijkt het niet mogelijk te zijn om de spanning terug te brengen tot f 150 miljoen. Dan wordt besloten om de geschatte benodigde verhoging van de stelpost bodemsanering en nog niet geaccordeerde wijzigingen van het programma van eisen uit de raming te halen. «*Na aanpassing van de raming met voornoemde posten (...) resteert een saldobedrag van f 8,9 miljard*». Hierdoor komt het verschil tussen raming en budget uit op f 300 miljoen. Dit vinden zowel de directie FEZ als de projectdirectie acceptabel: «*De aanwezigheid van een dergelijk verschil tussen raming en begroting in deze fase van een project, is geen abnormaal verschijnsel bij grote infrastructurele investeringsprojecten*».

De motivatie om de verhoging van de post bodemsanering uit de raming te halen: «*Deze post kent nog grote onzekerheden, over de nadere invulling van deze stelpost is pas voldoende inzicht in 1998*»²³¹ De kosten voor bodemsanering zijn op dat moment al zeer sterk opgelopen. In de

²²⁷ De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het in de periode tot en met 1997 om een bedrag gaat van in totaal f 431 miljoen. TK, 2001±2002, 28 070, nrs 1±2.

²²⁸ Notitie aan de secretaris-generaal, d.d. 11 maart 1999, kenmerk FEZ/99/672.

²²⁹ Algemene Rekenkamer, Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en Financiering, 28 070, nrs. 1±2, p. 27.

²³⁰ Nota aan de minister, d.d. 16 december 1996, kenmerk FEZ/96/7391.

²³¹ Nota aan de minister, d.d. 12 december 1996, kenmerk DGV/PDBR 96±189.

derde kwartaalrapportage aan de projectdirectie komt NS Railinfrabeheer op f 272 miljoen,²³² terwijl in de oorspronkelijke raming met f 100 miljoen rekening is gehouden.

Eind december 1996 bespreekt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer het eerste voortgangsrapport van de Betuweroute. De minister meldt daarin dat het verschil in kostenraming tussen departement en NS Railinfrabeheer binnen de marges van onzekerheid zit. «*De eerste aanbestedingen moeten uitwijzen wie gelijk heeft.*» De gekozen oplossingsrichting wordt nog niet gecommuniceerd. Dit gebeurt pas ± na aandringen van de directie FEZ ± in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij het tweede voortgangsrapport in maart 1997.²³³ «*Wanneer e.e.a. niet helder wordt in de aanbiedingsbrief bij de Voortgangsrapportage 2, loopt U o.i. het risico door de Kamer te worden verweten dat zij niet volledig is ingelicht over de financiële gang van zaken bij de Betuweroute.*»²³⁴ Dit schrijft de directeur FEZ in februari 1997 aan de minister. Uit het tweede voortgangsrapport zelf blijkt dat het budget per 1 januari 1997 is verhoogd met f 120 miljoen als gevolg van reguliere loon- en prijsstijgingen. Het budget bedraagt dan f 8,37 miljard.

Op 21 mei 1997 voert de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat wederom overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat. Dit keer over het tweede voortgangsrapport.²³⁵ Vanuit de commissie worden er vragen gesteld over de kosten die gepaard gaan met de bodemsanering. Minister Jorritsma laat weten de kosten voorsnog te ramen op f 160 miljoen, f 60 miljoen meer dan begroot. De minister meldt dat zij vermoedt dat dit «*binnen het budget is op te vangen*». Over de wijze waarop dit opgevangen zal worden, laat zij zich niet uit.

360 miljoen erbij

De aanpassing van het budget met f 360 miljoen vindt plaats in het najaar van 1997. Daarnaast meldt de minister een scopewijziging van f 150 miljoen: twee van de vijf tunnels in het tracé worden geschikt gemaakt voor «double stack» vervoer. In het derde voortgangsrapport van 17 september 1997 is het budget gestegen tot f 8,9 miljard.²³⁶

Double stack

In 1997 besluiten kabinet en Tweede Kamer om twee van de vijf tunnels geschikt te maken voor eventueel «double stack»-vervoer. Dat betekent dat de tunnels een groter profiel moeten krijgen. Hier is een bedrag mee gemoeid van f 150 miljoen. Dit bedrag maakt onderdeel uit van de nieuwe begroting van f 8,9 miljard. Een soortgelijk besluit ten aanzien van de andere tunnels is nog niet genomen. Men zal proberen, ook aan de resterende tunnels een groter profiel toe te kennen. Als binnen het budget de prijs nauwelijks verschilt tussen een kleinere en een grotere tunnel, «*moet men dit natuurlijk doen*», zo meldt minister Jorritsma de Tweede Kamer in het overleg van december 1997. NB. In het derde voortgangsrapport staat te lezen dat een eerste inschatting is dat het om een aanzienlijk bedrag zou gaan: f 120 miljoen. In het geval dat werkelijk voor double stack vervoer wordt gekozen, moet ook de spoorlijn zelf worden aangepast. Dit zal f één miljard extra gaan kosten, zo laat de minister de Tweede Kamer in datzelfde overleg ook nog weten.²³⁷

²³² Derde kwartaalrapportage 1996 van NS Railinfrabeheer aan de Projectdirectie, d.d. oktober 1996.

²³³ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 116.

²³⁴ Nota aan de minister, d.d. 27 februari 1997, kenmerk FEZ/97/492.

²³⁵ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 119.

²³⁶ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 122.

²³⁷ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 122.

Minister Jorritsma herhaalt dat medio 1998 de balans zal worden opgemaakt van de financiële ontwikkelingen. «*Op basis van de inzichten kan worden beoordeeld of en zo ja welke maatregelen nodig zijn, zoals een bezuiniging binnen het project dan wel een budgetaanpassing binnen*

het Infrastructuurfonds.» Voor minister Jorritsma staan beide opties nog open. In het overleg tussen Tweede Kamer en minister Jorritsma over het derde voortgangsrapport in december 1997 komt het onderwerp niet aan de orde.²³⁸

Terugblik

In de Procedureregeling Grote Projecten is vastgesteld dat bij (dreigende) kostenoverschrijdingen een tussentijdse rapportage moet worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan. De Tweede Kamer wordt niet direct door de minister geïnformeerd over de (omvang van de) spanning, terwijl een deel van die spanning gewoon hard was. Dit geldt zeker voor de reële prijspeilontwikkelingen in het verleden, daarover waren al afspraken gemaakt. De Tweede Kamer is ook niet geïnformeerd over mogelijke maatregelen. De minister besluit eventuele maatregelen pas in 1998 te treffen.

Het duurt anderhalf jaar voordat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de omvang van de spanning. Dit betreft echter het verschil tussen raming en budget, exclusief de stelpost bodemsanering. Dit is inconsequent. Als in het geval van ramingen altijd onzekerheid bestaat over de hardheid van de posten ± dit is immers ook de reden dat het budget voor de andere posten niet direct hoeft te worden bijgesteld ± dan was het logisch geweest de omvang van die post ook gewoon te vermelden. Er waren immers wel inschattingen voorhanden. In het overleg met de Tweede Kamer heeft de minister overigens wel een bedrag genoemd van f 60 miljoen. Onduidelijk is waarop de minister zich hierbij baseert. Voor zover nagegaan kan worden, ging de meest recente raming uit van een meervoud daarvan.

Belangrijk is tot slot te constateren dat de prijsbijstelling als gevolg van reële prijspeilontwikkelingen in het verleden de facto als tegenvaller moet worden beschouwd.

7.4 Van 300 naar 800 naar 0

Minister Jorritsma heeft toegezegd dat medio 1998 de financiële balans wordt opgemaakt. Projectdirectie en NS Railinfrabeheer treffen hier begin 1998 de eerste voorbereidingen voor. In het najaar sluiten projectdirectie en NS Railinfrabeheer het vermaarde «Malle Jan»-akkoord, waarin raming en budget weer met elkaar in evenwicht worden gebracht.

7.4.1 Actieplan Projectbeheersing

Begin 1998 zetten projectdirectie en NS Railinfrabeheer een traject in om halverwege 1998 een voorlopig oordeel mogelijk te maken over de actuele raming in relatie tot het beschikbare budget. Hiertoe moet de uitvoeringsorganisatie een analyse maken van een aantal «informatiecomponenten».²³⁹ Het betreft:

- ± het programma van eisen;
- ± de aanbestedingsresultaten bij de uitvoering van de Havenspoorlijn;
- ± de uitgevoerde risicoanalyses met betrekking tot de aspecten tijd en geld geprojecteerd op de realisatiefase;
- ± de master- en beschikkingsplanning MgBr;
- ± de audits op de kostenraming en het programma van eisen, die op dat moment lopen.

²³⁸ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 125.

²³⁹ Kwartaalrapportage Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 4e kwartaal 1997, januari 1998.

Nieuwe signalen

Het inmiddels opgerichte Auditbureau Betuweroute oordeelt in maart 1998 zeer kritisch over het kostenramingsproces. «*De beheersing is sterk gericht op vastlegging en verantwoording achteraf en niet zozeer op een kritische, tijdens het ontwerpproces uitgevoerde toets van het ontwerp en bijbehorende raming. De toetsingen van de aangeleverde kostenramingen zijn veelal niet geregistreerd en derhalve niet aantoonbaar. Mede daarom is de voorgeschreven sturingsmethodiek [...] niet traceerbaar. Zodoende is onduidelijk of het in een vroeg stadium op basis van de mediane kosten gekozen ontwerp, tijdens de volgende ontwerpfase vertaald wordt in een ontwerp met een zo laag mogelijk kostenniveau.*»²⁴⁰

In april 1998 komen de eerste resultaten van de herijkingoperatie beschikbaar. De spanning tussen raming en budget blijkt weer verder opgelopen te zijn. De oorzaken zijn gelegen in voorziene kostenstijgingen, scopewijzigingen en hogere reële prijspeilontwikkelingen. De raming ± inclusief de post bodemsanering ± komt in het tweede kwartaal van 1998 uit op een bedrag van f 9,93 miljard. Dit bedrag is inclusief de eerste gunningsresultaten en het saldo van mogelijke mee- en tegenvallers.²⁴¹

Een risicoanalyse laat bovendien zien dat de raming, indien hierbij tevens de kans op bijzondere gebeurtenissen wordt betrokken, stijgt tot f 10,89 miljard. Het budget is dan inmiddels gecorrigeerd voor reguliere prijspeilontwikkelingen en bedraagt f 9 120 miljoen.²⁴² De spanning bedraagt op dat moment dus weer meer dan f 800 miljoen.

Voor de projectdirectie zijn deze signalen aanleiding om in april en mei 1998 met Railinfrabeheer om de tafel te gaan zitten.²⁴³ Gezamenlijk besluiten ze om een Actieplan Projectbeheersing te maken. De belangrijkste acties die worden geformuleerd, zijn het afronden van het programma van eisen en het starten van een versoberingoperatie. NS Railinfrabeheer dient al voor de zomer resultaten te boeken.

De plaatsvervangend directeur-generaal Goederenvervoer²⁴⁴ informeert in juni 1998 demissionair minister Jorritsma over de stand van zaken.²⁴⁵ Hij schrijft dat de projectdirectie «*zijn ernstige zorgen heeft uitgesproken over de totale projectbeheersing en de ontwikkeling naar boven van de raming*». Maar de gesprekken, die hebben geleid tot het Actieplan, hebben «*vertrouwen gegeven dat de gehele projectorganisatie op uiterst serieuze wijze aan de problematiek werkt*». Wat de minister kan verwachten is: «*een vastgesteld PvE (...) met een daarbij behorende raming op basis van de uitgewerkte ontwerpen binnen het taakstellend budget van f 9,12 miljard (prijspeil 1997) en nadere afspraken tussen MgBr en PDBR over de projectbeheersing.*»

7.4.2 Meer regie

De secretaris-generaal wil inzicht in de risico's

Terwijl de projectdirectie en NS Railinfrabeheer zich buigen over het concrete probleem van de spanning tussen raming en budget (en de aspecten die daarbij een rol spelen), bekruipt de directeur Financieel Economische Zaken (FEZ) en de directeur departementale accountantsdienst (DAD) het gevoel dat ze onvoldoende zicht hebben op wat er bij de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute gebeurt. De zorgen over de wijze waarop deze projectdirecties het project beheersen en de wijze waarop de projectdirecties zijn verankerd, groeien.

²⁴⁰ Auditbureau Betuweroute, Tussenrapportage audit kostenraming Betuweroute, maart 1998.

²⁴¹ Kwartaalrapportage Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 2e kwartaal 1998, juli 1998.

²⁴² Vierde voortgangsrapport Betuweroute, maart 1998. TK, 1997±1998, 22 589, nr. 126.

²⁴³ Verslagen van 38e en 39e voortgangs-overleg tussen de Projectdirectie Betuweroute en Managementgroep Betuweroute, d.d. 15 april en 13 mei 1998.

²⁴⁴ In 1997 is het «oude» directoraat-generaal Vervoer gesplitst in twee aparte DG's: een voor personenvervoer DGP (HSL-Zuid) en één voor goederenvervoer DGG (Betuweroute).

²⁴⁵ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 11 juni 1998, kenmerk PDBR/n98.55.HA.

Gealarmeerd door de directie FEZ en DAD wil de secretaris-generaal meer inzicht in het reilen en zeilen van de lopende grote projecten. In een nota van 22 juni 1998 verzoekt de secretaris-generaal de beide verantwoordelijke directeuren-generaal om de risico's in de projectbeheersing «in de volle breedte» te inventariseren.²⁴⁶

De directeur FEZ stuurt enige tijd later een nota aan de secretaris-generaal met «een aantal aandachtspunten inzake het toezicht op en de beheersing van de grote projecten».²⁴⁷ Hierin schrijft hij, mede namens de directeur AD: «Uitgangspunt is dat de organisatie van de projecten dusdanig wordt ingericht binnen het betreffende directoraat dat deze aandachtspunten (...) worden gewaarborgd.»

Concreet gaat het om:

- ± een adequate administratieve organisatie;
- ± een goede invulling van de begrotingsuitvoering en -verantwoording;
- ± juiste vertaling van het programma van eisen en waarborgen van de kwaliteit van de functionaliteit;
- ± onafhankelijke interne toetsing van de aspecten tijd, geld, scope, kwaliteit, organisatie en communicatie;
- ± externe toetsingen op regelmatige basis.

September 1998: directeur FEZ zeer kritisch

De rapportages die vervolgens uit de dienst komen, zijn voor de directie FEZ en de DAD reden om stevige kritiek te leveren. Op 9 september 1998 stuurt de directeur FEZ, mede namens de directeur van de DAD een brief aan secretaris-generaal Pans.²⁴⁸ Voor de directeur FEZ, de heer Lambarts, is de maat vol.

De heer Hermans: Op 9 september 1998 heeft u een brief daarover geschreven. Kunt u aangeven wat er zich tussen 1996 en 1998 heeft afgespeeld? (...) Is er mondeling overleg geweest, hebben er gesprekken plaatsgevonden, 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 plaatsgevonden, 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 SG 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 SG. 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 conclusie van de brief verwoordt zijn taxatie van dat moment: «De Betuweroute heeft zijn huiswerk nog niet af. Er is nog steeds niet helder wat de concrete risico's zijn en welke acties hiertoe zijn uitgezet dan wel worden uitgezet om deze te beheersen. Ook hier blijft dus de vraag in hoeverre kan worden gesproken van een beheerste uitvoeringsorganisatie.» Hij constateert verder dat «de herijking langzamerhand wel als oplossing voor van alles [wordt] genoemd.»

²⁴⁶ «Beheersing grote projecten», notitie van de secretaris-generaal aan directeur-generaal Goederenvervoer en directeur-generaal Personenvervoer, d.d. 22 juni 1998, kenmerk FEZ/98±1303

²⁴⁷ Notitie aan de secretaris-generaal, d.d. 26 juni 1998, kenmerk FEZ/98/1307.

²⁴⁸ «Beheersing grote projecten», notitie van de directeur FEZ aan de secretaris-generaal, d.d. 9 september 1998, kenmerk FEZ/98/1340.

De brief van 9 september

De directeur FEZ constateert dat de rapportages zijn opgesteld door de projectdirecteuren, maar niet door de directeuren-generaal 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. Ten aanzien van de Betuweroute constateert de directeur FEZ dat:

- ± risico's worden opgesomd die voor een deel door het topmanagement zouden moeten worden beheerst, en niet door de projectdirectie;
- ± er nu onvoldoende basis is voor een goede beheersing voor de risico's binnen de scope van het project. De Projectdirectie verwijst naar de lopende acties in het kader van de herijking, maar dit «*zowel FEZ als AD achten het niet geloofwaardig dat met de herijking alle gesignaleerde t.a.v. de beheersing op deze aspecten worden weggenomen*»;
- ± er wordt niet aangegeven welke specifiek te verwachten risico's vanuit maatschappij en politiek zijn te verwachten;
- ± ten aanzien van de risico's buiten de scope van het project concludeert de Projectdirectie dat deze door het topmanagement zullen worden beheerst. Hier ziet de directeur FEZ echter wel een rol voor de Projectdirectie weggelegd. Dit geldt voor de aansturing-relatie met NS Railinfrabeheer.

De directeur ziet parallellen tussen de projectorganisatie HSL-Zuid en Betuweroute: «*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. (...) 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 (...) Analoge problemen spelen trouwens ook bij de Projectdirectie Betuweroute!*»

Op basis van de brief besluit de secretaris-generaal 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 haar conceptrapport zal publiceren (zie paragraaf 7.6).²⁴⁹

7.4.3 Taakstellend budget

Een nieuwe minister

Terwijl er volop over projectbeheersing wordt gediscussieerd, volgt minister Netelenbos minister Jorritsma op in augustus 1998. In dit dossier is een van de eerste opgaven om de financiële balans op te maken, zoals toegezegd door haar ambtsvoorganger. Bij de overdracht wordt ze niet geïnformeerd over de aanwezige spanning tussen raming en budget.

De heer Slob: Welke zaken kreeg u concreet overgedragen bij uw aantreden op 3 augustus? Ik neem aan dat u toen ook een gesprek heeft gehad met uw voorgangster op het departement, mevrouw Jorritsma. Wat werd u gemeld over deze grote projecten?

Mevrouw Netelenbos: Nou, niet zoveel. U herinnert zich wellicht het beeld nog dat ik van mijn voorgangster een miniatuurautobus kreeg. Er waren toen heel veel belangrijke thema's aan de orde, waaronder het openbaar vervoer. (...)

²⁴⁹ «Audit grote projecten», concept eindrapportage HSL-Zuid, AT Kearney, Den Haag 21 april 1999.

*De heer **Slob**: Is u bij die overdracht ook gemeld dat er op dat moment wat betreft de Betuweroute een behoorlijke spanning was tussen raming en budget, waarvan wij weten dat die bij uw aantreden f 810 miljoen was?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee, daar is toen helemaal niet over gesproken.*

Zij blijkt vervolgens niet onder de indruk te zijn van de budgettaire spanning, waarmee zij wordt geconfronteerd.

*Mevrouw **Netelenbos**: Nee, ik ging heel anders om met spanningen. Spanningen in de aanleg van in dit geval een spoorlijn, laten zich heel vaak oplossen (...). 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.*

Minister Netelenbos wijt terugblikkend de budgettaire spanning voor een deel aan de heersende cultuur bij het ministerie en de NS. De zorg over geld was niet groot.

*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 SG en de nieuwe minister hadden ingezet. U kunt zich voorstellen dat dit een hele verandering was. Daar hebben wij dus aan gewerkt.*

Sturingsfilosofie

Om de heersende cultuur te veranderen, introduceert minister Netelenbos de sturingsfilosofie «sturen op taakstellend budget». Dit houdt in dat per project en per projectonderdeel een budgetplafond wordt vastgesteld, waarbinnen het project(onderdeel) ± de taak ± uitgevoerd dient te worden. Indien de actuele raming op enig moment hoger uitvalt en er dus een tekort dreigt, wordt in deze sturingsfilosofie de begroting in beginsel niet aangepast. Door middel van beheersmaatregelen moet de uitvoeringsorganisatie ervoor zorgen dat de raming en het (taakstellende) budget weer in evenwicht komen. Door de introductie van het taakstellend budget was het totaalbudget voor het infrastructuurprogramma, het MIT, voor haar een vast gegeven. Sindsdien wordt 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 toegevoegd aan projecten. Het hield tevens in dat er geen ruimte was voor tegenvallers of nieuwigheden. (...) 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.»

Aan de Tweede Kamer is deze filosofie gemeld in het MIT:

- ± 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, 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.»

Voordelen en risico's van het sturen op taakstellend budget

Mogelijke voordelen van het sturen op taakstellend budget:

- ± budgettaire transparantie: door uit te gaan van taakstellende budgetten is de budgettaire totaalsituatie overzichtelijk;
- ± budgettaire rust: voortdurende aanpassing van de begroting aan de nieuwste ramingen is niet meer nodig, want dreigende problemen worden opgelost binnen het vastgestelde taakstellend budget;
- ± 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 versoeringen) om binnen het taakstellende budget te blijven.

Een belangrijke randvoorwaarde is daarbij dat de taakstellende budgetten gebaseerd zijn op een realistische raming. Indien dit niet het geval is, kunnen voordelen omslaan in nadelen.

Mogelijke nadelen van het sturen op taakstellend budget:

- ± 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;
- ± budgettaire rust wordt vooruitschuiven van problemen: Het voorgaande leidt ertoe dat het projectbudget (c.q. de begroting) niet wordt aangepast en reële budgettaire problemen vooruitschuiven en cumuleren;
- ± 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 (bijv. risico's aanvaarden in ruil voor lagere prijs). In zo'n situatie is het taakstellend budget verabsoluteerd en is het van middel tot doel verheven.

7.4.4 Het «Malle Jan»-akkoord

In het licht van de nieuwe sturingsfilosofie houdt de nieuwe minister de projectdirectie aan de afspraak om de Betuweroute binnen het vastgestelde budget ± op dat moment f 9,12 miljard te realiseren. Dit betekent dat de raming naar beneden moet worden bijgesteld. Op 23 oktober 1998 komen de projectdirectie en Railinfrabeheer tot een akkoord dat budget en raming in evenwicht brengt:²⁵⁰ *«Uitkomst van de herijking is dat de raming van het project binnen de budgetafspraken valt. (...) Deze uitkomst is verkregen door aan de ene kant eertijds gemaakte budgetafspraken te effectueren op basis van prijspeil 1997. Aan de andere kant werden het ontwerp en de raming getoetst aan de projectscope (PKB/Tracébesluit) en overeenkomstig aangepast. Ook zijn binnen de functionaliteit versoeringen in het ontwerp toegepast».*

Dit akkoord krijgt bekendheid als het «Malle Jan»-akkoord, genoemd naar het restaurant waar het akkoord is gesloten. Op 6 november 1998 meldt de minister het bereikte resultaat aan de Tweede Kamer.²⁵¹ Zij verzekert dat het project *«binnen vastgestelde grenzen van inhoud (scope), tijd en geld worden gerealiseerd»*, hetgeen zij op 12 november 1998 tijdens een Algemeen Overleg over de vierde en vijfde voortgangsrapportage mondeling herhaalt.²⁵² Het budget wordt overigens eind 1998 wel verhoogd tot f 9,35 miljard. De stijging van f 230 miljoen is het resultaat van een budgetophoging in verband met reguliere prijspeilaanpassingen.²⁵³

²⁵⁰ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 23 oktober 1998, DGG/PDBR/N98±127.

²⁵¹ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 130.

²⁵² TK, 1998±1999, 22 589, nr. 131.

²⁵³ De raming komt officieel zelfs lager uit als gevolg van het verdisconteren van potentiële aanbestedingsresultaten. Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 23 oktober 1998, kenmerk DGG/PDBR/N98±27.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2001²⁵⁴ en een audit van AT Kearney uit 2001²⁵⁵ blijkt dat in het «Malle Jan»-akkoord afspraken zijn gemaakt over besparingen op de volgende posten:

- ± het rangeerterrein Kijfhoek (f 200 miljoen);
- ± de kosten voor naonderhoud (f 69 miljoen);
- ± de verlegde Havenspoorlijn (f 30 miljoen);
- ± het aanpassen van het CUP (f 55 miljoen);
- ± de beveiliging van tunnels (f 60 miljoen).

Daarnaast is overeengekomen de kosten voor «engineering, apparaat en toezicht (EAT), ofwel de overheadkosten, te fixeren op f 1200 miljoen en de post onvoorzien op f 720 miljoen. Hierna wordt ingegaan op de hardheid van een aantal van deze posten.

Kijfhoek

De grootste besparing wordt gerealiseerd door uit te gaan van aanpassingen in het ontwerp van het rangeerterrein Kijfhoek. Projectdirecteur Buck van NS Railinfrabeheer zet uiteen wat deze besparing inhoudt.

*De heer **Buck**: De aanpassing van Kijfhoek betekende dat er een vermindering plaatsvond van de capaciteit van het aantal te hanteren wagons per etmaal. Dat was gebaseerd op nieuwe inzichten. Wij zouden de capaciteit van Kijfhoek volgens de oorspronkelijke plannen uitbreiden tot 4000 wagons per etmaal. Het dagelijkse gebruik lag rond de 1500. Wij vonden dat een dermate drastische uitbreiding, dat het minder kon. Het lag ook niet in de lijn der verwachting, gezien de veranderingen in het soort goederenvervoer. Er gingen steeds meer shuttletreinen rijden en er werden veel minder treinen samengesteld. Die bezuiniging was echt functioneel, een aanpassing van het ontwerp. Wij hebben een andere bezuiniging tot stand gebracht in de aanpassing van de geluidsschermen, van gebogen geluidsschermen naar rechte geluidsschermen. Vervolgens zijn wij nog eens heel kritisch door het ontwerp gegaan om alle randjes vet uit het project te snijden zonder het project functioneel aan te tasten.*

De besparing op Kijfhoek is dus deels tot stand gebracht door de capaciteit van het rangeerterrein te beperken. Dit is een wijziging van de scope van het project.

*De heer **Koopmans**: Zo'n aanpassing bij Kijfhoek, zou je dat ook een scopewijziging kunnen noemen?*

*De heer **Buck**: De aanpassing bij Kijfhoek is een scopewijziging.*

De kwartaalrapportage van NS Railinfrabeheer aan de projectdirectie over het derde kwartaal van 1998 bevestigt dit.²⁵⁶ «De scope van Kijfhoek wordt in het kader van de besluitvorming over het Actieplan Projectbeheersing opnieuw bezien.» Uit het voortgangsoverleg tussen de projectdirectie en Railinfrabeheer van 8 december 1998 blijkt dat met deze scopewijziging een besparing van f 139 miljoen gerealiseerd kan worden: «Buck geeft een korte toelichting op de notitie en meldt dat in principe een versobering van f 139 miljoen op Kijfhoek mogelijk is, indien het functionele uitgangspunt van het aantal te behandelen wagons per dag neerwaarts wordt bijgesteld (...).»²⁵⁷

De heer Buck ging ervan uit dat deze scopewijziging ook aan de Tweede Kamer als zodanig was gemeld.

²⁵⁴ TK, 2001±2002, 28 070, nrs. 1±2.

²⁵⁵ «Tussenrapportage aan SG/FEZ», AT Kearney, d.d. 3 juli 2001.

²⁵⁶ Kwartaalrapportage Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 3e kwartaal 1998, 6 november 1998.

²⁵⁷ Verslag van het 49^{ste} voortgangsoverleg tussen MgBr en de Projectdirectie, d.d. 8 december 1998.

*De heer **Buck**: De scopewijziging van Kijfhoek was met Verkeer en Waterstaat overeengekomen. Wij hebben daarvoor een projectmutatie ingediend die door Verkeer en Waterstaat is goedgekeurd. Ik neem aan dat dat in een voortgangsrapportage is gemeld. Het is een belangrijke wijziging geweest.*

Over wijziging van de scope en de specifieke afspraken die door projectdirectie en Railinfrabeheer zijn gemaakt ± verminderde capaciteit van het rangeerterrein bij Kijfhoek ± is de Tweede Kamer echter niet op de hoogte gesteld. De minister heeft de Tweede Kamer, per brief van 6 november 1998 en in het Algemeen Overleg van 12 november 1998, er juist van verzekerd dat het project binnen de afgesproken scope kan worden gerealiseerd. Hoewel toen nog niet was vastgesteld hoeveel er exact bezuinigd zou worden, gingen NS Railinfrabeheer en projectdirectie er wel al vanuit dat deze scopewijziging zeer veel geld «in het botje» zou brengen (f 200 miljoen). Mevrouw Netelenbos kan zich niet herinneren waarom ze deze scopewijziging niet aan de Tweede Kamer heeft gemeld.

*Mevrouw **Netelenbos**: Ik ben mij er niet van bewust dat daar iets niet is gemeld. (...) Dat weet ik werkelijk niet. Kijfhoek als thema hebben wij een aantal keren besproken. Ik heb het niet opnieuw nagelezen, maar ...*

*De heer **Koopmans**: U meldt eigenlijk het tegenovergestelde. U zegt dat het project binnen de scope wordt gerealiseerd. «Binnen de scope» is Haagse taal voor: zoals met de Kamer afgesproken.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Hier is geen sprake van een bewuste strategie; ik ben mij nergens van bewust. Misschien wist ik het zelf ook niet; dat sluit ik niet uit.*

De garantie dat er achter de andere versoberingen in het tracé geen scopewijzigingen schuil gaan, kan de oud-minister niet geven.

*De heer **Koopmans**: Er zitten andere versoberingen in het Malle Jan-akkoord. Er zitten aanpassingen in de havenspoorlijn, het CUP en de tunnelbeveiliging. Hoe kan de Kamer bij het sluiten van zo'n akkoord weten dat het gaat om scopewijzigingen?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ik geloof niet dat daar echt sprake was van scopewijziging. Ik keer terug naar de relatie tussen de uitvoerder van het werk en het departement van Verkeer en Waterstaat en dus de minister. Die relatie is heel lastig. De minister is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering. Er zit een laag tussen, namelijk RIB. De relatie tussen het departement en Railinfrabeheer was in 1995 niet geregeld. Er waren grote culturele verschillen. Railinfrabeheer was echt een ouderwetse organisatie.*

*De **voorzitter**: Het gaat om een simpele vraag. De Kamer wordt geïnformeerd.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ik wilde uitleggen dat de minister ook niet alles weet.*

Kosten voor na-onderhoud

De projectdirectie en NS Railinfrabeheer komen ook overeen de kosten voor na-onderhoud van de Betuweroute uit het projectbudget te halen. Hier is een bedrag van f 69 miljoen mee gemoeid. Deze optie is al in het najaar van 1996 door de projectdirectie geopperd (zie paragraaf 7.3.2). De projectdirectie acht deze maatregel billijk omdat het «strikt genomen» de taakopdracht van Railinfrabeheer is om de Betuweroute te realiseren en

niet te onderhouden. «De kosten voor het na-onderhoud moeten gefinancierd worden uit andere onderdelen van de V&W-begroting».²⁵⁸

Engineering, Apparaat, Toezicht

Bij het begroten van infrastructuurprojecten wordt in het Infrastructuurfonds gerekend met een vast percentage van 16 procent voor EAT-kosten, waarbij een kostenstijging als gevolg van scopewijzigingen dus automatisch leidt tot een proportionele stijging van de EAT-kosten. Bij de Betuweroute wordt gerekend met een percentage van vijftien procent.²⁵⁹ Bij een investeringsbedrag van f 8 miljard leidt dat tot een budget voor EAT-kosten ter grootte van f 1200 miljoen. In het Malle Jan-akkoord wordt afgesproken om dit bedrag te fixeren. Bij een stijging van het budget, zelfs wanneer het om scopewijzigingen gaat, blijft de post EAT dan ongewijzigd (in reële termen).

*De heer **Buck**: Mijn voorganger had een afspraak gemaakt met de heer Visser [directeur projectdirectie Betuweroute, red]. Hij zou de ambitieuze inspanning doen om de EAT-kosten te beperken tot 15 procent van de bouwkosten. In 1996 heeft hij daar een brief over geschreven. Hij citeert daarin de heer Lambarts, die dat een heel ambitieuze opgave vindt. (...) Die ambitieuze afgesproken 15 procent EAT was gebaseerd op de theorie dat bij zo'n heel groot project repeteereffecten zouden optreden.*

Dat de repeteereffecten niet optreden blijkt in latere jaren. In 2004 is de stand f 1640 miljoen, wat zelfs met reguliere prijsbijstellingen een aanzienlijke overschrijding van het budget is. Bij het sluiten van het Malle Jan-akkoord plaatst NS Railinfrabeheer de opmerking dat ze nog niet weet hoe deze afspraak gerealiseerd kan worden.

*De heer **Buck**: Ik heb daar toen een kanttekening bij geplaatst. Op het moment van het sluiten van het Malle Jan-akkoord had ik daarvoor geen maakbaar plan. Ik had niet het besef dat ik het zonder aanpassingen voor f 1200 miljoen zou kunnen doen. Wij zouden het wel gaan proberen. (...) Dat maakbaar plan heb ik ook nooit gekregen. (...) In het Malle Jan-akkoord heb ik beloofd dat ik mij zou inspannen om te kijken of het zou lukken. Dat is mijn handtekening waard.*

De minister ziet dit anders. Er was wel degelijk een harde afspraak.

*Mevrouw **Netelenbos**: Als een opdrachtgever het fixeert, kan ik mij geen uitvoerder voor de geest halen die zegt: goed idee. Met de fixatie als zodanig was men het eens. Dat men er maanden later op terug wilde komen, heb ik ook geconstateerd. Dat geeft ook de ongemakkelijke relatie weer tussen Verkeer en Waterstaat en de taakorganisatie van de NS. Ik weet wel dat op mijn departement men nogal geschrokken was van het feit dat er een afspraak gemaakt was, die er vervolgens niet was. Het was de ervaring die wij met de NS wel vaker hadden.*

Uit het verslag van het voortgangsoverleg tussen de projectdirectie en NS Railinfrabeheer blijkt dat Railinfrabeheer bij monde van Buck in september 1998 heeft laten weten dat de fixatie van de EAT-kosten moeilijk haalbaar is. «Buck geeft aan dat hij zich in ieder geval sterk wil maken voor het gefixeerde bedrag van f 1317 miljoen (waarvan f 77 miljoen bijdragen van derden) en dat een extra inspanning van f 40 miljoen volgens hem moeilijk haalbaar is.»

²⁵⁸ Verslag van het 46ste voortgangsoverleg tussen MgBr en de Projectdirectie, d.d. 30 september 1998.

²⁵⁹ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 109.

7.5 Nut en noodzaak opnieuw op de agenda

Naast de problemen op het gebied van projectbeheersing laait in het najaar van 1998 ook het debat over nut en noodzaak van de Betuweroute weer op. Een kritische brief van acht hoogleraren is hier mede de oorzaak van. Het kabinet wil van een tweede heroverweging niets weten.

7.5.1 Kritiek van hoogleraren

Het eerste signaal dat de principiële discussie rond de Betuweroute nog niet is beëindigd, is de voorstudie «Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie», die professor Pols, hoogleraar planning aan de TU Delft, in 1997 verricht in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).²⁶⁰ Pols zet zich al sinds 1993 in om het kabinet en de Tweede Kamer ervan te overtuigen, dat de aanleg van de Betuweroute een onverstandige beslissing is (zie hoofdstuk 5).

De aanleg van de Havenspoorlijn is volgens Pols wel nodig, maar «*omdat containerdiensten tot aan Bazel en Wenen goed kunnen varen zou multimodaal vervoer over water en over het bestaande spoorwegnet, de Betuweroute tot ver in 21e eeuw overbodig maken (...) Uitstel levert aanzienlijke besparingen op (...)*». De Betuweroute zou gefaseerd aangelegd moeten worden en de binnenvaart zou een belangrijk deel van het vervoer voor haar rekening kunnen nemen. In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer laat minister Jorritsma weten dat zij de opvattingen van Pols «*al uit een ver verleden*» kent. «*Zijn opvattingen zijn voldoende weerlegd door berekeningen van het CPB*».²⁶¹

De heer Hermans: Hoe kwalificeert u deze uitlating?

De heer Pols: Deze is pertinent onjuist. Mijn opvattingen strookten met de latere berekeningen van het Centraal Planbureau (Noot: Pols doet hier Werkdocument 75). (...) De boodschap is heel goed overgekomen. Overigens moet ik wel zeggen dat, afgezien van de opmerking van de minister, er nooit, op welk onderdeel dan ook, door wetenschappers kritiek is geweest op delen van mijn nota. Dit is de enige kritiek die ik ooit heb gehoord en die wordt niet ondersteund door uitspraken van andere wetenschappers die mij bekend zijn.

Tot een politieke discussie leidt de voorstudie in 1997 niet. Dat verandert als de economen Van Gent en Verhoef in september 1998 een nieuwe impuls geven aan de discussie met een artikel getiteld «Betuwelijn is heroverweging waard».²⁶² In navolging van Pols, bepleiten Van Gent en Verhoef een gefaseerde aanleg van de Betuweroute in combinatie met versterking van de binnenvaart.

De twee economen openen het artikel met de stelling dat de Nederlandse overheid met de aanleg van de Betuwelijn een historische vergissing begaat. De aanlegkosten zouden nooit terugverdiend kunnen worden, er zouden forse exploitatietekorten ontstaan en het is «*volkomen onduidelijk*» of de lijn, gelet op de prijs- en kostenverhoudingen van de diverse modaliteiten, wel zal worden gebruikt. Daarvoor zijn ± net als de commissie Hermans concludeerde ± stevige heffingen op het wegvervoer nodig. En gezien de complexiteit van deze materie valt het niet te verwachten dat in Europees verband hierover overeenstemming wordt bereikt. Economisch is dit ook niet verantwoord volgens beiden, omdat het wegvervoer veruit het meeste bijdraagt aan onze economie. Na het

²⁶⁰ Pols, A. A. J., Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie: Votalisering in de economie: voorstudies en achtergronden/Gelok, M. F., Jong, W. M., (red.) Den Haag, SDU.

²⁶¹ TK, Aangangsels Handelingen II, 1996±1997, nr. 1437.

²⁶² «Betuwelijn is heroverweging waard», in NRC Handelsblad, d.d. 26 september 1998.

belasten van het wegvervoer zouden verladers bovendien eerder kiezen voor de binnenvaart.

Van Gent en Verhoef menen dat het verstandig is als *«de politiek vooralsnog afziet van de aanleg van de Betuwelijn.»* In plaats daarvan moet de minister van Verkeer en Waterstaat zich sterk maken in EU-kringen voor doorbelasting van externe kosten van het goederenvervoer over de weg. In de tussentijd moet onderzoek worden gedaan naar de capaciteit van de binnenvaart en moeten de meest prangende knelpunten daarin worden opgelost. Mocht de EU besluiten tot het doorbelasten van externe kosten, dan moet worden gezien of de groei in het railgoederenvervoer zich doorzet en of deze met de binnenvaart kan worden geïntegreerd. *«Voor de korte termijn is nog een win-win-situatie denkbaar: de aanleg van een goede spoorverbinding tussen de Maasvlakte en Kijfhoek. Samen met de genoemde verbeteringen ten bate van de binnenvaart is Nederland voor een fractie van de f 10 miljard klaar.»*

«Inhoudelijk zijn wij het eens met de conclusie van Gent en Verhoef: voorlopig zou uitsluitend de Havenspoorlijn (tracé Maasvlakte±Kijfhoek) aangelegd moeten worden.» Tot deze opmerkelijke conclusie komen ambtenaren van het ministerie van Financiën in een notitie aan minister Zalm naar aanleiding van dit artikel.²⁶³ Desondanks, zo constateren de ambtenaren van Financiën in de richting van hun minister *«is de politieke realiteit dat minister Netelenbos verklaard heeft dat de aanleg van de Betuweroute niet ter discussie staat.»*

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorziet men dat minister Netelenbos in de ministerraad van 2 oktober 1998 wel eens vragen zou kunnen krijgen over de Betuweroute.²⁶⁴ Ter voorbereiding krijgt minister Netelenbos een aantal gegevens mee, waar zij in de discussie gebruik van kan maken:

- ± heroverweging van de Betuweroute is niet aan de orde: *«De Betuweroute is voor u geen discussie. De argumenten voor de Betuweroute die we hadden in 1993 en in 1995 gelden nog steeds»;*
- ± de aanleg is in volle gang en wordt binnen de planning en het budget gerealiseerd: *«Over de exploitatie hebben wij goede ideeën waarover de Kamer conform afspraak volgend voorjaar wordt geïnformeerd. Problemen dat andere projecten niet ± of niet op tijd ± kunnen worden gerealiseerd kunnen niet op de Betuweroute afgewenteld worden»;*
- ± temporiseren van A15-gedeelte is onaanvaardbaar: *«Om de groei van het goederenvervoer op verantwoorde wijze op te vangen had de Betuweroute al eerder klaar moeten zijn; 2005 is in dit opzicht al een te laat tijdstip voor ingebruikneming»;*
- ± stoppen bij rangeerterrein Kijfhoek is zinloos. *«Stoppen met de bouw bij Kijfhoek betekent dat het railgoederenvervoer kansloos is.»* Dit zou, samengevat, betekenen dat de bodem onder het goederenvervoerbeleid, als verwoord in de nota Transport in Balans wegvalt (zie box) en dat per saldo de bestuurlijke geloofwaardigheid van de regering inzake ingezet beleid, zowel nationaal als internationaal, ernstig wordt aangetast.

²⁶³ Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 28 september 1998, kenmerk AFEP 98/1885.

²⁶⁴ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 1 oktober 1998, kenmerk DGG/PDBR/N98±111.HK.

Transport in Balans (1996)²⁶⁵

In de nota Transport in Balans verwoordt het kabinet haar visie op het goederenvervoer-beleid. Het kabinet hecht veel waarde aan het tot stand brengen van de modal shift. Het streven is er onder meer op gericht een modal shift te bewerkstelligen van circa 50 miljoenn. ton. Hiervan zal circa 20 miljoen naar het spoor gaan (een volume van ruim 30 miljoen ton over de Betuweroute in 2015 kan zonder meer gehaald worden), circa 20 miljoen naar de binnenvaart, circa 11 miljoen naar de shortsea en ook de buisleidingen zullen waarschijnlijk een groei te zien geven. Bij het stimuleren van de modal shift zet het kabinet primair in op het verbeteren van de prijs/kwaliteitverhouding (de concurrentiepositie) van het vervoer per spoor, over water en via buisleidingen. *«We kiezen uitdrukkelijk niet voor een drastische verhoging van de kosten of voor een limitering van het wegvervoer, zoals wel is bepleit (onder meer door de commissie Hermans). Wel wil het kabinet zich in Europees verband, door verhoging van de variabele kosten in het wegvervoer en, op langere termijn, door rekening rijden, de relatieve positie van alternatieve vervoersdragers geleidelijk sterker maken.»*

Afwikkeling via andere modaliteiten, modal shift, is het krachtigste middel, maar dit is lang niet altijd een afdoende alternatief volgens het kabinet. «Daarom moeten we er ook voor zorgen dat er zo min mogelijk «lege» kilometers gereden worden en dat de voertuigen zo min mogelijk milieubelasting veroorzaken. Efficiënter en schoner wegvervoer dus. Daarnaast is optimaler gebruik en aanpassing van de infrastructuur een mogelijkheid om de capaciteit te vergroten en de doorstroming te verbeteren.» De inspanning van de overheid zal onder meer bestaan uit: bevorderen van schonere vervoermiddelen, vooral door regelgeving in Europees verband, bevorderen van efficiënter wegvervoer: minder gereden kilometers voor dezelfde logistieke prestatie, stimuleren van de ontwikkeling van systemen en technologie voor transport en logistiek, ten behoeve van doelmatige goedrenstromen en gerichte verbetering van de infrastructuur door uitbreiding en betere benutting.

Verder meldt het kabinet onder andere dat:

- ± de liberalisatie van het goederenvervoer in de Unie nog moet worden afgerond. *«De eerste helft van 1997, tijdens het Nederlandse voorzitterschap, maar ook daarvoor en daarna, zal de minister van Verkeer en Waterstaat zich inzetten om de laatste obstakels voor een volledig vrije Europese vervoersmarkt te helpen opruimen»;*
- ± prijsbeleid een geschikt middel kan zijn om de goedrenstromen in de gewenste richting te beïnvloeden, maar «we willen er overigens voor waken dat de komende jaren binnen de Europese Unie wildgroei gaat ontstaan van verschillende systemen voor rekening rijden, waardoor de doorgang van het verkeer en de interne markt zouden worden gehinderd.»;
- ± een verhoging van het Eurovignet zeer ongewenst is omdat hiermee de vaste en niet de variabele kosten voor het wegvervoer omhoog gaan.;
- ± harmonisatie van de heffingen in Europees verband van groot belang is uit het oogpunt van het tegengaan van concurrentievervalsing in het wegvervoer.

De brief van de acht hoogleraren

Op 9 oktober 1998 sturen acht hoogleraren, waaronder Pols, Heertje, Van Gent en Verhoef, gezamenlijk een brief aan de Tweede Kamer, waarin ze pleiten voor stopzetting van de aanleg van de Betuweroute, of op zijn minst uitstel van het gedeelte na Kijfhoek. Volgens de hoogleraren dreigt de aanleg van de Betuweroute andere, meer urgente en productieve, investeringen te vertragen of te verdringen. Dit zou onder meer te wijten te zijn aan de langzame ontwikkeling van goederenvervoer per spoor en het uitblijven van de private financiering. Het alternatief ± de binnenvaart ± zou tot dusver onvoldoende onderkend en benut worden. Zij schrijven onder meer: *«Voorkomen moet worden dat de Betuweroute tot een*

²⁶⁵ «Transport in balans», Ministerie van Verkeer en Waterstaat, september 1996.

bestuurs- en planningsramp leidt: een infrastructuurproject dat in België tot de «Grands Travaux Inutiles» gerekend zou worden. Gewijzigde omstandigheden geven aanleiding tot bezinning en heroverweging. De bereidheid tot heroverweging zou, naar onze overtuiging, het vertrouwen in politieke besluitvorming ten goede komen».

*De heer **Pols**: Er waren twee aanleidingen ... Voor de rest van de Betuweroute, vanaf Kijfhoek naar Zevenaar, was er nog ruimte voor heroverweging. Op dat moment begon duidelijk te worden hoe groot het beslag van de Betuweroute op de begroting werd. De kosten bleven namelijk stijgen. Bij de PKB lag het tegen de f 7 miljard en inmiddels begon het f 9 à f 10 miljard te worden. Het beslag op de begroting was dus groter dan verwacht. Er was nog steeds geen enkel uitzicht op private financiering (...) Bovendien werd toen voor het eerst in zijn volle omvang duidelijk dat de Betuweroute ten koste ging van andere, mogelijk meer urgente en productieve investeringen. Dat was eigenlijk nooit doorgedrongen; er heerste een soort én-én-denken, alsof het geld niet opkon, ook bij politici. Dat was dus een nieuw moment. Inmiddels werd ook steeds duidelijker dat er nieuwe ontwikkelingen waren. Er was aanleiding tot heroverweging en het was een goed moment van heroverweging.*

Geen onderzoek, maar een notitie

In een eerste reactie suggereren ambtenaren van het ministerie van Financiën aan hun minister nader onderzoek: *«Indien de wenselijkheid van de Betuweroute thans reeds in de RROM/MICES aan de orde zou komen (...) kan overigens het aspect van opknippen/uitstel/gedeeltelijke afstel worden meegenomen (als dat tenminste nog op een fatsoenlijke manier mogelijk is; onderzoek zou dat moeten uitwijzen).»²⁶⁶*

In de RROM van 13 oktober 1998 komt de Betuweroute ter sprake. Door ambtelijk Verkeer en Waterstaat wordt aan minister Netelenbos gemeld dat de naar verwachting ministers Pronk, hoewel dit *«bij ambtelijk VROM niet of nauwelijks leeft»*; en Zalm zich hard zullen maken voor nader onderzoek. Minister Jorritsma van Economische Zaken zou niet voor een heroverweging zijn. De door haar voorgestane «opportuniteitstoets voor grote projecten» zou niet meer voor de Betuweroute gelden.²⁶⁷ Onder leiding van de minister-president, die de RROM voorziet, wordt besloten dat er geen aanleiding is om het aanlegbesluit te overwegen. Wel zal er een notitie aan de Tweede Kamer worden voorbereid over de stand van zaken, de nieuwste inzichten en prognoses. Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt *«tijdens de herfstvakantie»* de notitie *«geforceerd geproduceerd.»²⁶⁸* De werktitel luidt: *«De Betuweroute is meer dan ooit nodig.»*

Bespreking in de ICES

De conceptnotitie wordt op de 26 oktober 1998 besproken in de ICES. Over deze vergadering bestaan veel verschillende herinneringen. De heer Van Wijnbergen, op dat moment secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en voorzitter van de ICES, herinnert het zich als volgt:

*De heer **Van Wijnbergen**: In de ICES is geconcludeerd dat het praatstuk dat Verkeer en Waterstaat aan het kabinet wilde sturen ten behoeve van de beslissing over herijking, serieus tekortschoot. Meer in bijzonder was de hoofdfout vanuit projectanalyse-oogpunt gezien, dat helemaal niet naar alternatieven werd gekeken. Er lag een duidelijk alternatief, namelijk containervervoer over de Rijn. Iedereen wist dat, als de «cap» op de prijzen zo was dat je concurrerend bleef met containervervoer over de Rijn, de Betuwelijn nooit*

²⁶⁶ Nota aan de minister van Financiën, d.d. 12 oktober 1998, kenmerk IRF 98/0176.

²⁶⁷ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 4 november 1998, kenmerk DGG/S/98007523.

²⁶⁸ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 23 oktober 1998, kenmerk DGG/S/98007520.

financierbaar zou worden. Dat alternatief werd in het verhaal van Verkeer en Waterstaat niet bekeken. Ik herinner mij die vergadering nog wel. Daarin is gezegd: dit is onvolgende, dit kan niet. Zo kun je een advies niet onderbouwen, dus wij willen het graag terugzien, maar met een expliciete vergelijking van containervervoer over de Rijn.

Een tweede bespreking in de ICES over de notitie heeft niet plaatsgevonden.

*De heer **Van Wijnbergen**: Dat is nooit gekomen. Dat hebben wij nooit gekregen. Mevrouw Netelenbos heeft haar verhaal zelf in het kabinet gebracht. Die besluitvorming is sowieso een week vervroegd. Dat was het eigenlijk. Er is ook nooit een formeel advies over gekomen.*

*De **voorzitter**: Een week vervroegd ten opzichte van?*

*De heer **Van Wijnbergen**: De oorspronkelijke datum die wij op het oog hadden, toen wij het bespraken in de ICES. Het is toen vrij onverwacht eerder in het kabinet aan de orde gekomen. Ik was er in ieder geval niet van op de hoogte dat dit zou gebeuren.*

Van Wijnbergen karakteriseert de situatie achteraf als volgt.

*De heer **Van Wijnbergen**: Het was duidelijk dat op politiek niveau was besloten, de Betuwelijn gewoon door te zetten. (...) De kabinetsleden die ik hierover expliciet gesproken heb ± voor zover ik mij kan herinneren, waren dat alleen mevrouw Jorritsma en mevrouw Netelenbos ± waren helemaal overtuigd en wilden geen advies hebben, want ze wisten het wel. Het groepje hoogleraren werd ook wat denigrerend afgedaan, in de trant van «dat zijn die rare professoren». Men vond het helemaal niet nodig om hen te horen. Men wilde hier geen advies over, want men had intern-politiek besloten om die lijn aan te leggen. Waarom dit zo enorm belangrijk was, is mij nooit helemaal duidelijk geworden. Het argument van de Rijn, waarvan iedereen met gezond verstand had kunnen bedenken dat dit de doodsteek voor de Betuwelijn is, wilde men gewoon niet horen. Wat daar achter zat, moet u mij niet vragen. Het is mij nooit uitgelegd. (...) Hoe was het gevoel erover? Er gebeuren wel meer dingen waar je het als ambtenaar niet mee eens bent, maar de ministers hebben een politieke achterban en zijn gekozen en ambtenaren niet. Zij hebben op zich het recht, dat te doen. Ik vond dat persoonlijk een onverstandige beslissing, maar goed, ik was niet gekozen en zij wel. Zij hebben wel het recht, dat te doen. Je kunt je afvragen of het verstandig is geweest, maar goed.*

Mevrouw Netelenbos ontkent dat er verschil van mening in de ICES was en dat er versneld besluitvorming heeft plaatsgevonden.

*Mevrouw **Netelenbos**: Mijn medewerker die in de ICES opereerde, en de secretaris-generaal hebben mij aangegeven dat er helemaal geen verschil van mening is geweest in de ICES.*

*De **voorzitter**: (...) En het is ook niet zo dat u het proces versneld heeft door eerder naar de ministerraad te gaan om op die manier een beslissing te forceren? U bestrijdt die versie?*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ja. Ik heb dat ook allemaal gehoord. Dus heb ik de mensen die erbij zijn geweest gevraagd hoe het zat. Er is een unaniem ICES-advies naar de ministerraad gegaan. Dat is gewoon keurig afgeprocedeerd. Er is ook niets versneld.*

De heer Zalm ondersteunt de zienswijze van mevrouw Netelenbos, maar meent dat er geen ICES-advies is geweest omdat daar geen reden toe was.

De heer Zalm: Ik heb dat verhaal nog even gecheckt. Ik dacht: goh, wat een vreemd verhaal. Van Wijnbergen was toen immers voorzitter van de ICES. Ik heb nog gevraagd of wij een waarschuwing van de ICES hebben gekregen in de zin zoals hij dat hier bij u verwoordde. (...) Ons is nooit een alarmerend bericht van de voorzitter van de ICES geworden dat wij onverantwoorde dingen aan het doen waren. (...) De ICES heeft de avond van 26 oktober 1998 nog vergaderd over de brief die voorlag van Verkeer en Waterstaat. Er zijn nog een aantal suggesties voor veranderingen in aangebracht. Mij is niet de opvatting van de voorzitter van de ICES geworden dat dit absoluut niet kon en moest en weet ik veel wat. Ik vrees echt dat zijn geheugen hem in de steek heeft gelaten. (...) Het was zelfs zo weinig spectaculair dat wij er geen afzonderlijk advies over hebben gekregen. Men heeft wel vergaderd over de brief, zo wordt mij door mijn ICES-lid gemeld, maar men vond het overdreven om daar een apart advies over af te scheiden.

Omdat van ICES-vergaderingen geen verslagen worden gemaakt en uit deze en andere gesprekken die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft gevoerd tegenstrijdige beelden naar voren komen, is niet te achterhalen wat in de vergadering exact is besloten. In de besluitenlijst, die wel beschikbaar is, is opgenomen dat de notitie, nadat deze door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is aangepast, conform het besprokene, aan de Ministerraad kan worden voorgelegd. Omdat de aard en de strekking van de opmerkingen niet staan vermeld, kan niet worden vastgesteld of de conceptnotitie ambtelijk positief dan wel negatief werd onthaald. Wel is zeker dat de heer Van Wijnbergen zich in de betreffende vergadering kritisch toont over de conceptnotitie. Ambtelijk Verkeer en Waterstaat meldt achteraf aan minister Netelenbos: «Ambtelijk Economische Zaken was altijd positief, maar secretaris-generaal Van Wijnbergen heeft zich recent in de ICES zeer negatief opgesteld (was zeer bevooroordeeld mogelijk door contacten met prof. Heertje. Hij organiseert binnen Economische Zaken een discussie met Heertje en Pols).»²⁶⁹ Dit seminar is een volgend incident, dat de sfeer rond het dossier Betuweroute tekent.

Seminar Betuweroute

Als de discussie over de Betuweroute oplaait, vat Van Wijnbergen het idee op om binnen het ministerie van Economische Zaken een discussie-bijeenkomst te organiseren over de Betuweroute.

De heer Van Wijnbergen: Toen ik secretaris-generaal werd, heb ik een seminarserie bij Economische Zaken ingesteld. Eenmaal per maand was er een seminar waarvoor als leidraad werd gebruikt dat voornamelijk mensen uitgenodigd zouden worden die het niet met bestaand beleid eens waren. Ik wilde een serieuze discussie en niet alleen maar horen hoe goed onze eigen plannen waren. Ik wilde mensen horen die ze eigenlijk helemaal niet goed vonden. Dat was volledig bedoeld om de kwaliteit van het debat wat omhoog te krijgen.

Voor het seminar rond de Betuweroute besluit de heer Van Wijnbergen enkele van de kritische hoogleraren uit te nodigen.

De heer Van Wijnbergen: Dat waren mensen die zich behoorlijk stevig in de publiciteit hadden geroerd als opposenten van de Betuwelijn. Het leek mij toen een goed idee om die mensen binnen Economische Zaken aan het woord te laten en debat te laten voeren met de mensen van Economische Zaken, ruimtelijke ordening, waar de «party line» wel werd gevolgd. Het leek mij goed om die twee in één ring te zetten.

²⁶⁹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 november 1998, kenmerk DGG/S/98007523.

Dit initiatief wordt niet op prijs gesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

*De heer **Van Wijnbergen**: Dat gaf echter nogal wat commotie, overigens niet bij Economische Zaken. Mevrouw Jorritsma had daar op zich geen moeite mee. Het was overigens een besloten, intern seminar, maar vanuit Verkeer en Waterstaat ging het helemaal fout. Mevrouw Netelenbos was daar bijzonder verontwaardigd over. Zij schreef een officiële brief, een blauwe brief. Zij vond het onacceptabel dat dit soort dingen georganiseerd werden. Het was mij niet helemaal duidelijk waarom dat zo moeilijk lag. Het was een intern seminar, dat niets met de besluitvorming had te maken. Er werd gewoon intern een debat georganiseerd en verder niks.*

*De heer **Koopmans**: Wat was volgens u de oorzaak van de gang van zaken ten aanzien van dat seminar, waarmee u de bedoeling had, de kwaliteit van de discussie en de besluitvorming binnen uw departement op te krikken?*

*De heer **Van Wijnbergen**: Dat is zeer ongebruikelijk. Het is ook de enige keer dat dit ooit is gebeurd. Het was heel apart dat er een interventie op ministersniveau kwam om een interne discussie te blokkeren. Dat geeft wel aan hoe politiek gevoelig het allemaal lag. De conclusie die ik hieruit trek, is nogal duidelijk. Ik denk dat men wist dat er een beslissing werd genomen die op inhoudelijke gronden niet te verdedigen was. Dat wil je niet te veel laten horen, dus er werd zoveel mogelijk gepoogd, inhoudelijke discussies te blokkeren. Het is erg ongebruikelijk dat er ministerieel een poging werd gedaan om zo'n intern seminar te blokkeren. Mevrouw Jorritsma heeft het overigens niet verboden. Zij heeft wel aangegeven dat het allemaal erg gevoelig lag, maar zij heeft niet gezegd dat het niet door kon gaan. Het is in mijn ervaring de enige keer dat het ooit is gebeurd.*

Minister Netelenbos kijkt als volgt op dit voorval terug.

*Mevrouw **Netelenbos**: Blauwe brieven zijn brieven die ministers onderling schrijven. Ik vind het buitengewoon opmerkelijk dat blauwe brieven nu opeens een rol gaan spelen, maar goed, dit terzijde. Er was ooit een voorganger van mij en die heeft gezegd: er is maar één minister van Verkeer en Waterstaat. Als er een enorm publiek debat ontstaat over de Betuweroute, een «open zenuw»-erfenis, en je dat serieus wil nemen, hetgeen ik heb gedaan, dan is het toch wel buitengewoon opmerkelijk dat de secretaris-generaal van Economische Zaken zonder enige vorm van overleg meent daarin een heel separate rol in te moeten spelen. Dat vind ik een heel rare manier van werken. Dat doen wij gewoon samen, dat doen wij in collegiaal overleg.*

7.5.2 Notitie Betuweroute

Terwijl op het gebied van de financiën het «Malle Jan»-akkoord wordt afgesloten, vergadert het kabinet op 6 november 1998 over de notitie Betuweroute, zoals die dan is gaan heten.

Aan de vooravond maken ambtenaren voor minister Netelenbos de balans op. Minister Pronk zou inmiddels op zijn eerdere standpunt, om nader onderzoek te willen, zijn teruggekomen. Minister Jorritsma en de minister-president hadden zich eerder al tegen nader onderzoek uitgesproken. De enige onzekere factor is minister Zalm, die zich ± conform het advies van zijn ambtenaren ± tot dan toe op het standpunt stelt dat de rentabiliteit van de Betuweroute aannemelijk moet worden gemaakt en dat nader onderzoek nodig is. Het CPB zou gevraagd kunnen worden dit nogmaals in kaart te brengen. «*We weten niet of Minister Zalm dit opnieuw aan de orde zal stellen*», zo schrijven de bewuste ambtenaren.²⁷⁰

²⁷⁰ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 november 1998, kenmerk DGG/S/98007523.

Voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat is dit aanleiding om voor de zekerheid een verkennend gesprek met het CPB aan te vragen. Over dit gesprek wordt minister Netelenbos op 4 november 1998, daags voor het kabinetsberaad, ingelicht:²⁷¹ «In ons gesprek met het CPB werd gezegd «wij waren altijd tegen de Betuweroute en zijn dat nog steeds». Het plaatje is sinds hun vorige rapport slechter geworden door de besluiten van kabinet en Kamer in 1995 en 1997 om voor f 0,85 miljard extra inpassingsmaatregelen te treffen en de tunnels voor «double stack» geschikt te maken (f 0,15 miljard) (...) Wij hebben tegenover deze negatieve ontwikkelingen gesteld dat de onzekerheden m.b.t. de potentie van het spoorvervoer zijn afgenomen (...). In hun modelmatige denken heeft dit echter een negatief effect op de baten (theoretisch hebben ze gelijk, maar het is nauwelijks uit te leggen). Om deze redenen ontraden wij een nader onderzoek door het CPB.»

Terwijl minister Netelenbos wordt ontraden in te stemmen met nader onderzoek door het CPB, omdat gevreesd moet worden dat de uitkomsten negatief zullen zijn, krijgt minister Zalm het tegenovergestelde advies van zijn ambtenaren.²⁷² Hij ziet geen aanleiding dit advies te volgen. In de Ministerraad verloopt de besluitvorming uiteindelijk dan ook soepel.

De heer Zalm: Toen was de conclusie dat het geen zin had omdat daar toch niets nieuws uit zou komen. Ik ben destijds niet geadviseerd om dwars te gaan liggen om nog andere dingen te laten doen. Dat is wat mij maar goed ik heb een notitie van 5 november ten behoeve van de ministerraad van 6 november. Als ik het mij goed herinner, was het toen aan de orde.

De voorzitter: Er wordt u geadviseerd. Nogmaals, het zijn gewoon ambtelijke adviezen. Laten wij daarover duidelijk zijn. Er wordt geadviseerd om tevens aan te geven dat de marktsituatie het onwaarschijnlijk maakt dat op korte termijn aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute haalbaar is. Dat gaat over de private bijdrage. Dit wordt gezegd om de variant van gefaseerde aanleg te verdedigen dan wel in te stemmen met een heroverweging.

De heer Zalm: Dat was voor mij, zoals bekend, absoluut geen nieuws.

De voorzitter: Is het dan zo dat de herijking binnen het kabinet op geen enkele manier een moment geweest is?

De heer Zalm: Dat was niet een ministerraad waarvan je dacht: tjongejonge, dat zal wel weer een goede worden. Het was waarschijnlijk ook vanwege toezeggingen die wij op dat punt hadden gedaan, nog eens even kijken of alles een beetje loopt zoals je dacht. Wat mij daarvan bijstaat is dat daar eigenlijk weinig spectaculair nieuwe ontwikkelingen uit naar voren kwamen. De vervoersontwikkeling ging zelfs ietsje beter dan wij dachten. Het bewoog zich in ieder geval keurig tussen de prognoses. Daar kwam eigenlijk heel weinig uit. Over het punt van de gesplitste aanleg was maar een ICES-lid voor en dat was het CPB. De anderen waren daar allemaal tegen, ook met goede argumenten vind ik. Ik heb net aangegeven dat je, als het echt zou lopen, je vervolgens ik weet niet hoe lang bezig was om weer opnieuw de hele Betuwerouteprocedure te doorlopen. Die vergadering was veel minder intensief en veel minder zwaar dan de vergadering in 1995. Dat kan ik ook uit de ambtelijke stukken nog destilleren.

²⁷¹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 4 november 1998, kenmerk DGG/S/98007523.

²⁷² Nota aan de minister van Financiën, d.d. 5 november 1998, kenmerk AFEP 98/2213.

Na de Ministerraad van 6 november 1998 wordt de notitie Betuweroute nog diezelfde dag naar de Tweede Kamer gestuurd.²⁷³ Aanleiding voor deze notitie is «*de voortdurende suggestie in de media om het besluit tot aanleg van de Betuweroute te heroverwegen.*» De hieruit resulterende onzekerheid kan leiden tot een «*self fulfilling prophecy*», aldus de minister. «*Daarom hebben wij de argumenten die in 1995 hebben geleid tot bevestiging van het besluit uit 1993 geactualiseerd en nogmaals op een rij gezet teneinde duidelijkheid te scheppen.*»

Voor het kabinet staat onomstotelijk vast: de argumenten van 1995 zijn onverminderd van kracht. Conclusie is dat «*zich geen nieuwe feiten hebben aangediend en dat de aanleg van de Betuweroute zo spoedig mogelijk moet worden afgerond conform de besluitvorming in het parlement in 1995. De ontwikkelingen sindsdien op de weg, op het spoor en op het water vergroten de urgentie van de Betuweroute*».

Minister Netelenbos wijst op de noodzaak het modal shift-beleid te continueren en te versterken. De files op de wegen zijn verder toegenomen, de milieubelasting door het wegverkeer is onvoldoende gereduceerd en de ruimtenood is nijpender geworden. Ter onderbouwing van de conclusie, somt minister Netelenbos een indrukwekkend aantal punten op (zie box). De notitie bevat ook een bijlage met veertien reacties op veelgehoorde meningen over de Betuweroute.

²⁷³ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 131.

Notitie Betuweroute

In de notitie somt minister Netelenbos de volgende punten op:

- ± het modal shift beleid begint resultaat op te leveren. «Vooral de binnenvaart en het spoorvervoer groeien (met circa 30 en 45 procent in vijf jaar). Gezien de trend lijkt met het pakket maatregelen uit Transport in Balans de gewenste verschuiving van 50 miljoen ton in 2010 naar binnenvaart, spoor en kustvaart haalbaar. Zonder de bijdrage van het spoorvervoer van ruim 20 miljoen ton is dit echter niet mogelijk»;
- ± het stimuleringsbeleid spoorvervoer vruchten af te werpen. Sinds de besluitvorming over de Betuweroute is een duidelijke groei geconstateerd. De belangstelling bij verladers voor spoorvervoer groeit. De nieuwste prognoses, uitgaande van het middenscenario van het CPB en het maatregelenpakket uit «Transport in Balans» geven een volume aan van 39±40 miljoen ton in 2015 ove4r de oost-west as. «Tot en met 1998 is de feitelijke ontwikkeling conform de prognoses. (...) Zelfs de lagere groei van het spoorvervoer of bij een lagere economische groei is het waarschijnlijk dat het minimumniveau van 30 miljoen ton wordt gehaald, gezien onder andere de ontwikkelingen in het wegvervoer (files, kostenverhogingen, weekendrijverboden, etc.)»;
- ± door de groei van het vervoer ontstaan capaciteitsprobleem op het bestaande net. «Deze problemen hebben in 1995 een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming ». De Betuweroute is noodzakelijk om voldoende capaciteit voor goederenvervoer (en daarmee ook voor reizigersvervoer) te creëren;
- ± er zal een infrastructuurheffing worden ingediend waarbij in ieder geval de beheers- en onderhoudskosten van de Betuweroute worden gedekt. Bij private exploitatie lijkt dekking hiervan vanaf het begin mogelijk;
- ± de Betuweroute en de binnenvaart zijn complementair;
- ± de Betuweroute is een strategische investering. Er zijn bedrijfseconomische en macro-economische baten. Verder profiteert het bedrijfsleven van lagere transportkosten en is het goederenvervoersysteem flexibeler. «Onze export- en importpositie met Duitsland en Centraal-Europa wordt versterkt». De terugverdientijd is in het GS-senario weliswaar langer dan 25 jaar, maar gelet op de levensduur van infrastructuur en de mede gezien de niet-economische baten van het project, acht het kabinet dit aanvaardbaar;
- ± de risico's van de aanleg zijn thans beter beheersbaar. Door risicoanalyses en onafhankelijke audits worden de aanlegrisico's bewaakt en «zijn de risico's sinds 1995 duidelijk verminderd en sommige zijn zelfs geheel verdwenen (...) Daarom zijn in deze fase van het project de risico's beter beheersbaar.»;
- ± de Betuweroute heeft ook positieve effecten op de milieu- en veiligheidskwaliteit. Niet aanleggen van de Betuweroute zou de noodzaak, om langs bestaande spoorlijnen kostbare maatregelen te treffen, vergroten;
- ± de IJzeren Rijn is geen alternatief voor de Betuweroute.

In de Tweede Kamer

Na alle commotie organiseert de Tweede Kamer een hoorzitting. Mevrouw Verbugt (VVD) hierover:

Mevrouw Verbugt: Alle Kamerleden hadden wel wat kritische vragen, maar in die brief brachten de hoogleraren niet echt nieuwe argumenten naar voren. Ik heb datzelfde van mijn collega's begrepen. (...) Ik heb al vaker gezegd, ook in verschillende debatten, dat de Betuwelijn een project is waar voor- en tegenstanders elkaar nooit hebben kunnen overtuigen. Zolang ik in de Kamer zat, zo'n tien jaar, zijn er brieven gekomen van tegenstanders en waren dat ook altijd brieven van ongeveer gelijke strekking. In 1998 was ik daar dan ook niet zo over verbaasd. Het waren ook toen niet echt nieuwe argumenten.

Op 12 november 1998 voert de Tweede Kamer overleg met de minister over onder meer de vierde en vijfde voortgangsrapportage Betuweroute, als ook over de private financiering van de Betuweroute.²⁷⁴ Het overleg wordt op 10 december 1998 voortgezet. Hoewel de notitie Betuweroute niet als zelfstandig document geagendeerd staat, is er wel veel aandacht voor de notitie en de brief van de acht hoogleraren.

Vanuit de fracties van de PvdA en de VVD is er steun voor minister Netelenbos. Beide partijen zijn overtuigd van het strategische belang van de Betuweroute en het besluit de Betuweroute aan te leggen wordt door die twee coalitiepartijen dan ook niet ter discussie gesteld. Coalitiegenoot D66 is minder positief. De oppositie is verdeeld.

Fractiestandpunten

- ± de heer Feenstra (PvdA) onderstreept het strategische belang van de Betuweroute. Hij is er evenwel niet zeker van dat er, zoals de regering zegt, geen nieuwe feiten zijn. Feenstra is niet blij met de hernieuwde discussie over de Betuweroute naar aanleiding van de brief van de acht hoogleraren, van wie hij de argumenten bestrijdt. Voor alle modaliteiten geldt dat binnen Europa een gebruikersheffing moet worden ingevoerd, waarmee ten minste de kosten van onderhoud en beheer kunnen worden betaald. Feenstra wil verder een voortvarende aanpak van de noordoostelijke verbinding;
- ± mevrouw Verbugt (VVD) sluit zich aan bij het betoog van Feenstra over het strategische belang van de Betuweroute en maakt de minister een compliment voor de uitvoerige documentatie. De VVD vindt de minister optimistisch over de kostenontwikkeling;
- ± volgens de heer Leers (CDA) is het antwoord op veel vragen steeds uitgesteld. Het CDA heeft de Betuweroute gesteund onder drie voorwaarden: de financiering inclusief privaat deel moet rond zijn, de aansluiting met Duitsland moet geregeld zijn en de aanleg op de Noordtak op het nieuwe spoor moet zijn verzekerd. Hieraan is nog steeds niet voldaan. Leers is vooral bezorgd dat de minister de noordtak zal schrappen wegens geldgebrek: dit is niet acceptabel. *«Wat het CDA betreft is de maat nu vol en dient de regering aan de voorwaarden te voldoen of anders geen verdere verplichtingen aan te gaan.»* Leers verzoekt de regering de Tweede Kamer frequenter te informeren over ontwikkelingen in Duitsland en commitment aan te gaan met de provincie Gelderland voor de Noordtak;
- ± als er een moment voor herijking is, dan is het nu, althans dat vindt mevrouw Giskes (D66). Voordat het grote deel van de financiële verplichtingen wordt aangegaan. Herijking moet wel plaatsvinden in de wetenschap dat het besluit na zeer uitgebreide discussie is genomen en veel uitvoeringsprocessen (onteigening, inpassing) al in gang zijn gezet. De antwoorden van de minister als verwoord in de notitie Betuweroute, zijn voor een deel overtuigend;
- ± de heer Van der Steenhoven (GroenLinks) plaatst vraagtekens bij nut en noodzaak van de Betuweroute. Hij pleit voor een opportuniteitstoets door RIVM/CPB. Als redenen noemt hij het uitblijven van flankerend beleid, de ontwikkeling van de binnenvaart, de prognose van het vrachtvervoer per spoor, de situatie op het punt van de Noordtak en de financiering van de Betuweroute;
- ± de heer Van Bommel (SP) meent dat het kabinet de hakken in het zand heeft gezet bij het opstellen van het regeerakkoord. Van Bommel pleit voor heroverweging omdat er genoeg argumenten uit de samenleving voor zijn aangedragen. De kosten zouden veel hoger zijn dan voorgesteld en prognoses zouden te rooskleurig zijn. Hij uit zijn twijfels over de Duitse aansluiting. Alle redenen om een pas op de plaats te maken en alle prognoses en berekeningen te controleren;

²⁷⁴ Tweede Kamer, 1998±1999, 22 589, nrs. 140 en 141.

- ± nieuwe inzichten, verschoven standpunten, voortgeschreden technische ontwikkeling en problemen met private financiering, uitstel van de aftakkingen van de hoofdtrak. Dat zijn volgens Stellingwerf (RPF) voldoende redenen om tot een gefaseerde aanleg over te gaan;
- ± de heren Van den Berg (SGP) en Schutte (GPV) vinden dat de Tweede Kamer terughoudendheid moet betrachten met het terugkomen op genomen besluiten. Van den Berg bepleit wel een herberekening van de cijfers door het CPB, omdat een kosteninschatting van 20 miljard gulden (inclusief Noord- en Zuidtak) reëler is dan een schatting van 9,5 miljard gulden.

Mevrouw Verbugt meent dat de Tweede Kamer zich kritisch heeft opgesteld in het debat met de minister, terwijl de heer Pols signaleert, dat er een gebrek aan bereidheid was om het debat aan te gaan.

*Mevrouw **Verbugt**: Zo waren er heel veel dimensies en aspecten en moesten wij proberen om met al die kritiek constructief iets te doen in de richting van een project dat al liep en waar de bielzen in feite al werden aangesleept. Voor ons was dit het aangewezen moment om te kijken of er nog overwegingen konden worden gevonden om het proces zo nodig bij te sturen. (...) In 1998 zijn wij het debat met het kabinet ook zeer kritisch ingegaan, maar ik zei net ook al dat de bouw toen al bezig was. Het doel van het debat over deze brief en ook andere brieven was voor ons dan ook het zoeken naar nieuwe feiten die het besluit van destijds wellicht in een ander licht zouden plaatsen. Die nieuwe feiten zouden bijvoorbeeld ook gevonden kunnen worden in het kostenplaatje, de kostenramingen. Voor ons was dat ook een heel belangrijk punt. Dit alles bij elkaar hebben wij gebruikt als basis voor een kritisch debat met mevrouw Netelenbos die toen net minister was geworden.*

De heer Pols is van mening dat de Tweede Kamer in 1998 helemaal niet bereid was om serieus het debat aan te gaan.

*De heer **Pols**: .. er [werd] totaal niet meer gereageerd. (...) daar spelen een aantal dingen een rol: groepsdenken, boter op het hoofd, toegeven dat je vroeger niet hebt opgelet terwijl je wel woordvoerder was enz. Er is een hele reeks van vliegwieleffecten. Als zo'n project inmiddels in gang is gezet, is het bijna niet meer te stoppen, om een aantal redenen. Er zijn een heleboel partijen die er geld aan verdienen en dat graag willen blijven doen. (...)*

Het slot van de discussie is dat de meerderheid in de Tweede Kamer na de notitie Betuweroute geen reden ziet om het verzoek tot heroverweging in te willigen. Achteraf is de Algemene Rekenkamer (2000) kritisch over de notitie Betuweroute.²⁷⁵

²⁷⁵ TK, 1999±2000, 27 195, nrs. 1±2.

De Algemene Rekenkamer over de notitie Betuweroute

De kritiek van de Algemene Rekenkamer spitst zich toe op een aantal punten:

- ± in de notitie wordt selectief omgegaan met de beschikbare vervoersprognoses. Er wordt alleen gerekend met de variant, waarin wordt verondersteld wordt dat het beleid uit de recent vastgestelde nota Transport in Balans (TiB) in de periode 2010 voor 100 procent wordt gehaald. Minder optimistische varianten worden niet doorgerekend;
- ± er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van het Witboek voor de concurrentiepositie van het spoorvervoer van de Europese Unie. Daarin wordt volledig doorbelasting van externe kosten aan weg, water en spoor verplicht gesteld. Voor de concurrentiepositie van het spoor kan dit zeer nadelig uitpakken;
- ± omdat «een beschouwing over de gevolgen van de rationalisatie in de binnenvaart voor de concurrentiepositie van het spoor ontbreekt» kan de complementariteit van spoor en water die de minister veronderstelt, niet worden hardgemaakt. Omdat in de nota Transport in Balans, waar de minister juist naar verwijst, wordt gesteld dat de concurrentie tussen spoor en binnenvaart omvangrijk is, acht «de Rekenkamer (...) deze stellingname in de Notitie Betuweroute niet consistent met de beschikbare beleidsinformatie»;
- ± in de Notitie Betuweroute wordt geen aandacht besteed aan het tragere verloop van de liberalisatie van de spoormarkt, wat voor de Betuweroute onzekerheden met zich meebrengt die in de Notitie Betuweroute worden genegeerd.

Geconstateerd kan worden dat er op het ministerie van Verkeer en Waterstaat al signalen waren dat de liberalisatie wel eens niet zo spoedig zou kunnen verlopen als werd verondersteld. Naar aanleiding van de voorgenomen fusie tussen NS Cargo en de DB Cargo zou de weerstand in landen als Frankrijk en België tegen de liberalisatie wel eens kunnen toenemen.²⁷⁶ Ook zou «de noodzakelijke verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van de andere modaliteiten in ieder geval voorlopig vertraging oplopen.»

Opmerkelijk is verder de uitspraak van minister Netelenbos in de notitie Betuweroute, dat er een infrastructuurheffing zal komen, waarbij in ieder geval de beheers- en onderhoudskosten worden gedekt. Bij private exploitatie zou dekking hiervan, vanaf het begin mogelijk zijn. Op het ministerie van Financiën is men daags voor de ministerraadbesluitvorming tot de conclusie gekomen dat «door het ontbreken van een sterke markt op dit moment, en de mate waarin marktontwikkeling afhankelijk is van onzekere beleidsontwikkelingen in Nederland en Europa, de exploitatie in de eerste jaren na oplevering niet voldoende zal zijn om de exploitatiekosten te kunnen dekken. Dit betekent in de eerste plaats dat deze verliezen opgevangen moeten worden in het Infrafonds. In de tweede plaats zullen deze aanloopverliezen het vermarkten van de exploitatie op enig moment bemoeilijken.»²⁷⁷ Juist deze constatering van ambtelijk Financiën vormde nota bene mede de aanleiding voor het advies aan minister Zalm om in de Ministerraad te pleiten voor een quick scan van het CPB.

Minister Netelenbos meent dat door de groei van het vervoer, capaciteitsproblemen ontstaan op het bestaande net. De Betuweroute zou noodzakelijk zijn om voldoende capaciteit voor goederenvervoer (en daarmee ook voor reizigersvervoer) te creëren. In een boek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer uit 1997, dé adviesdienst van de minister, staat te lezen dat «voor minder geld dan voor de aanleg van de Betuwelijn bijvoorbeeld, zou je in plaats daarvan kunnen investeren in een geavanceerd beheersings- en beveiligingssysteem voor de spoorwegen (...) Daarmee kan de capaciteit van het spoor in één klap verveelvoudigd worden.»

²⁷⁶ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 22 juni 1998, kenmerk DGG/SR/980005637.

²⁷⁷ Nota aan de minister van Financiën, d.d. 5 november 1998, kenmerk AFEP 98/2213.

Curieus is de stelling van de minister dat de risico's van de aanleg van de Betuweroute «*thans beter beheersbaar zijn*» en dat sommige zelfs zijn verdwenen, omdat er risicoanalyses en onafhankelijke audits worden uitgevoerd. De projectbeheersing laat in 1998 nog veel te wensen over (zie paragraaf 7.4 en 7.6). De directeur FEZ concludeerde zelfs dat nog steeds niet helder is wat de concrete risico's zijn en welke acties hiertoe zijn uitgezet dan wel worden uitgezet om deze te beheersen. AT Kearney zou pas in 1999 een aanvang maken met de externe audit naar de grote projecten. Over het «Malle-Jan»-akkoord is ook al het nodige gezegd.

In de notitie Betuweroute, tot slot, besteedt minister Netelenbos geen aandacht aan het rapport van de RIVM uit 1997. Op basis van dat onderzoek zou geconcludeerd worden dat de «milieuwinst» van de Betuweroute nog geringer is dan in 1994 werd berekend. Het werd toen zelfs denkbaar geacht dat het effect negatief zou worden (zie paragraaf 7.8).

Samenvattend

De Notitie Betuweroute is het antwoord van het kabinet op de oproep vanuit wetenschappelijke hoek om de aanleg van de Betuweroute te heroverwegen. De beslissing om dit niet te doen, wordt feitelijk al genomen op 13 oktober 1998 als de minister-president concludeert dat er geen aanleiding is tot heroverweging. Het kabinet stelt zichzelf tot doel zo snel mogelijk aan de onzekerheid een einde te maken. Drie weken later hamert het kabinet de notitie Betuweroute af en stuurt deze naar de Tweede Kamer.

Het kabinet waarschuwt: dit soort discussies kunnen leiden tot een self fulfilling prophecy. Het kabinet meent stellig dat er geen nieuwe feiten zijn die een heroverweging rechtvaardigen. De urgentie van de Betuweroute zou zelfs groter zijn dan voorheen. In de Tweede Kamer rijzen wel vragen over de notitie, ook van de zijde van de coalitiepartijen, maar tot een echte heroverweging, zoals in 1994, wordt niet besloten.

Minister Netelenbos terugkijkend op de discussie:

Mevrouw Netelenbos: Het enige wat ik gedaan heb in 1998, is gekeken of met betrekking tot het rapport-Hermans sprake was van nieuwe feiten. (...) Dat heb ik laten beoordelen door NEA. Ik heb het niet alleen intern laten bekijken maar ook extern via een quick scan. De uitkomst ervan was dat er geen sprake was van nieuwe feiten. Dat betekent dat er geen aanleiding was tot heroverweging, temeer daar er toen ik aantrad al voor f 3,5 miljard verplicht was. Ik startte niet vanuit een zerosituatie. Het was ook niet zo dat wij alleen maar bezig waren bij de havenspoorlijn. Er werd ook wel gezegd: u kunt toch stoppen bij Kijfhoek? Welnu, er was al van alles en nog wat gebeurd op de rest van het project. 50 procent van de woningen was al geamoveerd, gesloopt. 40 procent van de bedrijven was al gesloopt. Er werd al gebouwd bij de Linge.

7.6 Een kritische audit

De tweede helft van 1998 staat in het teken van het bij elkaar brengen van raming en budget, wat resulteert in het Malle Jan-akkoord en de hernieuwd opblaiende discussie over nut en noodzaak. Begin 1999 komen de resultaten beschikbaar van de externe audit, waar secretaris-generaal Pans kort na zijn aantreden het bureau AT Kearney op heeft gezet.

7.6.1 Resultaten

Doel van de audit van AT Kearney is:

- ± het beoordelen hoe adequaat wordt omgegaan met de aan de projecten inherente risico's en het daarvoor gehanteerde instrumentarium;
- ± analyse van de besturingsconcepten in relatie tot de organisaties en hun omgeving met inbegrip van de huidige en toekomstige rollen van NS Railinfrabeheer en Rijkswaterstaat in de verschillende projectfasen.

Het conceptrapport verschijnt in april 1999. Het is zo gevoelig dat slechts een paar mensen het krijgen. De directeur van de Accountantsdienst (AD), de heer Varenbrink, een van de aanstichters van het onderzoek, krijgt bijvoorbeeld geen inzage als het rapport verschijnt. Dit is opvallend gezien de rol die de accountant wordt geacht te vervullen ten aanzien van grote projecten in het verkeer tussen de minister en de Tweede Kamer. In de Procedureregeling Grote Projecten is bepaald dat de accountant bij de voortgangsrapporten periodiek ± in de praktijk jaarlijks ± een rapport voegt met een oordeel over onder meer de «toereikendheid van de projectorganisatie», in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project.

*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. (...) 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.

Gebleken is overigens dat de directeur AD géén lid is geweest van de stuurgroep

Een gereede kans

AT Kearney concludeert dat de Betuweroute gereede kans loopt om projectgrenzen te overschrijden. Een viertal deelconclusies geeft hier aanleiding toe:

1. Optimalisering van samenwerking tussen NS Railinfrabeheer en Verkeer en Waterstaat verloopt moeizaam.
2. Administratieve organisatie en masterplanning zijn volgend en niet sturend.

3. «Fall back»-opties zijn niet terug te vinden in de contingency-planning.
4. De projectdirectie heeft taken gekregen die op bovenliggende lagen thuishoren.

Een normale managementtool

Twee maanden later, op 17 juni 1999, worden de bevindingen van AT Kearney op grotere schaal binnen het ministerie verspreid, via een nota van de secretaris-generaal, die vergezeld gaat van de management-samenvatting van de audit van AT Kearney.²⁷⁸ Hoewel de audit van AT Kearney het rechtstreekse gevolg is van de door FEZ gesignaleerde problemen, staat er: «*Deze audits maken integraal onderdeel uit van de reguliere projectbeheersing en zijn niet primair ingegeven door concrete knelpunten*». Helemaal regulier blijkt deze audit toch niet te zijn.

De voorzitter: 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.

De minister ziet de audit als normaal «gereedschap» voor het management.

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.

7.6.2 Aansturing van grote projecten

Over de aansturing van grote projecten is de hoofdconclusie van AT Kearney eveneens stevig: «*De aansturing door de top Verkeer en Waterstaat verhoogt de inherente projectrisico's sterk*»

AT Kearney onderbouwt deze conclusie als volgt:

- ± *«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».*

²⁷⁸ «Audits AT Kearney», nota van de secretaris-generaal aan de minister, d.d. 17 juni 1999, geen kenmerk.

Als reactie hierop stelt de secretaris-generaal onder zijn voorzitterschap de Stuurgroep Grote Projecten in, met als leden de directeur FEZ en de betrokken directeuren-generaal. De heer Pans legt uit wat hij met de stuurgroep beoogde:

De heer Pans: De normale sturingsrelaties op het departement zijn als volgt. Primair heeft de directeur-generaal het mandaat om een dergelijk project te realiseren. Hij draagt dat op aan een projectdirecteur die met kwartaalrapportages laat zien of het project loopt. Deze rapportages worden getoetst door FEZ. Dat systeem werkt dus bij dit soort projecten niet. Wij hebben daar de conclusie aan verbonden dat de top meer gezamenlijk moest gaan sturen. Dat heeft enkele maanden later geleid tot de oprichting van de Stuurgroep grote projecten. De verdeling van de verantwoordelijkheden wordt daarbij voor een deel ongedaan gemaakt door de spelers dichter op elkaar te zetten. Zij moeten de problemen samen oplossen. We probeerden daarmee ook te voorzien in een oplossing voor een ander kritiekpunt, dat u niet noemde. AT Kearney vond dat de directie FEZ te veel de rol van toetsen en het houden van audits koos. AT Kearney vond dat FEZ moest helpen om de problemen op te lossen. We hebben deze kwaliteiten proberen te versterken door dit alles te integreren in de stuurgroep grote projecten.

Ook op het gebied van de projectbeheersing waren er volgens de directeur FEZ verbeteringen waarneembaar.

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 directeur-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 doorhakte. De besturing werd veel strakker binnen het ministerie neergezet.

7.6.3 Ontwikkelingen op uitvoeringsniveau

Terwijl de top van het ministerie zich verenigt in de Stuurgroep Grote Projecten, is op uitvoeringsniveau de situatie op dat moment niet rooskleurig. De Algemene Rekenkamer schetst een scherp beeld van de problemen die zich tot 1998 voordoen op uitvoeringsniveau.²⁷⁹ Het beheersings- en sturingsinstrumentarium op uitvoeringsniveau vertoont de volgende, belangrijke manco's:

- ± bij NS Railinfrabeheer ontbreken goede ontwerpspecificaties;
- ± NS Railinfrabeheer heeft niet de beschikking over een vastgesteld en eenduidig programma van eisen;
- ± achteraf is niet na te gaan in hoeverre gestreefd is naar soberheid in de ontwerpen, omdat het ontwerp- en ramingsproces achteraf moeilijk valt te reconstrueren. «RIB beschikte niet over het goede instrumentarium om te sturen op een ontwerp met een zo laag mogelijk kostenniveau»;
- ± het ministerie van Verkeer en Waterstaat is er niet in is geslaagd «de uitwerking van het ontwerp en de bijbehorende raming te doen plaatsvinden binnen het vastgestelde taakstellende budget. De belangrijkste oorzaak hiervan moet gezocht worden in het gebrek aan goede sturingsinstrumenten»;
- ± de auditfunctie heeft lange tijd niet naar behoren gefunctioneerd, en;

²⁷⁹ TK, 2001±2002, 28 070, nrs 1±2.

± de verantwoordings- en sturingsinformatie biedt onvoldoende inzicht in de financiële situatie.

De heer Buck, vanaf eind 1997 directeur Realisatie Betuweroute bij Railinfrabeheer onderschrijft dat het ontbrak aan goede stuur- en verantwoordingsinformatie.

*De heer **Buck**: U noemt het matige projectbeheersing, maar ik vond de projectbeheersing op dat moment onvoldoende inzichtelijk (...): De informatieverstrekking over zo'n groot project verspreid, over bouwputten langs 160 kilometer, was onvoldoende inzichtelijk voor de uitvoering en realisatie. Dat moest verbeterd worden. Daarom hebben wij ook het transparante sturings- en verantwoordingssysteem ontwikkeld. Wij wilden dat inzicht zelf hebben en wij wilden er aan anderen over rapporteren. (...) Dat systeem hebben wij ontwikkeld en naderhand projectbreed ingevoerd (...) De projectinformatie is na 1998 sterk verbeterd.*

Ook zaten er omissies in de voorlopige ontwerpen.

*De heer **Buck**: Naarmate het project vorderde en wij de uitvoering naderden, werden de ontwerpen steeds meer definitief en gingen wij richting het bestek. In de voorlopige ontwerpen bleken omissies te zitten, die moesten worden opgevuld.*

De directeur van Railinfrabeheer voegt er, in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan toe, dat de aanhoudende discussie over nut en noodzaak van de Betuweroute, het voor de uitvoeringsorganisatie nagenoeg onmogelijk maakte de projectreferenties in ruste te brengen. Dit was naar zijn mening van grote invloed op de beheersing van het project.²⁸⁰

Maatregelen gericht op verbetering van de projectbeheersing

Ter uitvoering van het Actieplan Projectbeheersing worden de verschillende manco's in 1998 onderkend en komen er diverse initiatieven om de projectbeheersing ook op uitvoeringsniveau te verbeteren.

Ten eerste wordt de rol van het Auditbureau Betuweroute versterkt. Het auditbureau rondt in 1999 een aantal audits af: de tweede ± brede ± heraudit naar de kwaliteitsmanagementsystemen, de auditkostenraming en een audit naar het programma van eisen en een audit naar het contracteringsbeleid en de maatschappelijke kwaliteit. Daarnaast worden een aantal beheersingssystemen in de organisatie geïmplementeerd: een financieel beheersingssysteem, een systeem voor managementplanningen en een systeem voor risico-inventarisatie en -management. Ook wordt in het eerste kwartaal een programma van eisen opgesteld, waarin de versoberingen conform het «Malle Jan»-akkoord zijn verwerkt. Aan het einde van het tweede kwartaal in 1999 is het actieplan zo goed als helemaal afgerond.²⁸¹

Samenwerking

Veel aandacht gaat in de jaren 1998 en 1999 ook uit naar het verbeteren van de samenwerking tussen NS Railinfrabeheer en de Projectdirectie. Bij de start van de uitvoering in 1995 is de formele opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie nog niet uitgewerkt. Pas eind 1997 wordt een protocol overeengekomen tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer.²⁸² Dit protocol komt niet zonder slag of stoot tot stand. In de Volkskrant van 5 april 2004 zegt voormalig projectdirecteur Visser: «De

²⁸⁰ Reactie van NS Railinfrabeheer op het conceptonderzoek «Aanleg Betuweroute» van de Algemene Rekenkamer, brief van NS Railinfrabeheer aan de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. PM, kenmerk BR/CDS/00820/E/221637.

²⁸¹ Kwartaalrapportages Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 1e en 2e kwartaal 1999, april/juli 1999.

²⁸² Protocol voor de uitvoering van de aanleg van de Betuweroute tussen de staat der Nederlanden en NS Railinfrabeheer, Utrecht, december 1997.

NS behandelde het ministerie slechts als bankloket waar declaraties worden ingediend.»

Het protocol blijkt te globaal om een goede afstemming tussen de projectdirectie en Railinfrabeheer te waarborgen. In maart 1998 worden nadere werkafspraken gemaakt en in oktober 1998 worden de sturingsrelaties beschreven.²⁸³ Het protocol en de Procesbeschrijving Sturingsrelaties vormen de basis voor de introductie van het «Collegamodel», waarmee wordt beoogd «een soepele en meer geïntegreerde wijze van samenwerken tussen PDBR en MgBr te bewerkstelligen.»²⁸⁴ Vanaf 1999 presenteren de MgBr en de projectdirectie zich naar buiten als een samenwerkingsverband onder de naam Projectorganisatie Betuweroute.

De initiatieven die vanaf 1998 worden ontplooid, kunnen niet verhullen dat de verhouding tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de taakorganisatie van de NS medio 1999 problematisch is. Mevrouw Netelenbos en de toenmalige secretaris-generaal Pans wijzen hiervoor vooral naar NS Railinfrabeheer:

Mevrouw Netelenbos: Die relatie is heel lastig. De minister is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering. Er zit een laag tussen, namelijk RIB. De relatie tussen het departement en Railinfrabeheer was in 1995 niet geregeld. Er waren grote culturele verschillen. Railinfrabeheer was echt een ouderwetse organisatie. (...) ik weet wel dat het aansturen van RIB voor mijn departement een geweldig moeilijke kwestie was, iets wat ik vaak met de Kamer heb besproken. Er is later nog een Rekenkamerrapport gekomen. (...) Met RIB wilden wij naar een situatie waarop het bedrijf echt prestaties leverde voor het budget. (...) Het was een beetje een «open eind»-benadering, in de zin van dat het eigenlijk niet zo uitmaakte, omdat het in de tijd toch wel doorwerkte. Als die weg of die spoorlijn er eenmaal ligt, dan vindt iedereen het allemaal reuze mooi.

De heer Pans: De aansturing verloopt bij de Betuweroute getrapd, via de projectdirectie in het departement naar de managementgroep RIB. (...) Dat maakte de aansturing lastig. (...) De positie van RIB was überhaupt heel vreemd. Deze organisatie zat aan de ene kant heel dicht tegen het departement aan, al moest zij toen nog uitgeplaatst worden uit de Spoorwegen. Zij gedroeg zich vooral als een externe organisatie die dit klusje wel voor ons zou klaren. De projectdirectie Betuweroute probeerde, populair gezegd, de verbinding met het departement tot stand te brengen. Naar mijn waarneming had RIB zeker in die tijd, de beginperiode die ik meemaakte, het gevoel dat het zijn project was en dat wij ervoor moesten zorgen dat RIB het geld kreeg om het te realiseren.

Naast kritiek op NS Railinfrabeheer is er ook kritiek op de projectdirectie van Verkeer en Waterstaat. Volgens AT Kearney:

- ± heeft de projectdirectie onvoldoende technische kennis om de technische controle over het project uit te voeren;
- ± heeft de projectdirectie geen actueel beeld van de realisatie op tijd/geld, en;
- ± gebruikt de projectdirectie de beschikbare informatie niet om het project te beheersen.

Ondanks de kritische opmerkingen over zowel de projectdirectie als NS Railinfrabeheer wordt de positionering van de Betuweroute niet gewijzigd. Dit terwijl de positionering van de HSL-projectorganisatie wel drastisch wijzigt. Die projectorganisatie zal worden ondergebracht bij Rijkswaterstaat.

²⁸³ Procesbeschrijving Sturingsrelaties Betuweroute, d.d. 2 oktober 1998.

²⁸⁴ Kwartaalrapportages Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 1e kwartaal 1999, april 1999.

7.7 Nieuwe spanningen en risico's

7.7.1 Een kasritme probleem

De sturingsfilosofie van het taakstellend budget leidt tot de noodzaak om sterker te sturen op het zogenaamde kasritme van projecten, ofwel planning van kasuitgaven per begrotingsjaar. Het kasritme voor de Betuweroute is in 1998 nog gebaseerd op gedateerde informatie. Vertragingen zijn opgetreden in de grondverwerving, het verleggen van kabels en leidingen, de latere gunning van twee contracten en de uitvoering van de Botlektunnel. Tijdens de bouw zal deze vertraging moeten worden ingehaald. In latere uitvoeringsjaren, vooral in de periode 2000±2002, is daarom meer kasgeld nodig. Er moet geschoven worden met geld. Daarbij gaat het om circa f 1,5 miljard. Dit heeft grote consequenties voor de planning van andere MIT-projecten.

Er ontstaat een discussie tussen de directeur-generaal Goederenvervoer en de directeur FEZ. Laatstgenoemde vindt dat directeur-generaal Goederenvervoer de kans heeft gehad om tijdig de problemen aan te kaarten. Hij schrijft: *«Wat ik (...) mis zijn de fundamentele discussies die gevoerd zijn in de diverse Bestuursraden, staven met de minister, discussies met de regio, discussies tussen ministers, in het kabinet en in de Kamer. Al die overleggen hebben kennelijk bij DGG niet duidelijk gemaakt dat er een grote verandering is gekomen; namelijk dat de planning van infraprojecten (inclusief de Betuweroute) voortaan hard is.»*²⁸⁵ De directeur-generaal goederenvervoer stelt zich op het standpunt dat hij in oktober 1998 een nieuwe kasreeks heeft ingediend bij de directie FEZ.

De kasschuifproblematiek is onder de loep genomen door AT Kearney, die meent dat de «kasschuifproblematiek» een goede illustratie biedt van de problemen ten aanzien van de projectbeheersing bij de Betuweroute.

Kasschuif als illustratie van besturing & beheersing

De kasschuifproblematiek illustreert *«de problemen bij de besturing en beheersing van de grote projecten, en de risico's met betrekking tot tijd, geld en scope die daaruit voortvloeien.»* AT Kearney neemt het volgende waar aangaande de relatie tussen goederenvervoer, de projectdirectie en de directie FEZ:

- ± er is wederzijds wantrouwen en er zijn beschuldigingen over en weer
- ± er is wederzijdse gebrekkige communicatie
- ± de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de verticale controllerorganisatie zijn onduidelijk.
- ± er is geen collectief handelen ten aanzien van de Betuweroute projectrealisatie.
- ± de Projectdirectie kan niet alle informatie verstrekken die Verkeer en Waterstaat -controllers willen zien om zicht te kunnen krijgen in de totale situatie.
- ± de Projectdirectie krijgt het idee dat controllers zich teveel bemoeien met uitvoeringsdiscussies
- ± de Projectdirectie is te veel gefocust op doelmatigheid, FEZ is teveel gefocust op rechtmatigheid. Goederenvervoer heeft moeite om de brug te slaan tussen deze twee extremen
- ± verantwoordelijkheden worden bij elkaar neergelegd.

7.7.2 Aanpassing van de planning

In het voorjaar van 1999 wordt hard gewerkt aan het vinden van een

²⁸⁵ Notitie aan de secretaris-generaal en directeur-generaal Goederenvervoer, d.d. 11 maart 1999, kenmerk FEZ/99/672.

oplossing voor het voorliggende financiële probleem. In april 1999 lijkt er een oplossing te zijn gevonden.²⁸⁶ De volgende maatregelen worden voorgesteld:

- ± De masterplanning, die uitgaat van realisatie van het project eind 2004 wordt een jaar opgeschoven. Dit geeft een jaar ruimte met bijbehorende kaseffecten.
 - ± De kortsluitroute zal in 2003 in plaats van in 2005 worden gerealiseerd.
 - ± De start van de bouw van de Havenspoorlijn wordt zodanig naar achteren geschoven dat de oplevering in november geschiedt.
 - ± De bouw van het centraal uitwisselpunt start na januari 2003.
- De directeur-generaal Goederenvervoer gaat akkoord, maar tekent aan dat hierdoor de risico's van het project kunnen toenemen in termen van geld en tijd. In een overleg met de directeur-generaal Goederenvervoer op 10 mei 1999 geeft minister Netelenbos aan de voorgestelde oplossing voor de kasritmeproblematiek niet te delen. Zij wil vasthouden aan de vigerende uitvoeringsplanning én aan de MIT-kaders.

In het zesde voortgangsrapport ± dat door de gerezen problemen later dan normaal aan de Tweede Kamer wordt aangeboden ± schrijft de minister: *«De voortgang van de uitvoering verloopt sneller dan was voorzien bij de vaststelling van het MIT 1999. Uit een nadere analyse bleek begin maart van dit jaar dat er spanning is tussen de uitgavenprognose en de MIT-reeks. In de periode 2000±2002 zijn er te weinig en in de periode 2003±2005 juist te veel middelen voorzien bij vergelijking van de uitgavenprognose met de MIT-reeks. Ik houd vast aan de vlotte voltooiing van het project Betuweroute binnen de gestelde kaders.»*²⁸⁷ De minister zegt toe de Tweede Kamer hierover in het volgende voortgangsrapport nader te informeren. De zinsnede *«de voortgang van de uitvoering verloopt sneller dan was voorzien»* is enigszins curieus. De kasproblematiek is immers ontstaan juist door vertraging in de conditionering.

De wens van de minister stelt de projectdirectie en de directie FEZ voor een lastige opgave. De overeengekomen maatregelen zijn van tafel en nieuwe oplossingen zijn nodig. Getracht moet worden met aannemers afspraken te maken over aangepaste betalingschema's en met Financiën zal gesproken moeten worden over mutaties binnen het Infrastructuurfonds. Als dit misloopt, ontstaat er vertraging in het project die kan oplopen tot één jaar. De meerkosten die hiermee gepaard gaan, worden geschat op f 150 miljoen.²⁸⁸

Het ministerie van Financiën is «not amused, 20» blijkt uit een intern memo van Verkeer en Waterstaat: *«Nu alle loketten dicht zijn komt het ministerie van Verkeer en Waterstaat ineens met een kasprobleem van f 1,5 miljard bij de Betuweroute. Het bevreedt hen bovendien dat de kasproblemen bij de Betuweroute in oktober 1998 tijdens de besluitvorming (...) nooit in dit pakket zijn meegenomen, terwijl wij hier intern toch reeds van op de hoogte moeten zijn geweest.»*

Er wordt een tussenoplossing gevonden. De planning van de Betuweroute zal gedeeltelijk worden aangepast én er zal een aantal kasschuiven binnen het project en binnen het MIT plaatsvinden. De masterplanning, net in juli 1999 door Railinfrabeheer vastgesteld, moet al weer gewijzigd worden. De vroegst mogelijke datum waarop de Betuweroute gereed kan zijn, wordt verschoven van 30 november 2004 naar 1 juli 2005. Dit alles is nog conform de afgesproken datum. *«Gebruik is gemaakt van de uit projectmanagementoogpunt zeer wenselijke en reële reserveruimte. (...) Het zal*

²⁸⁶ Notitie aan de secretaris-generaal, d.d. 2 april 1999, kenmerk FEZ/99/887.

²⁸⁷ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 147

²⁸⁸ Notitie aan de minister, d.d. 6 juli 1999, kenmerk DGG/PDBR/n99-124.HA.

duidelijk zijn dat deze actie het risicoprofiel in tijd negatief beïnvloed heeft.»²⁸⁹

In risicotermen wordt aan minister Netelenbos gemeld dat er nu 20 procent kans is dat het project na 1 januari 2006 gereed komt.²⁹⁰ In het zevende voortgangsrapport, dat op 24 september 1999 verschijnt, wordt aan de Tweede Kamer van deze overschrijdingskans geen melding gemaakt.²⁹¹ In de inleiding in de rapportage deelt de minister wel mee dat waakzaamheid is geboden ten aanzien van een aantal bedreigingen voor de voortgang van de uitvoering en/of kostenontwikkeling. *«De reserve in de planning om achterstand in de conditiefase op te vangen is daarmee minimaal geworden. (...) De planning verkeert op een aantal onderdelen in een kritisch stadium, omdat deze vooral nu, in de overgang van de conditiefase naar bouwfase, kwetsbaar is.»*

7.7.3 Het zevende voortgangsrapport

Door de kasritmeproblematiek is de rek uit de planning gehaald. Kort daarna doemen nieuwe problemen op. Op het ministerie druppelen in het najaar van 1999 de eerste berichten binnen dat het «Malle Jan»-akkoord wel eens niet stand zou kunnen houden. De minister krijgt dit eind september 1999 te horen.²⁹² Het eventueel aanpassen van het budget in de rijksbegroting is in dit stadium van het project niet opportuun, omdat *«eerst over een paar jaar zicht bestaat in het geheel van kostenontwikkelingen (mee- en tegenvallers; als ook gevolgen van zich voordoende onzekerheden) (...) in eerste instantie wordt getracht tegenvallers binnen het project te compenseren (...). Indien uiteindelijk mocht blijken, dat dit niet mogelijk is met behoud van de afgesproken functionaliteit en oplevering, dan zal alsdan bezien moeten worden op welke wijze kostenontwikkelingen moeten worden opgevangen.»*

Uit de notitie blijkt nog niet om hoeveel spanning het gaat, maar niet veel later zal blijken dat het om een spanning gaat van ruim 400 miljoen gulden (zie paragraaf 7.11). In het zevende voortgangsrapport, dat een maand later voor de Tweede Kamer beschikbaar komt, herhaalt minister Netelenbos dat in 1998 raming en het beschikbare gestelde budget met elkaar in evenwicht zijn gebracht.²⁹³ De recente inzichten van de projectdirectie worden niet vermeld.

In die periode geeft ook NS Railinfrabeheer signalen af, die duiden op toenemende risico's. NS Railinfrabeheer spreekt van *«de eerste signalen van oververhitting op de Nederlandse bouwmarkt.»* De contracteringsstrategie van de HSL-Zuid heeft bovendien een *«ontzaglijk»* beslag gelegd op de engineeringcapaciteiten van aannemers en ingenieursbureaus, waardoor de opslagpercentages van 8 procent naar 13 procent zijn gegaan. Ook doen zich op enkele deelmarkten en bij spooraannemers spanningen voor tussen vraag en aanbod, die *«bij ons vraagtekens oproepen of er nog sprake is van volledige concurrentie en marktconforme prijsvorming.»²⁹⁴*

Deze signalen vinden hun weg naar de Tweede Kamer in de (weinig transparante) opmerking in het zevende voortgangsrapport dat er sprake is van *«een onzekerheid ten aanzien het prijsniveau bij aanbestedingen»*. Verder wordt in het voortgangsrapport herhaald dat in 1998 de raming en het beschikbare gestelde budget met elkaar in evenwicht zijn gebracht. Verder is er *«steeds enige spanning»* bij omvangrijke en complexe

²⁸⁹ Kwartaalrapportages Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 3e kwartaal 1999, oktober 1999.

²⁹⁰ Notitie aan de minister, d.d. 23 september 1999, kenmerk DGG/PDBR/99-230.HA.

²⁹¹ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 153.

²⁹² Notitie aan de minister, d.d. 23 september 1999, kenmerk DGG/PDBR/99-230.HA.

²⁹³ Tweede Kamer, 1999±2000, 22 589, nr. 153.

²⁹⁴ Kwartaalrapportage Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 3e kwartaal 1999, oktober 1999.

projecten als de Betuweroute, waarna een aantal algemene onzekerheden wordt opgesomd.²⁹⁵

Onzekerheden

In het zevende voortgangsrapport meldt minister Netelenbos dat er steeds enige spanning is bij omvangrijke en complexe projecten als de Betuweroute. Onzekerheden die met name aandacht vragen, hebben volgens de minister betrekking op:

- ± de werkwijze bij indexering van het budget in relatie tot de werkelijke loon- en prijsontwikkeling;
- ± ontwikkeling van het prijsniveau bij aanbestedingen in relatie tot de marktontwikkelingen;
- ± jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van bestaande wet- en regelgeving;
- ± ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regelgeving (nieuwe dan wel wijziging van bestaande);
- ± stroperigheid van planologische procedures en vergunningverlening;
- ± actievoering tegen het project.
- ± de onzekerheden worden gemonitord, zo laat de minister weten.

Intermezzo: Ontwikkelingen in het ontwerp van de Betuweroute

H. S. Yap, M. Harkink²⁹⁶

1. Inleiding

Bij de discussie over grote infrastructuurprojecten gaat de meeste aandacht uit naar de beheersaspecten tijd en geld. Zo ook bij de Betuweroute. 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 Betuweroute. 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 Betuweroute en HSL-Zuid. Voor beide projecten hebben de onderzoekers in beeld gebracht hoe het ontwerpproces is verlopen. Hierna volgt een verkorte weergave van de onderzoeksbevindingen voor het ontwerpproces van de Betuweroute.

2. Voorgeschiedenis

De gedachten om een goederenspoor aan te leggen tussen de Rotterdamse haven met Duitsland dateren uit medio jaren tachtig. Het oorspronkelijke plan om de noodlijdende bestaande spoorlijn voor personenvervoer op te waarden en geschikt te maken voor goederenvervoer wordt uiteindelijk een plan voor een geheel nieuwe goederenspoorlijn: de Betuweroute, die de Havenspoorlijn met het achterland verbindt. Deze vergaande verandering moet tegen het licht worden gezien van het mainportdenken, dat eind jaren tachtig opkomt. Nadat de Betuwelijn via het SVV 2 op de plankaarten terecht is gekomen, gaat de NS meteen over tot de concrete uitwerking van het plan, indachtig het advies van de commissie Van der Plas. Een discussie over nut en noodzaak en een afweging van alternatieven voor het vervoer van goederen van Rotterdam naar het achterland blijft achterwege (zie hoofdstuk 2,3 en 4). Zoals tijdens de openbare hoorzittingen door de heer Bekker, in zijn hoedanigheid van

²⁹⁵ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 153.

²⁹⁶ Bureau PAU, Ontwikkeling in het ontwerp van Betuweroute en HSL-Zuid, Groningen/Den Haag, november 2004.

secretaris van de Commissie Betuweroute, verwoord: «Men had al een oplossing, maar de vraag is: Wat voor een oplossing en voor welk probleem?»

3. Een valse start

Opvallend aan het ontwerpproces van de Betuweroute is dat bij de start geen programma van eisen wordt gemaakt. Normaliter wordt de normstelling van een project vastgelegd in een programma van eisen (PvE), dat wordt opgesteld na de initiatieffase. Met het PvE is een project gedefinieerd, op basis waarvan het ontwerp kan worden gemaakt. Voor een transparante besluitvorming over het ontwerp is een PvE noodzakelijk.

Dat een PvE voor de Betuweroute ontbreekt, is reeds voor de besluitvorming in de Tweede Kamer vastgesteld. Het is namelijk een van de bevindingen van het rapport, dat in opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat is gemaakt ten behoeve van de behandeling in de Kamer van de PKB Betuweroute.²⁹⁷ Voor de Tweede Kamer vormt deze constatering geen aanleiding om alsnog om een PvE te vragen. Dat het PvE ontbreekt, bevestigt de heer Garvelink, die werkzaam was bij Holland Railconsult en als ontwerper sterk betrokken was bij zowel Betuweroute als HSL-Zuid. Volgens hem was het begin jaren negentig nog niet gebruikelijk om eerst een gedetailleerd PvE te maken en daarna pas te gaan ontwerpen. De praktijk was dat de ingenieurs van de NS vanuit hun routine wisten wat er bij de aanleg van een spoorlijn gemaakt moest worden en aan de slag gingen.

Men kan door het ontbreken van een PVE voor de Betuweroute verschillende omissies constateren:

1. Bij de tracéontwerp heeft men gekozen voor een ligging tussen de A15 en de rivieren, een zone waar veel mensen wonen. Een goederenspoorlijn door een dergelijk gebied ontwikkelen zal veel reacties oproepen. Intuïtief hebben de ontwerpers zich alleen geconcentreerd op het weren van geluidshinder en ze hebben zich niet gerealiseerd dat het imago van een goederentrein sterke weerstanden oproept.
2. Men ging niet uit van een multimodaal concept, maar toch wordt er bij Valburg gespeeld met het idee van een Centraal Uitwissel Punt. Gevolg is dat het nauwelijks van de grond komt;
3. Pas op het allerlaatste ogenblik heeft men bedacht dat de tunnels in de toekomst wellicht moeten voldoen aan een grotere hoogte (voor double stack containervervoer), waardoor er extra kosten moeten worden gemaakt.

Dat wil volgens Garvelink niet zeggen dat er geen visie op het ontwerp was: «Eerst is er een gedegen landschapsplan gemaakt, gebaseerd op bundeling met de snelweg A15. Daarna is ook door de projectorganisatie de «vormgevingsvraag» gesteld. Holland Railconsult (HR) werd ingezet voor een contra-expertise op de aanzetten van Grontmij/DeWeger. HR heeft geadviseerd het spoor zelf, met al zijn spoordragende kunstwerken, nadrukkelijker als Leitmotiv te kiezen. Dit als bovenregionale infrastructuur. Bestaande kruisende infrastructuur over de A15, zoals die werd verbouwd of verlengd, werd daarin niet meegenomen... Voor de Betuweroute is gekozen voor traditioneel spoor in ballast, dat is een voor de hand liggende keuze bij zware ladingen en als een trein niet snel hoeft te rijden.»

²⁹⁷ Twijnstra Gudde, Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute, onderzoek in opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, augustus 1993.

4. Masterplan vormgeving

Voor de landschappelijke inpassing en de vormgeving van de spoorlijn is een visie ontwikkeld, die is verwoord in het Masterplan Vormgeving uit 1996. Dit masterplan is opgesteld door de Managementgroep Betuweroute (MgBr), de projectorganisatie van NS Railinfrabeheer. Het Masterplan wordt in de wereld van de stedenbouw beschouwd als het vertalen van een visie naar een stedenbouwkundig concept en vormt het toetsingskader voor het ontwerp. Een masterplan heeft geen formele status. Het plan wordt uitgewerkt in een definitief ontwerp, dat ingebed moet worden in een bestemmingsplan. De veranderingen van bestemmingsplannen in de diverse gemeenten geschiedt weer conform het Tracébesluit.

De uitgangspunten voor het ontwerp van de Betuweroute zijn:

- ± landschappelijke inpassing;
- ± bundeling met de A15;
- ± zo min mogelijk doorsnijding en aantasting van natuur en ecologische hoofdstructuur;
- ± herkenbaarheid in het landschap;
- ± uniformiteit en eenheid in het ontwerp.

In het Masterplan staan drie thema's centraal: herkenbare identiteit, bundeling en ruime passages. Met deze uitgangspunten worden in het Masterplan de vormgevingsprincipes voor regelmatig voorkomende situaties (objecten en kunstwerken) onderbouwd. Dit is een totaalconcept voor de vormgeving van baan, kunstwerken, techniek en gronddepots van de gehele Betuweroute inclusief de Havenspoorlijn in het havengebied van Rotterdam.²⁹⁸ Over de gewenste uitstraling van het ontwerp staat in het Masterplan:

«De beoogde eenheid in vormgeving wordt gevat in het trefwoord krachtig-rank. Een krachtige vormgeving betreft met name de uitstraling die eigen is aan het goederenvervoer: functioneel, sober no-nonsense, stabiel en sterk. Rank stroomlijnt het silhouet van spoorbruggen en vergroot de transparantie bij kruisende wegen. Het principe van krachtig-rank is richtinggevend voor de vormgeving van de directe spoorgebonden componenten in de directe zone rondom het spoor: de materiaalzone.»

Het Masterplan Vormgeving kwam uit in 1996. Pas in 1998 kregen de gemeenten het te zien, toen ook het Tracébesluit werd genomen. In de tussentijd heeft de welstandscommissie bewerkstelligd dat NS Railinfrabeheer heeft vastgehouden aan het Masterplan Vormgeving, ook toen zij deze uit kostenoverwegingen terzijde wilde leggen.

5. Het ontwerp

Vanuit het Masterplan komt Railinfrabeheer tot een definitief ontwerp voor de Betuweroute. Karakteristiek voor de Betuweroute is dat het een goederenlijn is, die met uitzondering van de Havenspoorlijn, niet met de omgeving verweven is. Daarnaast betekent een goederenlijn dat er geen stations zijn en dat in de vormgeving geen rekening hoeft te worden gehouden met de beleving vanuit de trein. Hierna wordt een aantal aspecten van het ontwerp belicht.

Geluidsschermen en bovenleidingen

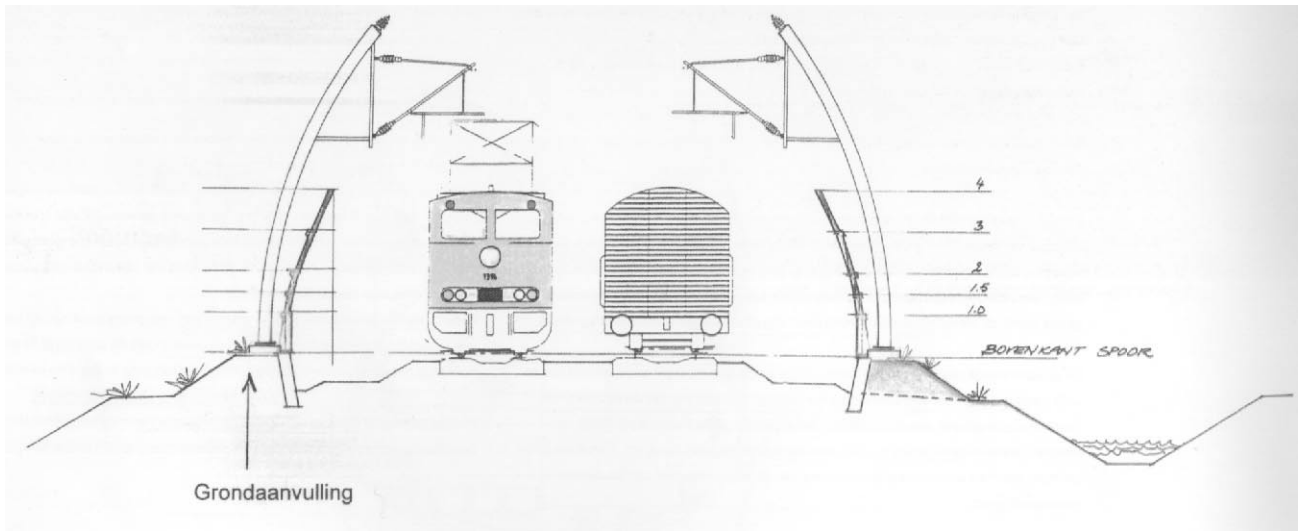
De geluidsschermen krijgen een horizontale belijning en een gebogen vorm. Er worden herkenbare eenvoudige materialen toegepast. Er wordt

²⁹⁸ Masterplan Vormgeving Betuweroute, van Zee tot Zevenaar (NS Railinfrabeheer, Managementgroep Betuweroute, maart 1996).

een aarden wal langs het geluidsscherm gelegd. De geluidsschermen worden 1 tot 4 meter hoog ten opzichte van de bovenkant van de spoorstaven. De relatief lage schermen komen het meest voor in landelijk gebied, de hoge schermen voornamelijk in stedelijk gebied. Naarmate het scherm hoger wordt is de impact op de omgeving groter en wordt de vormgeving transparanter.

De masten voor de bovenleidingen krijgen ook een gebogen vorm. Ze kunnen daardoor buiten de geluidsschermen worden geplaatst, zodat het ritme van de spoorbaan expressief en herkenbaar blijft. Al te horizontale belijning wordt zo voorkomen. De masten en draagarmen zijn specifiek ontworpen voor 25 kV (zie figuur 1).

Figuur 1: dwarsprofiel (Masterplan Vormgeving 1996)

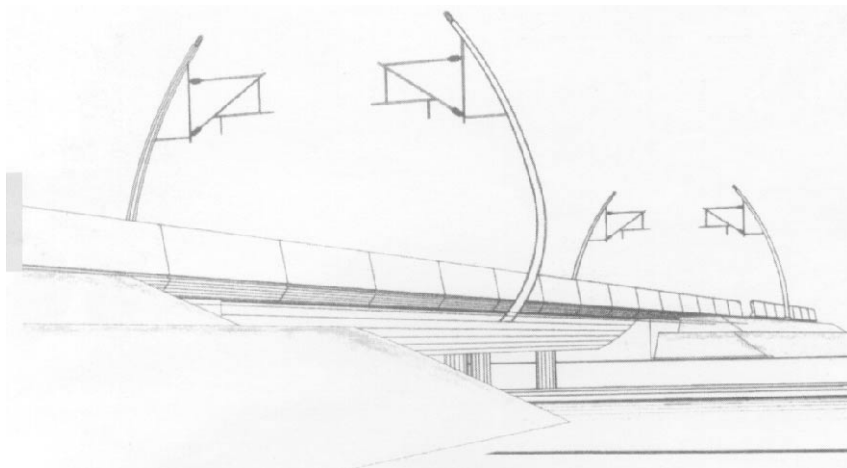


Kunstwerken gebonden aan de spoorlijn en kunstwerken die tevens de A15 kruisen

De kunstwerken, verbonden aan de Betuweroute, zijn te verdelen in:

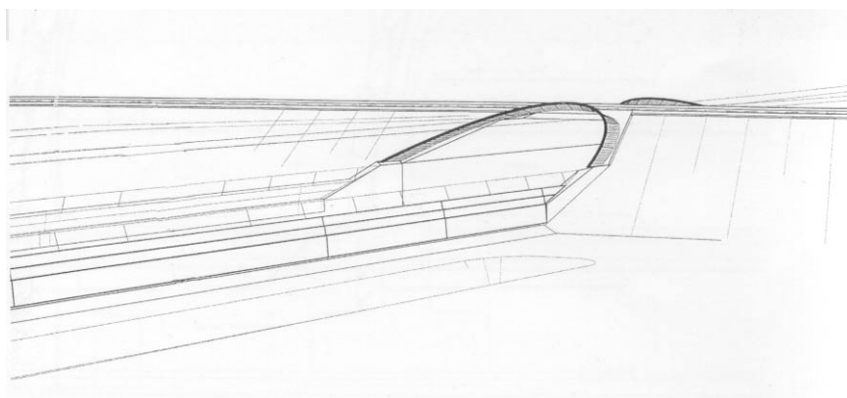
- ± *overkruisingen: (door de lucht): spoorviaducten en spoorbruggen:* bij overkruisingen krijgt het kunstwerk een prefab betonelement als borstwering c.q. geluidsscherm mee. Daardoor rijdt de trein als het ware in een bak of trog. Deze afscherming verhoogt de beleving van het spoorviaduct als een veilige constructie (zie figuur 2).

Figuur 2: Overkruising



± *doorsnijdingen of doorboringen (in de grond) door middel van bakconstructies of tunnel(delen): het spoor gaat met een poort onder de kruisende infrastructuur door. De kruisende infrastructuur blijft zo zelfstandig mogelijk (zie figuur 3).*

Figuur 3: Doorboring



Wanneer de A15 en de Betuweroute een lokale weg kruisen, zullen de kunstwerken in beide lijnen hun eigen vormgeving behouden. Soms echter worden de A15 en de Betuweroute zo dicht naar elkaar toe gedrongen dat het niet zinvol is verschillende viaducten aan elkaar te plakken. In dat geval wordt het viaduct over de A15, de breedste in de bundel, verlengd.

Gronddepots en andere losse kunstwerken

Deze krijgen een eigen vormgeving die niet binnen het concept van de Betuweroute valt, maar aansluit op het object en haar specifieke locatie. De meeste gronddepots komen in de bundel tussen de A15 en het spoor in en worden 3 tot 7 meter hoog. Het moet voor passanten duidelijk zijn dat deze gronddepots een product zijn van de Betuweroute. De gronddepots worden ingezaaid met bloemen en populieren. Het beeld zal in de loop der tijd veranderen van strak en kleurrijk, naar rafelig met meer natuurlijke vegetatie.

Afhankelijk van de lokale situatie en het functionele gebruik zullen de gronddepots buiten de bundel er verschillend uitzien. Bij functioneel gebruik kan gedacht worden aan recreatie, geluidwerende functie, etc.

6. Het ontwerpproces achteraf beschouwd

Het ontwerpproces van de Betuweroute lijkt een vrij lineair proces te zijn geweest. De uiteindelijke vormgeving van de Betuweroute vertoont immers geen grote afwijkingen van het Masterplan Vormgeving. Desalniettemin zijn er een aantal opvallende proceskenmerken aan te wijzen, die de ontwikkeling van het ontwerp van de Betuweroute karakteriseren

1. Ontwikkeling van het tracé

Hoewel de eisen aan de vormgeving, zoals vastgelegd in het Masterplan Vormgeving, niet aan verandering onderhevig zijn geweest, is het project zelf in de loop der tijd wel fors veranderd. Uit bestuurlijk overleg en de parlementaire behandeling is een serie aanpassingen aan het project voortgevloeid, waaronder de aanleg van vijf tunnels en een aantal andere inpassingsmaatregelen. Druk van de bevolking, decentrale overheden en de Tweede Kamer hebben tot deze maatregelen geleid. Dit heeft als effect gehad dat de Betuweroute kwalitatief is verbeterd en op meer acceptatie kon rekenen. Dit heeft zeer kostenverhogend gewerkt. In de jaren na 1998 zijn met het oog op de toenemende spanning tussen raming en budget enkele versoberingen doorgevoerd, die van invloed zijn op de functionaliteit van de baan. De belangrijkste daarvan is de capaciteitsvermindering van rangeerterrein Kijfhoek.

2. Een technocratische aanpak

De vraag die nu achteraf gesteld wordt is of de projectorganisatie de ontstane commotie en het uit de hand lopen van de kosten niet van tevoren had kunnen voorzien? De projectorganisatie had zich kunnen realiseren dat het ontwikkelen van een goederenspoorlijn door een druk bevolkt riviereengebied op tegenstand kan stuiten. Bij het ontwikkelen van een programma van eisen had hiermee rekening gehouden kunnen worden door eerst in overleg te treden met bevolking en lagere overheden en dan pas te ontwerpen. Bij de Betuweroute is evenwel technocratisch te werk gegaan. Er werd een goederenlijn ontworpen zonder programma van eisen. Omdat pas in 1998 het Masterplan Vormgeving aan gemeenten werd aangeboden, bleven gemeenten, die door het Tracébesluit bestemmingsplannen moesten wijzigen, lange tijd in het ongewisse. Achteraf gezien had de projectorganisatie, door meer en vroeger in overleg te treden met de bevolking en decentrale overheden, later afgedwongen inpassingsmaatregelen, wellicht kunnen voorkomen.

3. De Welstand

De Welstand is in 1998, dus vrij laat, bij de Betuweroute betrokken. De Welstand miste bij de start een toetsingskader. Het Masterplan Vormgeving was daarvoor onvoldoende uitgewerkt, met name voor kruisende infrastructuur. Bovendien miste de Welstand een aanspreekpunt in de projectorganisatie. De Welstand heeft o.a. haar invloed doen gelden bij de geluidsschermen tussen Zevenaar en het Pannerdensch Kanaal en bij de vormgeving van de viaducten. Op andere knelpunten, zoals bij Barendrecht, is de invloed gering geweest. De Welstandscommissie is ondanks de zichtbare resultaten die zijn geboekt, zelf niet bijster tevreden over het effect van haar niet-geringe inspanningen.

7.8 Milieurendement

In 1999, ongeveer een jaar na de oproep van de hoogleraren om de Betuweroute te heroverwegen, laait de discussie over de Betuweroute weer op. De milieuvordelen van de Betuweroute zouden ten tijde van de besluitvorming over de Betuweroute te hoog zijn geschat. De uitkomst is: nieuw onderzoek naar de milieueffecten van de Betuweroute.

7.8.1 Het RIVM onder vuur

De aanleg van de Betuweroute is door het kabinet in 1993 en 1995 mede verdedigd door te wijzen op de voordelen van het project voor het milieu. In de PKB 3 stelt het kabinet dat bij aanleg van de Betuweroute het milieu wordt gespaard. De aanleg van de Betuweroute draagt direct bij aan de realisatie van de doestellingen van het NMP+. Die doelstellingen hebben voornamelijk betrekking op de reductie van de uitstoot van schadelijke emissies als CO₂, NO_x en SO₂. *«Wanneer de Betuweroute niet wordt aangelegd, worden er goederenstromen verschoven van spoor naar weg en binnenvaart. Eerstgenoemde verschuiving druist in tegen het beleid en veroorzaakt hogere emissies en meer verstoring. Aanleg van de Betuweroute is daarom ook uit een oogpunt van duurzame ontwikkeling een strategische keuze»*. In mei 1995 concludeert het kabinet, in navolging van de commissie Hermans, wederom dat de Betuweroute van belang is voor milieu én economie. Voor diverse fracties in de Tweede Kamer zijn de milieuvordelen van de Betuweroute, zowel in 1993 als 1995, een belangrijke reden om in te stemmen met de aanleg van de Betuweroute.

Een eerste kanttekening bij de berekeningen van het milieurendement van de Betuweroute wordt in 1994 geplaatst door RIVM en TNO-Inro. De onderzoekers komen tot de conclusie dat door de aanleg van de Betuweroute de reductie van de schadelijke emissies in Nederland minder groot is als in de PKB 1 wordt geclaimd²⁹⁹, zij het dat de uitkomsten nog wel positief zijn: de aanleg van de Betuweroute resulteert in een afname van CO₂ van tussen de 0 procent±2 procent en NO_x van 1 procent±2,5 procent. De definitieve resultaten van het onderzoek zijn overigens niet op tijd beschikbaar om betrokken te worden bij de besluitvorming over PKB deel 3 in de Tweede Kamer in december 1993.³⁰⁰ Ook in de heroverweging door de commissie Hermans komt het niet aan bod: dit is het onderzoek dat de leden van de commissie Hermans niet onder ogen krijgen (zie paragraaf 6.4.5).³⁰¹

Een van de RIVM-onderzoekers publiceert naar aanleiding van dit onderzoek een artikel: *«Het zou mij niet verbazen als de Betuweroute uiteindelijk f 10 miljard gaat kosten. Als we het 2010-doel voor de NO_x-emissies door het goederenvervoer zouden willen halen met maatregelen die een vergelijkbare kosteneffectiviteit hebben [als de Betuweroute], zou tot 2010 minimaal een bedrag van f 250 miljard nodig zijn, uitgaande van de optimistische RIVM/TNO-variant, en van stringente veronderstellingen over de NO_x-emissie-eisen door vrachtwagens (...) Een dure oplossing voor het halen van de NO_x-doelstelling dus.»*³⁰²

In 1999 is er een incident als een RIVM-medewerker in de pers meldt dat het RIVM de uitkomsten van onderzoek naar de Betuwelijn in 1994 verdraaide om *«de politiek ter wille te zijn»*. Ook zou het instituut te veel varen op eigen computermodellen en onvoldoende aandacht schenken aan daadwerkelijke metingen. De Stichting Duurzame Mobiliteit (SDM), een groep die tegen de Betuweroute is, springt hier op in en zegt in de

²⁹⁹ De PKB 3 bevat géén concrete cijfers over milieueffecten.

³⁰⁰ In december 1993 zijn overigens wel al de emissiefactoren van de verschillende vervoersmodaliteiten bekend, maar dit zegt weinig over het effect, aangezien deze nog moeten worden omgerekend naar volumina.

³⁰¹ RIVM, TNO-Inro, Effecten van de Betuweroute op NO_x en CO₂-emissies«, RIVM en TNO, Bilthoven/Delft, 1994

³⁰² Van, Wee, Betuweroute: geringe invloed op Nederlandse emissies, in: Verkeerskunde, 1994.

pers dat het RIVM heeft toegegeven dat de berekeningen uit 1994 onjuist waren.³⁰³ Nog dezelfde dag publiceert het RIVM een persbericht waarin wordt gesteld dat de suggestie dat het RIVM een te positief beeld heeft geschetst van de milieugevolgen, om het beleid ter wille te zijn, *«aantoonbaar onjuist is»*. Het RIVM verwijst daarbij naar het onderzoek van 1994, naar nieuw onderzoek uit 1997 en naar het bovengenoemde artikel.

In het vervolgonderzoek van 1997, dat in eerste instantie geruisloos is gepasseerd, zijn ten opzichte van 1994 de emissiefactoren al bijgesteld: *«Met de getallen uit 1997 worden de milieugevolgen van de Betuwelijn nog geringer dan in 1994 werd berekend. Het is zelfs denkbaar dat het effect negatief wordt.»* Dit is het geval wanneer:

1. Een nog verdere daling optreedt van de emissiefactoren van vrachtwagens (dan verondersteld).
2. Het energieverbruik van het railvervoer toeneemt doordat met hogere snelheden wordt gereden.
3. Het indirecte energieverbruik van de aanleg van de Betuwelijn wordt toegerekend aan het railvervoer (bij een lage benutting), en/of
4. Er onvoldoende verschuiving van weg naar rail plaatsvindt.

Al met al wordt steeds duidelijker dat positieve milieueffecten van de Betuweroute allerm minst zeker zijn.

Herzieningsverzoek Raad van State

De SDM dient in het voorjaar van 1999 naar aanleiding van de discussie een verzoek in bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tot herziening van de PKB Betuweroute en het Tracébesluit Betuweroute. De argumenten zijn het onvolledig en onjuist informeren van de Tweede en Eerste Kamer. Zo zou er aan beide Kamers negatieve informatie zijn achtergehouden en de Eerste Kamer zou belangrijke informatie over de gevolgen voor het milieu zijn onthouden. Het RIVM-onderzoek is immers beschikbaar wanneer de Eerste Kamer zich moet uitspreken over de PKB Betuweroute.³⁰⁴ De verwachting op het ministerie van Verkeer en Waterstaat is dat het verzoek zal worden afgewezen, gelet op de strikte eisen die aan het honoreren van dergelijke verzoeken worden gesteld. De minister wordt geadviseerd geen actie te ondernemen. Met de stichting is al *«een zeer intensieve, doch inhoudelijk volstrekt vruchteloze briefwisseling en discussie gevoerd»*. Op 26 augustus 1999 wijst de Raad van State het ingediende herzieningsverzoek af, onder meer omdat *«het rechtsmiddel van herziening niet is gegeven om een partij de gelegenheid te bieden het debat te heropenen, nadat is gebleken dat de wel aangevoerde feiten en omstandigheden niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.»* Naast dit herzieningsverzoek verzoekt de stichting ook rechtstreeks aan minister Netelenbos en minister Pronk om het besluit in te trekken op grond van de door hen verstrekte informatie. De minister wordt geadviseerd wel een inhoudelijke reactie te geven, maar het verzoek af te wijzen. Dit gebeurt ook.

7.8.2 Onrust en onduidelijkheid

In de Tweede Kamer worden naar aanleiding van de berichtgeving over het RIVM-onderzoek uit 1997 vragen aan minister Netelenbos gesteld. De minister antwoordt: *«De conclusie die ik trek, is dat het schoner worden van het Nederlandse vrachtautopark sneller lijkt te gaan dan destijds werd voorzien en dat acht ik op zichzelf een positieve ontwikkeling. Voor de voortgang van het project Betuweroute heeft dit geen gevolgen. Het besluit tot aanleg van de Betuweroute is vooral een strategische keuze voor spoorvervoer in het licht van een groeiende Europese markt en de rol die Nederland daarin moet vervullen.»*

³⁰³ «RIVM erkent: milieuvoordeel Betuwelijn nihil», in de Volkskrant, d.d. 7 juni 1999.

³⁰⁴ Nota aan de minister, d.d. 2 juni 1999, kenmerk DGG/PDBR/N99-107-ww.

Ook volgen er nog vragen van mevrouw Vos en de heer Vendrik (Groen Links) en de heer Van Bommel en Poppe (SP) aan minister Pronk over de mogelijkheid dat de emissiefactoren inderdaad minder gunstig uitvallen voor de Betuweroute. De minister antwoordt dat hij het niet waarschijnlijk acht dat al deze ontwikkelingen zich zullen voordoen en dat er verder niets verandert. Daarnaast zijn ook positieve emissieontwikkelingen te melden, zoals de ontwikkeling van moderner spoomaterieel, minder rangeren en hogere beladinggraden. «*Gezien de technologische ontwikkelingen en het milieubeleid verwacht ik dat de positieve ontwikkelingen zullen domineren.*»³⁰⁵ Heroverweging van het besluit tot de aanleg van de Betuweroute is niet aan de orde. De andere overwegingen die hebben geleid tot het besluit om de Betuweroute aan te leggen, zijn nog steeds van kracht.

In het eerstvolgende overleg met de minister op 9 september 1999, kort na het zomerreces, komt de Tweede Kamer nog op de kwestie terug. De heer Feenstra (PvdA) vraagt minister Netelenbos een gezaghebbende studie te laten uitvoeren om aan de onduidelijkheid met betrekking tot het milieurendement van de Betuweroute een einde te maken.³⁰⁶ Hij voegt daaraan toe: «*Wat dat betreft valt op dat in de veelheid aan verschenen rapporten uiteenlopende modellen en aannames worden gehanteerd, waardoor iedereen met een rapport kan wapperen om zijn eigen gelijk aan te tonen*». Minister Netelenbos zegt toe een onderzoek te doen, maar waarschuwt er meteen bij: «*Zo'n validering biedt echter geenszins de zekerheid dat de discussie hierover stopt.*»

7.8.3 Voorzichtig negatief

De Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) krijgt van de ministers Netelenbos en Pronk de opdracht voor het onderzoek.³⁰⁷ De conclusie van het onderzoek, dat in april 2000 verschijnt, is dat er geen eensluidend oordeel gegeven kan worden over het milieurendement van de Betuweroute: «*Nog steeds ontbreekt essentiële economische en milieutechnische informatie over het goederenvervoer per spoor.*»

Het onderzoek van de VSNU biedt dus geen uitsluitsel. «*Dat wil zeggen dat op voorhand geen uitspraak gedaan kan worden welke modaliteit de minste emissies veroorzaakt*». Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat onder ongunstige omstandigheden de aanleg van de Betuweroute kan leiden tot negatieve milieueffecten. De resultaten van het onderzoek van de VNSU worden in de Tweede Kamer niet besproken.

Milieuwinst op het spoor?

1. De milieuscore van de trein ten opzichte van de vrachtwagen en de binnenvaart is sterk afhankelijk van de snelheid waarmee treinen rijden, het type goederen dat wordt vervoerd, de vraag of het elektrische of dieseltreinen betreft, en de mate waarin vrachtwagens, treinen en binnenschepen in de toekomst schoner worden.
2. In een voor spoor gunstige situatie stoten vrachtwagens per tonkilometer 2,5 tot 5 maal meer CO₂ en 4 tot 10 maal meer NO_x uit dan treinen, in een voor spoor ongunstige situatie stoten treinen 0 tot 20 procent meer CO₂ en 1 tot 5 maal zoveel NO_x uit dan vrachtwagens.

³⁰⁵ TK, Aangangsel bij de Handelingen, 1998±1999, nr. 1916 en nr. 2021.

³⁰⁶ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 154.

³⁰⁷ Het onderzoek is ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer, zie: TK, 1999±2000, 22 589, nr. 157.

3. Het milieueffect van een forse toename van het vervoer per trein is niet alleen afhankelijk van de kenmerken van treinen, vrachtwagens en de vervoerde goederen, maar ook van de vraag in welke mate het extra treinvervoer van de weg of binnenvaart komt en de vraag of betere railinfrastructuur een aanzuigende werking heeft op het goederenvervoer via Nederland. De invloed van extra treinvervoer op de emissies door het goederenvervoer in Nederland zal altijd gering zijn (een afname van enkele procenten, of naar de meest recente inzichten ± mogelijk zelfs een toename van enkele procenten).
4. Nog steeds ontbreekt essentiële economische en milieutechnische informatie over het goederenvervoer per spoor. Zo zijn er geen studies bekend waarin expliciet het verschil in goederenstromen zonder en met (de verschillende varianten van) de Betuweroute is bekeken, is er weinig informatie over de verdeling van de goederenstromen over verschillende goederensoorten en is er nauwelijks informatie over de benuttingsgraad, het energieverbruik en de technische karakteristieken van goederentreinen.

Het milieurendement komt als onderwerp nog eenmaal terug, als de Algemene Rekenkamer haar onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsinformatie presenteert (zie paragraaf 7.11).³⁰⁸ Ten aanzien van de milieu-informatie concludeert de Algemene Rekenkamer dat de modal shift maar een relatief kleine bijdrage levert aan de reductie van schadelijke stoffen. Actuele ontwikkelingen versterken de conclusie dat het effect van de Betuweroute op de reductie van CO₂- en NO_x-uitstoot slechts beperkt is. De milieuwinst van de Betuweroute is in de beleidsnota's «*niet in een juist perspectief geplaatst ten opzichte van andere instrumenten, zoals het stimuleren van schonere en zuinigere motoren.*» De Algemene Rekenkamer vraagt zich af hoe de inzet van het kabinet, om het gebruik van dieseltreinen te ontmoedigen, zich verhoudt met het staande beleid voor het spoorvervoer. «*Het weren van vervoerders die met diesel-elektrische locomotieven in Nederland willen rijden, lijkt zich moeizaam te verhouden tot het gevoerde liberaliseringbeleid.*» De geldende regelgeving biedt geen mogelijkheid om de inzet van dergelijke locs te verbieden. Ook bedrijfseconomische motieven vormen soms een tegendruk, aldus de Algemene Rekenkamer.

Minister Netelenbos reageert per brief op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.³⁰⁹ Het onderzoek volgens de minister aan dat in verscheidene scenario's het spoorvervoer «*redelijk tot zeer goed presteert in vergelijking tot het wegvervoer en de binnenvaart. Er zijn echter ook scenario's denkbaar waarbij spoorvervoer op deze parameters zelfs lager scoort dan de beide andere beschouwde vervoerswijzen.*» Hiermee geeft de minister toe dat het milieuargument voor de Betuweroute voor haar niet (meer) cruciaal is. De minister geeft aan dat het noodzakelijk is dat, net als in het wegvervoer geschiedt, in Europees verband emissie-eisen worden gesteld. «*Het zal overigens in het spoorvervoer wel langer duren (dan bij het wegvervoer) totdat het gewenste emissieniveau feitelijk is bereikt, omdat locomotieven een veel langere levensduur hebben dan vrachtwagens.*»

Bij de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt er van de zijde van de Tweede Kamer niet veel aandacht besteed aan het milieuargument. De heer Feenstra verbaast zich over alle commotie rond de Betuwelijn, «*een in wezen goed en milieuvriendelijk project.*» De uitstoot van schadelijke stoffen door het spoor is volgens hem evident gunstiger dan die van het wegvervoer, wat ook zou blijken uit de rapporten van TNO, NCW en RIVM. Volgens minister Pronk speelde in de

³⁰⁸ TK, 1999±2000, 27 195, nrs. 1±2.

³⁰⁹ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 157.

discussie rond de Betuwelijn aanvankelijk een breed scala van milieuaspecten een rol, maar is de discussie versmald tot de, gemakkelijker te kwantificeren, NO_x en CO₂-emissies. Bij de berekening hiervan moeten vele veronderstellingen worden gehanteerd, die bovendien een grote bandbreedte kennen. De conclusie van de Rekenkamer is dus terecht, maar eventuele tekortkomingen in het beleid zijn begrijpelijk gelet op het feit dat de context van de Betuwelijn in het afgelopen decennium herhaaldelijk is gewijzigd en dat continu bijstellingen en beleidsaanpassingen hebben moeten plaatsvinden.

7.9 De Noordoostelijke Verbinding

7.9.1 De Noordtak in studie

De Noordoostelijke Verbinding (NOV) van de Betuweroute, die beter bekend is onder de term Noordtak, vormt lange tijd de beoogde noordelijke aftakking van de Betuweroute van Elst bij Nijmegen naar de grensovergang bij Oldenzaal. Uiteindelijk besluit het kabinet in 1999 voor de afhandeling van het goederenvervoer in noordoostelijke richting géén nieuwe spoorverbinding tussen Elst en Oldenzaal aan te leggen, maar om de goederenstroom voorlopig op het bestaande spoor af te handelen. Nut en noodzaak van de Betuweroute komen hierdoor weer eens ter discussie te staan. De Noordtak kent een voorgeschiedenis, die teruggaat tot het SVV 2. Hierna wordt de voorgeschiedenis in vogelvlucht geschetst.

Voorgeschiedenis in vogelvlucht

De discussie over de NOV dateert al van begin jaren negentig. Hieronder passeren de belangrijkste momenten de revue:

- ± Tijdens de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt PKB SVV 2 geeft het kabinet aan eerst een discussie te willen voeren over de hoofdtak ± de Betuweroute ± om vervolgens een discussie te voeren over de mogelijke aftakkingen. De Tweede Kamer gaat hiermee akkoord. Aftakkingen van de Betuweroute zijn niet als zelfstandige lijn in het SVV 2 ingetekend.
- ± In april 1992 schrijft het kabinet in de toelichting op PKB 1 dat ± nadat een definitief besluit tot aanleg van de Betuweroute is genomen ± «een verbinding van Zevenaar via Zutphen en Hengelo naar Oldenzaal in studie zal worden genomen». De NS gaat in haar Projectnota uit van een aanzienlijke omvang van goederen op deze verbinding: 10 à 12 miljoen ton.
- ± In de overeenkomst van Warnemünde, in de zomer van 1992, wordt bepaald dat Nederland de «aansluitende verbinding van de Betuweroute bij de grensovergang Oldenzaal/Bad Bentheim» zal aanleggen en uitbreiden.
- ± In het najaar van 1992 worden in de macro-economische berekeningen de vervoersstromen, die via Oldenzaal zullen worden afgewikkeld, meegenomen. De kosten worden buiten beschouwing gelaten.
- ± In de PKB 3 geeft het kabinet aan de studie en de besluitvorming over de NOV aan een termijn te willen verbinden. Het kabinet stelt deze termijn op 4 jaar na het vaststellen van de PKB Betuweroute.
- ± Tijdens de parlementaire behandeling van PKB 3 in december 1993 is een aantal fracties de mening toegedaan dat de besluitvorming van de Betuweroute en NOV eigenlijk integraal plaats moet vinden. Voor de CDA-fractie is een keuze voor de Betuweroute ook automatisch een keuze voor de NOV (en voor de Zuidtak). In een motie verzoeken de coalitiepartijen CDA en PvdA de regering om «een zodanige procedure te kiezen dat op de kortst mogelijke termijn op basis van de Tracéwet een Trajectnota/MER wordt opgesteld, in overleg met de betrokken regionale en lokale besturen, en een besluit daarover kan worden genomen». Deze motie wordt aangenomen.

- ± Direct na de parlementaire goedkeuring van de PKB Betuweroute start Verkeer en Waterstaat de voorbereiding van een partiële herziening van het SVV 2 om de NOV alsnog in het SVV 2 op te nemen.
- ± Deze partiële herziening wordt gelijktijdig met het kabinetsstandpunt Betuweroute in het voorjaar van 1995 aan de Kamer gestuurd. Beide documenten worden tegelijkertijd in de Kamer behandeld. De partiële herziening ten behoeve van de NOV passeert vrij geruisloos het parlement.

In 1996, als de Eerste Kamer instemt met de noodzakelijke wijziging van het SVV 2, start Verkeer en Waterstaat met de planstudie voor de NOV. Een eerste mededeling hierover in de Tweede Kamer doet minister Jorritsma op 18 december 1996: «*Er [lijkt] een zeer beperkte extra vervoersopbrengst te zijn in relatie tot de kosten, hetgeen tot een heel fundamentele discussie kan leiden.*»

In het parlement blijft het vervolgens stil rond de NOV; de Tweede Kamer heeft formeel geen rol in de tracéwetprocedure. Eind 1998, als de notitie Betuweroute en de toenemende spanning tussen raming en budget staan geagendeerd, doet de heer Feenstra (PvdA) het kabinet de suggestie aan de hand de NOV voortvarend(er) aan te pakken.³¹⁰ Ook de heer Leers (CDA), die de aanleg van de NOV als voorwaarde heeft gesteld bij de aanleg van de Betuweroute, is ongerust en dringt aan op snelle aanleg van de NOV. Minister Netelenbos beperkt zich tot de mededeling dat het kabinet voor het eind van de kabinetsperiode een besluit wil nemen over de NOV op basis van de kosten en de economische betekenis van het project.

Op 19 januari 1999 wordt de Trajectnota/MER ter informatie naar de Tweede Kamer gestuurd.³¹¹ Voor de inschatting van de vervoersomvang die op de NOV moet worden verwerkt, maakt het kabinet gebruik van de prognoses voor de Betuweroute die in 1998, op basis van nieuwe scenario's van het CPB, door NEA en Railned, zijn geactualiseerd (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2. Goederenvervoerprognoses voor de NOV (miljoen ton)

Vervoersrelatie	PKB 3 (1993)Jaar: 2010	NEA / Railned (1998) Jaar: 2015	NEA / Railned 1998 Jaar: 2020
Betuweroute ± Oldenzaal ± grens	7	7	9
Betuweroute ± Twente	4	2	3
Betuweroute ± Noord-Nederland	6	4	5
Midden-Nederland ± Oldenzaal ± grens	1	1	2

De prognoses komen lager uit dan in 1993. Toch zijn de bestaande spoorbanen *zonder* aanpassingen niet geschikt om het geprognosticeerde vervoer *in* 2015 af te wikkelen.

³¹⁰ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 140 en 141.

³¹¹ TK, 1998±1999, 26 373, nr. 1.

Knelpunten op bestaand spoor

Er zijn «technische beperkingen» bij:

- ± Elst; de capaciteit van de bogen is onvoldoende.
- ± Arnhem; ondanks de projecten die tussen 1998±2002 worden uitgevoerd, is een combinatie van goederenvervoer én extra reizigersverkeer zonder capaciteitsuitbreiding niet mogelijk.
- ± Zutphen.
- ± Deventer.
- ± Hengelo.

Ook zijn er vier problemen die te maken hebben met de hinder voor de omgeving:

- ± geluid.
- ± trillingshinder.
- ± externe veiligheid.
- ± veiligheid op overwegen.

Een belangrijk punt uit de Trajectnota is dat de aanleg wordt voorzien voor 2015, met als gevolg dat er een interim-periode ontstaat tot 2015, waarin het spoorvervoer over bestaand spoor moet worden afgewikkeld. De lengte van deze periode valt slecht bij de decentrale overheden: «*Omdat de betrokken regionale besturen altijd voorstander zijn geweest van een zo kort mogelijke interim-periode is door dit besluit in de tweede helft van 1998 in de regio bestuurlijke onrust ontstaan.*»³¹² De onrust vloeit voort uit het groeiende volume dat tot 2015 door de binnensteden van onder meer Arnhem, Zutphen en Deventer zal blijven rijden.

Goederen met bestemming Oost- en Noordoost-Europa kunnen tot 2015 worden «omgeleid», via de hoofdtak, de Betuweroute. Voor goederen met bestemming Noord Nederland en Twente is dit niet mogelijk. Deze moeten hoe dan ook binnen het studiegebied worden afgewikkeld. Onderzoek toont aan dat het mogelijk is dit vervoer via de bestaande spoorbaan tussen Elst en Zutphen op te vangen, mits hier «aanzienlijke» maatregelen worden genomen, vooral op het gebied van geluidssanering. De kosten van dit pakket bedragen circa 400±450 miljoen (+/- 40 procent).

7.9.2 De Noordtak van de agenda af

Op 24 september 1999 verschijnt het kabinetsstandpunt. Dit is bij voorbaat achterhaald door een interview dat minister Netelenbos op 2 september 1999 geeft aan De Gelderlander. Zonder dit van tevoren te hebben afgestemd binnen het kabinet, zo blijkt naderhand. De minister meldt in de krant dat zij grote twijfels heeft over de prioriteit van het aanleggen van de NOV. Tussen de regels door kondigt zij aan van het project af te willen.

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat reageren direct. Een al gepland overleg over de Betuweroute komt geheel in het teken te staan van de besluitvorming over de NOV. Voorafgaand daaraan stuurt de minister, op verzoek van de commissie, een brief aan de Tweede Kamer, die niets aan duidelijkheid te wensen over laat: «*De inspraakprocedure over de NOV is al vóór de zomer afgerond; het is begrijpelijk dat al die (ruim veertienduizend) insprekers inmiddels met enig ongeduld wachten op een reactie. Het leek me dan ook niet nodig om tegenover de VNU-bladen mijn twijfels over de aanleg van een nieuwe NOV te verhullen. (...) Uit de ontvangen inspraakreacties en adviezen wordt duidelijk dat elke optie omstreden is. Door extra inpassingsmaatregelen*

³¹² TK, 1998±1999, 22 589, nr. 147.

zouden de toch al forse investeringskosten (nu geraamd op circa f 5 miljard) bovendien verder kunnen stijgen. Dit klemmt temeer nu voor de NOV in het MIT nog geen financiën zijn gereserveerd (...).»

En passant noemt ze twee aanvullende argumenten tegen de aanleg van de NOV;

- ± slechts tien à vijftien procent van het totale vervoer over de Betuweroute zal via de NOV rijden. *«De wel eens gehoorde uitspraak «zonder NOV geen Betuweroute» is dus niet op feiten gebaseerd»;*
- ± *«Het voorgenomen besluit om geen nieuwe NOV aan te leggen is geen breuk met de overeenkomst van Warnemünde».*

De Tweede Kamer toont zich op 9 september 1999 ± het kabinetsstandpunt ligt er dan nog niet ± verrast en stelt kritische vragen, die vooral betrekking hebben op de relatie tussen de noord- en hoofdtak en de afspraken met Duitsland. Minister Netelenbos zegt in de Tweede Kamer dat zij niet verplicht is tot de aanleg van de Noordtak. Het kabinet heeft de motie *«zonder Noordtak, geen Betuwelijn»*, nooit vertaald in de PKB. *«Bovendien gaat het nu om vervoersprognoses voor 2015. De eeuwigheidswaarde van moties is groot, maar het is ook een goede zaak, te kijken naar feiten, realiteiten, ontwikkelingen en alternatieven».* Hoewel de Tweede Kamerleden kritisch zijn, wordt minister Netelenbos uiteindelijk niet belet verder te gaan op de ingeslagen weg. Een motie van mevrouw Giskes (D66), waarin ze de regering verzoekt geen onomkeerbare beslissingen met financiële gevolgen te nemen, stuit op onoverkomelijke bezwaren bij minister Netelenbos.³¹³ De motie wordt verworpen.

Op 24 september 1999 ontvangt de Tweede Kamer alsnog het kabinetsstandpunt NOV.³¹⁴ Voor het besluit om nu geen NOV aan te leggen, heeft het kabinet drie argumenten:

- ± tot 2015 is geen extra capaciteit nodig naast de hoofdverbinding;
 - ± de aanleg van een nieuwe NOV betekent een forse ingreep in landschap, en;
 - ± gelet op de schaarse middelen wordt geen prioriteit bij de NOV gelegd.
- Het kabinet verzekert dat het besluit geen gevolgen heeft voor de Betuweroute en evenmin een breuk betekent met de overeenkomst van Warnemünde. De afspraken met Duitsland over de Betuweroute en de bouwprojecten in Duitsland zijn herbevestigd. De voornamelijk binnenlandse vervoersstroom over de noordtak zal over bestaande routes worden geleid. Het kabinet kondigt ook de nodige vervolgstappen aan.

Op 28 oktober 1999 bespreekt de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat het kabinetsstandpunt NOV met de minister. Ten opzichte van 9 september is er weinig gewijzigd in de standpunten van de verschillende fracties.

³¹³ Tweede Kamer, 1998±1999, Handelingen, 5995±6005 en 6015 en 22 589, nr. 150.

³¹⁴ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 152.

De «Oortjes van Elst»

Het besluit van het kabinet om de NOV niet aan te leggen is voor de gemeente Elst bij Nijmegen reden de planologische medewerking aan de Betuweroute met onmiddellijke ingang op te zeggen.³¹⁵ Eerder heeft de gemeente Elst ook al geweigerd medewerking te verlenen aan de planologische inpassing. Elst heeft alsnog meegewerkt, nadat de gemeente hiertoe een aanwijzing kreeg en de Raad van State het beroep tegen de PKB ongegrond verklaarde. Reden om nu weer de medewerking op te zeggen, is dat er dagelijks 24 treinen over de aansluitbogen, de «oortjes», bij Elst zullen rijden. Dit veroorzaakt grote problemen.

Het knelpunt zou in een eerder stadium worden opgelost, maar deze oplossing is geschrapt om de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal te kunnen financieren. Door het schrappen van de Noordtak wordt het knelpunt groter. Minister Netelenbos krijgt van haar ambtenaren te horen dat dit bestuursrechtelijk niet tot problemen hoeft te leiden, maar dat het «bestuurlijk» tot een moeilijke discussie zal leiden, «*waarbij uitspraken als woordbreuk door de minister moeilijk te voorkomen zullen zijn.*» Ambtelijk wordt de suggestie gedaan om, en marge van het bestuurlijk overleg over het kabinetsbesluit NOV met de gemeenten en provincies, aan de vertegenwoordiger van Elst nogmaals uiteen te zetten wat het standpunt is. Op 23 november 1999 laat de gemeente Elst per brief aan Railinfrabeheer weten haar medewerking aan een vrijstelling van het bestemmingsplan (art. 19 WRO) op te schorten, omdat over «knelpunten» geen overeenstemming is bereikt³¹⁶.

Ambtelijk Verkeer en Waterstaat informeert de minister dat de argumenten «*geen steek houden*», maar dat een vertraging bij het verlenen van de bouw- en aanlegvergunningen, tot een vertraging voor het gehele project Betuweroute leidt.³¹⁷ Teneinde de impasse met de gemeente Elst te doorbreken, vraagt de directeur-generaal Goederenvervoer de minister om het instrumentarium van de Tracéwet in te zetten en minister Pronk te vragen de besluitvorming over artikel 19 WRO van Elst over te nemen. Uiteindelijk komt het toch tot een overeenkomst met de gemeente Elst.³¹⁸ In een bestuurlijk overleg met het college van Burgemeester en wethouders van Elst op 31 januari 2000 doet minister Netelenbos een aantal toezeggingen in ruil voor een onmiddellijke en voortvarende medewerking aan de realisatie van de Betuweroute en aan het laten vervallen van de eerdere uitspraak over het maximum aantal goederentreinen over de «Oortjes van Elst». Het Rijk zal een bijdrage van f 22 miljoen ter beschikking stellen aan Elst voor de realisatie van twee ongelijkvloerse kruisingen. Ook zal een studie worden gedaan naar een fiets- en voetgangers-tunnel.

7.9.3 Implicaties voor de aansluiting met Duitsland

Een vraag die bij het schrappen van de Noordtak rijst, is of dit implicaties heeft voor de aansluiting met Duitsland. Tussen 1997 en 1999 verzekeren de ministers Jorritsma en Netelenbos herhaalde malen dat de aansluiting met Duitsland goed geregeld is.³¹⁹ In het overleg van 9 september 1999 wordt deze vraag weer gesteld, ditmaal in relatie tot het schrappen van de Noordtak. Twee weken later schrijft minister Netelenbos aan de Tweede Kamer: «*Ik heb enkele malen (telefonisch) overleg gevoerd met mijn toenmalige Duitse ambtgenoot Müntefering (Bondsregering) en met mijn ambtgenoot Steinbrück van Nordrheinland-Westfalen. Zij steunen mijn visie dat onze standpuntbepaling met betrekking tot de NOV spoort met de afspraken in de overeenkomst van Warnemünde.*»

Dit is een aanvulling op hetgeen zij al schreef in haar brief van 2 september 1999: «*Tot rond het jaar 2015 heeft die route (ook aan Duitse zijde) voldoende capaciteit, ook voor deze extra vervoersstroom; dat past dan ook binnen de afspraken van het verdrag van Warnemünde. Ik heb daar*

³¹⁵ Nota aan de minister, d.d. 13 september 1999, kenmerk dgg/pdbr/n99-228.pd.

³¹⁶ Brief aan MgBr van de gemeente Elst, d.d. 23 november 1999, GGZ/PvA.

³¹⁷ Nota aan de minister, d.d. 7 december 1999, kenmerk dgg/pdbr/n99-343 ww.

³¹⁸ Nota aan de minister, d.d. 3 februari 2000, kenmerk dgg/pdbr/n00±78 ww.

³¹⁹ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 125.

recent, en marge van mijn bezoek aan Duisburg met mijn collega in Nordrhein-Westfalen over gesproken met de afspraak in oktober 1999 daarover verder te spreken.»³²⁰ In nauw overleg met Duitsland, zo meldt de minister verder, zal nader bezien worden hoe en waar de verdere groei van het grensoverschrijdende spoorvervoer na 2015 zal worden opvangen: «Daarbij wordt met name gedacht aan de grensovergangen bij Emmerich en zuidelijker».

Op 11 april 2000 informeert de minister de Tweede Kamer in het kader van de afronding van de discussie over de NOV over de afstemming met Duitsland.³²¹

«Mijn Duitse ambtgenoot en ik hebben geconcludeerd dat het goederenvervoer tussen 1998 en 2010/2015 (ten minste) zal verdubbelen. Aan Nederlandse zijde zijn de vereiste infrastructuurmaatregelen (aanleg Betuweroute en capaciteitsvergroting Havenspoorlijn) in uitvoering. Aan Duitse zijde is de uitbouw van het knooppunt Oberhausen opgenomen in het investeringsprogramma 1999±2002 en inmiddels in uitvoering. Voor de periode vanaf 2003 zal de verdere uitbouw van het traject Oberhausen±Emmerich in het vijfjarenprogramma 2003±2007 worden opgenomen. Daarmee kan het verwachte volume na het in gebruik nemen van de Betuweroute worden verwerkt.» Voor de minister is daarmee de kous af. De Tweede Kamer komt erop terug in een overleg met de minister op 22 juni 2000.³²² Enkele leden wijzen erop dat de noordtak wel degelijk in de Overeenkomst van Warnemünde genoemd is. Het debat leidt niet tot gewijzigde inzichten.

Verder op bestaand spoor

In het voorjaar van 2000 vindt ook nog overleg plaats met de (binnenlandse) decentrale overheden naar aanleiding van het NOV-besluit. Het gesprek op 1 maart 2000 is bedoeld om afspraken te maken over de uitvoering van geluidssanering, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de uitvoering van groot onderhoud. Met de brief van 11 april 2000 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer ook over de uitkomsten van dit overleg. Met de decentrale overheden is overeengekomen dat er nadere maatregelen zullen worden getroffen. Voor elk van de te onderkennen vervoersstromen is een vervolgpriject geformuleerd: «Spoorinfra Nederland -Duitsland», «Bestaand spoor Betuwe ± Twente» en «Goederenroute naar Noord-Nederland».

Het gaat hierbij om studies naar de optimale allocatie van betreffende vervoersstromen op het spoornet. Met Duitsland is overeengekomen voorbereidingen te treffen voor een gemeenschappelijke studie naar de ontwikkelingen van het vervoer na het jaar 2015 om daarmee een basis te leggen «voor een wederzijds afgestemde infrastructuurplanning voor de lange termijn». De afspraak is vastgelegd in een Gemeenschappelijke Verklaring, welke ter informatie bij de brief is bijgesloten.

³²⁰ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 149.

³²¹ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 157.

³²² TK, 1999±2000, 22 589, nr. 171.

Langs de bestaande spoorlijn Betuweroute-Twente worden diverse maatregelen getroffen, à circa 300 miljoen gulden. Het gaat om een limitatief pakket. Op de goederenroute naar Noord-Nederland worden een aantal investeringen in geluidsmaatregelen en infrastructuur aanpassingen gepleegd. De budgettaire consequenties worden geraamd op 210 miljoen gulden, maar daar komen nog een aantal stelposten bij. De regio's hebben in het bestuurlijk overleg nog zes aanvullende wensen ingebracht. Minister Netelenbos acht het «met het oog op evenwichtigheid ten opzichte van situaties elders in het land, niet verantwoord hierover zonder nadere afweging financiële toezeggingen te doen.» Verder zijn aanvullende besluiten geformuleerd die leiden tot de volgende projecten: de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, de intensivering van de aanpak van bronbeleid geluid spoorvervoer en het monitoren van de ontwikkeling van het spoorvervoer. De brief wordt besproken in de Tweede Kamer op 22 juni 2000. In dat overleg gaat het vooral over de afwikkeling van de extra treinen van de Betuweroute op de hoofdtak en de 21 treinen die per dag over bestaand spoor naar Twente rijden.

7.10 Ontoereikende beleidsinformatie

Op 22 juni 2000 publiceert de Algemene Rekenkamer het rapport «Beleidsinformatie Betuweroute».³²³ Specifieke bevindingen zijn in deze reconstructie veelvuldig gebruikt. In deze paragraaf wordt vooral de hoofdlijn van het rapport en de procesgang belicht.

7.10.1 De inhoud van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de initiële besluitvormingsfase (de PKB-besluitvorming), de heroverweging, maar gaat ook in op de kwaliteit en het gebruik van de beleidsinformatie na 1995. De Algemene Rekenkamer concentreert zich op de wijze waarop gebruik is gemaakt van prognoses voor de groei van het goederenvervoer, gegevens over de alternatieven voor de aanleg van de Betuweroute en de beleidsinformatie over milieuaspecten. De heer Zelle, onderzoeker van de Algemene Rekenkamer, typeert achteraf het onderzoek.

*De heer Zelle: Het is een typisch beleidsinformatieonderzoek geworden. Het ging om de kwaliteit van de onderbouwing van het proces, van de keuzes en van de besluitvorming. (...) Bij de kwaliteit van de beleidsinformatie hebben wij inhoudelijke normen en presentatienormen. Belangrijke inhoudelijke normen zijn relevantie, betrouwbaarheid en volledigheid. (...) Belangrijke presentatienormen zijn begrijpelijkheid en consistentie van beleidsinformatie met uitspraken of voornemens die bijvoorbeeld tegelijkertijd elders, in een andere nota, worden gedaan. Wij vinden dat beleidsinformatie consistent moet zijn. Dat zijn vijf belangrijke normen geweest voor de kwaliteit van de beleidsinformatie. Voor het gebruik van de beleidsinformatie kwam het er kort en goed op neer dat wij vonden dat het niet gebruiken van relevante informatie onderbouwd moet zijn. Er mag geen selectief gebruik worden gemaakt van beleidsinformatie.
Bron: openbare hoorzittingen, 2 september 2004.*

De hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer is dat tijdens het besluitvormingsproces over de Betuweroute relevante informatie niet optimaal is benut en dat de kwaliteit van de gebruikte informatie over het algemeen te weinig is gewaarborgd. Opvallend is dat de Rekenkamer meent dat het aanvoeren van meer kennis en informatie tijdens het besluitvormingsproces op geen enkel moment heeft geleid tot het bijstellen van de reeds uitgezette koers: «Als beleidsinformatie kritisch is over de Betuweroute, wordt steevast gewezen op het strategische belang van de Betuweroute.» In alle drie de onderzochte fasen (PKB, commissie

³²³ TK, 2000±2001, 27 195, nrs. 1±2.

Hermans en daarna) was de beleidsinformatie ontoereikend. Deze hoofdconclusie is gebaseerd op drie deelconclusies:

- ± de vervoersprognoses kennen belangrijke gebreken;
- ± er heeft geen evenwichtige integrale afweging van alternatieven plaatsgevonden;
- ± de beperkte bijdrage van de Betuweroute aan de realisatie van milieudoelen is door het kabinet onvoldoende belicht.

Voorbeeld vervoerprognoses

39 prognosevarianten van in totaal zes verschillende instanties zijn door de Algemene Rekenkamer onderzocht. Voor de vergelijking heeft de Rekenkamer deze 39 varianten uitgesplitst naar prognoses die uitgaan van gelijkblijvende concurrentieverhoudingen en naar prognoses waarin rekening is gehouden met bedrijfseconomische en/of beleidsmatige veranderingen. Voor beide soorten geldt dat de prognoses sterk uiteenlopen. De Algemene Rekenkamer concludeert over de prognoses dat het opvallend is dat de vraagprognoses en de varianten die uitgaan van een bedrijfseconomische wijziging in de concurrentieverhoudingen (tussen de modaliteiten weg, spoor en binnenvaart) *«in de loop der tijd steeds lagere vervoersvolumes vertonen. De prognoses zonder beleidsmatige ingrepen van de overheid in de concurrentieverhoudingen tussen de vervoersmodaliteiten vertonen stelselmatig bescheidener uitkomsten.»* Tegelijkertijd blijken varianten gepresenteerd te worden die steeds hogere volumes beloven, *«doch die voor die volumes afhankelijk zijn van juist dergelijk (verregaand) overheidsingrijpen, én van de aanname dat dit ingrijpen succes heeft.»*

Veel van de harde conclusies worden door de minister van Verkeer en Waterstaat onderschreven. Opvallend is de erkenning van de minister, wederom, dat het milieueffect van de verschuiving van weg naar spoor op de schadelijke emissies beperkt is. Overall is de minister van mening dat, *«alles afwegende, en ondanks de kritische rapportage van de Rekenkamer, er nog steeds voldoende reden is om door te gaan met de uitvoering van het project Betuweroute»*. De minister vraagt om begrip voor *«de politieke context en de tijdgeest waarin de besluitvorming plaatsvond.»* Op de vraag of de tijdgeest een factor is, wil de Algemene Rekenkamer achteraf niet ingaan.

7.10.2 Voorbereiding van de publicatie

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat is men niet gerust op de gevolgen die het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan hebben voor het project Betuweroute. Men begint zich al vroeg voor te bereiden op de reactie, die de minister op het rapport moet geven. Als de Algemene Rekenkamer in februari 2000 haar bevindingen voorlegt aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter controle op feitelijke onjuistheden, is ambtelijk Verkeer en Waterstaat al bezig een communicatiestrategie uit te stippelen voor de publicatie van het rapport.³²⁴ Ambtenaren reiken de minister een vijftal opties aan.

³²⁴ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 11 februari 2000, kenmerk DGG/SR/00/000671-fvh.

«Politieke redeneerlijnen»

Hieronder volgen ter illustratie (letterlijk) de vijf redeneerlijnen die ter overweging aan de minister worden meegegeven.

A)

Redeneerlijn: Het werk van de commissie Hermans was door Verkeer en Waterstaat tevens bedoeld als een soort audit op het proces tot eind 1994. Daarom verbaast het ons niet dat de Algemene Rekenkamer over die periode kritische opmerkingen maakt. In dit scenario hoeven we over de periode tot 1995 niet al te «diep» te gaan, maar het vereist tegelijk dat we vervolgens het werk van de commissie Hermans voluit verdedigen. In de periode tot medio 1994 was overigens het CDA medeverantwoordelijk voor de Betuweroute; dit scenario biedt het CDA ruimte om afstand te nemen.

B)

Redeneerlijn: Huidig kabinet verdedigt de volledige besluitvormingsperiode, doch alleen voor eigen daden en handelen (dus bv. niet de commissie Hermans). In dit geval heeft het CDA geen ruimte om teveel afstand te nemen.

C) «Niets deugt».

Redeneerlijn: In het Algemene Rekenkamer-rapport krijgt echt iedereen een onvoldoende van de AR: dat kan toch niet kloppen met de werkelijkheid, de Algemene Rekenkamer is blijven zoeken tot ze iets vonden.

D) «Omarmen»

Redeneerlijn: Het rapport is een prima technische analyse van het proces, waarvan we goed gebruik kunnen en zullen maken bij lopende en volgende grote projecten; helpt ons in onze «leercurve».

De aanpak is ± meen ik ± ook gevolgd bij de reactie op het Algemene Rekenkamer-rapport over de positionering van de taakorganisaties.

E) «Technisch rapport»

Redeneerlijn: De Algemene Rekenkamer heeft een zeer technische toetsing achteraf uitgevoerd, met een toetsings-methodologie die geen ruimte laat voor «visie en strategie»; er is ook geen scheiding tussen onderzoek, ambtelijk werk en politiek in het rapport aangebracht. Wij zullen het rapport daarom behandelen als een technisch stuk, waarover vooral materiedeskundigen moeten doorpraten. Dit scenario gaat ervan uit dat het rapport geen politieke dimensie heeft.

Op 14 juni 2000, vlak voor de definitieve publicatie, volgt nog een nota over de te volgen communicatiestrategie.³²⁵ Deze keer worden er drie strategieën geschetst:

1. Rapport afwachten en alleen inhoudelijk reageren.
2. Zelf het offensief kiezen.
3. Even afwachten hoe de reacties zijn en wanneer nodig het offensief inzetten.

De voor- en nadelen van de diverse opties worden geschetst en ook wordt aangegeven op welke toon («menselijk, betrokken en betrouwbaar») en op welke manier («kiezen voor de menselijke toon betekent ook een keuze voor radio en tv en dat betekent dat de minister zelf het woord moet voeren. Emotie, betrokkenheid en menselijkheid breng je niet over via papier, dat straalt je uit!») moet worden gereageerd.

Minister Netelenbos krijgt het advies om de derde strategie te volgen. Dit advies is onder meer gebaseerd op de overweging dat op dit onderwerp geen politieke winst te behalen is: «Inhoudelijk en rationeel zijn de

³²⁵ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 14 juni 2000, kenmerk N00-236-aa.

argumenten voor de Betuweroute niet zoveel sterker dan de argumenten tegen (...)». Dit laatste punt komt ook naar voren uit de SWOT-analyse van de Betuweroute waarmee de notitie eindigt. De SWOT-analyse gunt een leerzame blik in de departementale beleidskeuken. Zie figuur 7.3.

Figuur 7.3 SWOT-analyse Betuweroute

Sterk (intern)

- ± De uitvoering is al begonnen (point of no return)
- ± Betuwe-project staat op afstand
- ± De medewerkers van het project geloven er in

Zwak (intern)

- ± Binnen ministerie geen overeenstemming over het nut en noodzaak van de Betuweroute
- ± Betuwe-project staat op (te) grote afstand van het ministerie
- ± Rapport van de Rekenkamer raakt in wezen ook de professionaliteit van het ministerie
- ± Reactie van Verkeer en Waterstaat draagt zorg voor defensieve toon

Kansen (extern)

- ± Alleen door alle modaliteiten optimaal te benutten (spoor, water en weg) kan een impuls worden gegeven aan de bereikbaarheid
- ± Spoor wordt over het algemeen nog steeds gezien als meer milieuvriendelijk dan de weg
- ± Daar waar het project in uitvoering is zijn de bewoners inmiddels enthousiast.
- ± De Betuweroute ontlast Brabant
- ± De haven Rotterdam heeft veel belang bij de ontsluiting per spoor naar Duitsland
- ± Gevaarlijke stoffen (chloortreinen) over een apart spoor vervoeren vergroot de veiligheid van het transport
- ± in de ons omliggende landen wordt veel gebruik gemaakt van vervoer van goederen per spoor Schrapen Noordtak toont aan dat de overheid (deze minister) kan terugkomen op beslissingen
- ± Schrapen Noordtak toont aan dat niet onnodig geld wordt besteed aan Betuweroute
- ± Het rapport van de Rekenkamer gaat terug tot het uiteindelijke besluit dat onder Maij Weggen is gevallen, het CDA kan dus niet al te hard roepen De Betuweroute levert een bijdrage aan het oplossen van «files» op het spoor met name in Brabant
- ± Apart goederenspoor levert meer baan voor het reizigerstransport

Bedreigingen (extern)

- ± Het rapport van de Rekenkamer kan discussie over het nut en noodzaak van de Betuweroute weer doen oplaaien, zowel maatschappelijk als politiek
- ± Inmiddels is verkeer over de weg met moderne vrachtwagens milieuvriendelijker dan vervoer per spoor
- ± De markt toont op dit moment weinig tot geen interesse in de Betuweroute
- ± in Nederland gaat het niet goed met het vervoer van goederen per spoor
- ± Schrapen Noordtak kan worden uitgelegd als zie je wel dat de Betuweroute eigenlijk onzin is
- ± Dit dossier is politiek gezien eigenlijk alleen gebaat bij rust en geen publiciteit
- ± Rationeel en inhoudelijk zijn de argumenten voor de Betuweroute niet sterk
- ± Het rapport van de Rekenkamer geeft het Groen Front de mogelijkheid goed in beeld te komen met acties tegen de Betuweroute.
- ± Er zijn al huizen gesloopt; beeld van bewoners die voor niets hun huis zijn uitgezet.

7.10.3 De ontvangst

De ontvangst in de Tweede Kamer van het rapport van de Algemene Rekenkamer is ronduit lauw.³²⁶ De fracties van CDA en VVD betwijfelen of het besluit van regering en parlement anders zou zijn uitgevallen als de kwaliteit van de informatie beter was geweest. Volgens de heer Feenstra (PvdA) valt er wel wat aan te merken op de door de Rekenkamer gehanteerde werkwijze: *«Zo richt zij zich enkel op details en feiten en veronachtzaamt zij dat strategie en visie op langetermijnbelangen minstens van even groot belang waren bij de beleidsafwegingen. (...) Voorts ontleemt de sterke oriëntatie op de kwaliteit van de informatie voor 1997 het zicht op verbeteringen nadien. Ten slotte veronachtzaamt de Rekenkamer bij haar harde hoofdconclusie over de kwaliteit van de gehanteerde informatie de initiatieven die de Kamer bij herhaling heeft ondernomen om de kwaliteit van de informatie te waarborgen en te verhogen. Het buitengewoon strategische moment van publicatie van het rapport doet bovendien de vraag rijzen naar het waarom van dit onderzoek.»*

Veel fracties zien in het rapport wel aanleiding om nog eens goed naar de stand van zaken met betrekking tot de Betuweroute te kijken en om nieuwe informatie te vragen. Minister Netelenbos wijst dit resoluut van de hand, omdat de kritiek van de Algemene Rekenkamer de beleidsinformatie betreft en niet de uiteindelijke beleidskeuze. Het is voor minister Netelenbos tevens aanleiding om de Tweede Kamer onder druk te zetten,

³²⁶ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 6.

door de gevolgen van stopzetting van het Betuwelijnproject te schetsen. Het zijn vooral overwegingen van financiële aard die een heroverweging niet zinvol maken, zo betoogt zij: «Op dit moment is f 7,7 miljard beschikt; 5,5 miljard hiervan betreft verplichtingen jegens derden, waarvan tot op heden 2,8 miljard bestaat uit uitgaven. De Havenspoorlijn is wellicht onomstreden, maar is van beperkt nut zonder A15-lijn. Aannemers zullen bij stopzetting forse claims indienen: op basis van ervaringen uit het verleden valt te verwachten dat die 30 procent à 40 procent van de contractbedragen zullen bedragen. Reeds gedane investeringen, bijvoorbeeld voor materieel, zullen uiteraard volledig worden geclaimd. Daarbovenop vallen claims te verwachten van andere partijen die op de aanleg van de Betuwelijn hebben moeten anticiperen, zoals gemeentes en provincies, kabel- en leidingeigenaren, het havenbedrijf Rotterdam en anderen; deze claims kunnen worden geschat op f 0,5 miljard à 1 miljard.» Met het gevoerde overleg is het rapport van de Algemene Rekenkamer afgehandeld. Er wordt een vijftal moties ingediend, maar vier halen geen meerderheid. De vijfde, een motie van de heer Leers, die betrekking heeft op de bovenbouw krijgt wel de benodigde meerderheid (zie paragraaf 7.12).

7.11 Financiële problemen

De periode van medio 1999 tot medio 2000 staat in het teken van de discussies over het milieurendement, de NOV en het rapport van de Algemene Rekenkamer. In de Tweede Kamer is er relatief weinig aandacht voor de financiële ontwikkeling en projectbeheersing van de Betuweroute. In paragraaf 7.7 is reeds beschreven hoe zich al weer nieuwe budgettaire problemen aandienen. Vanaf 2000 beginnen deze problemen zich daadwerkelijk te manifesteren. De budgettaire spanningen nemen verder toe en daarmee ook de spanningen tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer. Een tweede audit van AT Kearney, specifiek gericht op de Betuweroute, wijst uit dat de spanning in juli 2001 is opgelopen tot f 767 miljoen.

7.11.1 De minister treft maatregelen

Tabel 7.3. geeft een overzicht van de budgettaire stand van zaken, zoals die aan de Tweede Kamer is gerapporteerd in de halfjaarlijkse voortgangsrapporten in de periode van eind 1998 tot het voorjaar van 2002.

Tabel 7.3. Budgetontwikkeling project Betuweroute 1998-2002

Voortgangsrapport (VGR)	Datum	Budget (miljoen guldens/ miljoen euro)		Mutatie t.o.v. vorige VGR (cijfers in miljoen guldens)
VGR 6	14-06-99	9 350	4 243	±
VGR 7	24-09-99	9 435	4 281	Mutatie: 85 miljoen 1. Prijspeil: 107 miljoen 2. Kosten: ± 22 miljoen als gevolg van sobere communicatie
VGR 8	25-08-00	9 665	4 522	Mutatie 230 miljoen 1. Prijspeil: 170 miljoen 2. Herijking kosten Waalhaven, Verlegde Havenspoorlijn en HST-Oost-tunnel: 59,4 miljoen
VGR 9	05-03-01	9 665	4 522	

Voortgangsrapport (VGR)	Datum	Budget (miljoen gulden/ miljoen euro)	Mutatie t.o.v. vorige VGR (cijfers in miljoen gulden)
VGR 10	25-10-01	9 919	4 501 Mutatie 254 miljoen 1. Prijspeil: 266 miljoen 2. Kostenontwikkeling: ± 12 miljoen
VRG 11	04-04-02	10 018	4 546 Mutatie 99 miljoen: ± 3 miljoen voor NOV, ± 1 miljoen apparaatskosten en ± 88 miljoen voor korte termijnproblematiek (10 ^{de}) (153 miljoen) ± 3 miljoen afronding

In oktober 1999 vraagt de directie FEZ aan de directeur-generaal Goederenvervoer om een actuele basisraming te verstrekken van de financiële stand van het project. Deze informatie wordt als voorwaarde gesteld voor het verder uitwerken en paraferen van beschikkingen voor de Betuweroute.³²⁷ De raming, die dan wordt gemaakt, blijkt uit te komen op f 9 870 miljoen, terwijl het budget f 9 435 miljoen bedraagt. Er bestaat op dat moment ongeveer een jaar na het Malle Jan-akkoord dus (weer) een verschil tussen raming en budget van f 435 miljoen. Het is dit bedrag dat de projectdirectie aan minister Netelenbos meldt bij de oplegnotitie bij het zevende voortgangsrapport (zie paragraaf 7.7.3). In deze raming is overigens géén rekening gehouden met f 22 miljoen die aan de gemeente Elst is toegezegd in het kader van de «oortjes van Elst» (zie paragraaf 7.9.2.). Die uitgave wordt ten laste gebracht van het budget voor andere projecten uit het Infrastructuurfonds.

Het verschil tussen raming en budget veroorzaakt door een «pakket» aan mutaties ter hoogte van f 279,3 miljoen, waaronder:

- ± f 28 miljoen voor ongelijkvloerse kruising Europaweg;
- ± f 41 miljoen voor meerkosten «double stack» van de oostelijke tunnels in het tracé;
- ± f 11 miljoen voor Waalhaven-Zuid;
- ± f 80 miljoen voor bodemsanering;
- ± f 21 miljoen voor archeologie;
- ± f 40 miljoen voor het beheer van de kruisende infrastructuur;
- ± f 18 miljoen voor versnelling verlegde Havenspoorlijn.

Bovenop deze mutaties komen ook nog eens kosten voor:

- ± evaluatie van de MER (f 3 miljoen);
- ± de HSL-Oost-tunnel bij Zevenaar (f 30,4 miljoen);
- ± een niet realiseerbare taakstelling voor communicatie (f 10 miljoen).

Over het potentiële saldo van mee- en tegenvallers als gevolg van de aanbestedingen melden de ambtenaren in een voetnoot aan de minister: «In het Malle-Jan-akkoord werd daarbij ingeschat en vastgelegd dat het haalbaar was van de f 110 miljoen discrepantie tussen budget en raming die nog bestond, 100 miljoen met een toekomstig aanbestedingsresultaat op te vangen. Deze 110 miljoen is overigens verwerkt in bovenstaande berekening (...).» Even verderop in de tekst wordt evenwel gesproken over een negatief aanbestedingsresultaat van f 40,2 miljoen.³²⁸ Het mogelijke probleem wordt over het jaar heen getild, als de projectdirectie ± in de oplegnotitie bij het zevende voortgangsrapport ± aan de minister meldt dat het niet opportuun is het budget op korte termijn aan te passen en minister Netelenbos dit advies overneemt.

³²⁷ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 25 februari 2000, kenmerk FEZ/2000/477.

³²⁸ Per saldo lijkt het saldo van potentiële mee- en tegenvallers eind 1999 uit te komen op circa f 140 miljoen.

Aanlegbegroting

In februari 2000 komen de projectdirectie en NS Railinfrabeheer een

nieuwe aanlegbegroting en een nieuwe masterplanning overeen. De aanlegbegroting is de begroting die voor Railinfrabeheer leidend is bij de monitoring van de kosten. In feite gaat het dus om het overeengekomen budget. In de aanlegbegroting worden \pm tweeënehalf jaar na dato \pm de afspraken uit het «Malle Jan»-akkoord van 1998 doorvertaald.³²⁹ Met de aanlegbegroting moeten de afspraken uit het «Malle Jan»-akkoord stollen. De raming van het project wordt echter niet, zoals de bedoeling was, neerwaarts bijgesteld. Dat komt omdat het Malle Jan-akkoord geen betrekking heeft op het merendeel van de hierboven genoemde (nieuwe) spanningen.

Bij de directie FEZ bestaat de behoefte om de nieuwe spanning tussen raming en budget op te lossen. In een memo aan de minister worden de volgende oplossingsrichtingen voorgesteld.³³⁰

- | | |
|--|---------------|
| 1. Dekking uit de begroting goederenvervoer | f 29 miljoen |
| 2. Dekking uit A1-budget (HSL-Oost) | f 30 miljoen |
| 3. Dekking uit artikel bodemsanering | f 80 miljoen |
| 4. Inboeken op de post onvoorzien | f 132 miljoen |
| 5. Fixatie posten onvoorzien EAT en onvoorzien | f 80 miljoen |
| 6. Afwijzen double stack oostelijke tunnels | f 41 miljoen |

Indien deze maatregelen worden doorgevoerd, zou een verschil resteren van f 43 miljoen. De minister besluit met deze maatregelen in te stemmen.³³¹ Alleen het afwijzen van «double stack van de oostelijke tunnels» vindt niet plaats: het bedrag van f 40 miljoen zal «worden opgevangen binnen het geheel van mee- en tegenvallers».

Meer risico's

Een deel van de bovenstaande maatregelen impliceert dat het budget zal worden verhoogd. Daarnaast worden versoberingen gezocht binnen het budget: de posten onvoorzien en EAT worden bevroren (er vindt dus ook geen prijspeilcorrectie meer plaats) en een deel van het benodigde geld wordt gevonden door de post onvoorzien aan te spreken. In de samenvatting van de eerste kwartaalrapportage 2000 schrijft projectdirecteur Buck hierover: «In de bijbehorende voorwaarden is een forse budgettaire aanscherping opgenomen (...) De budgettaire maatregelen (...) betekenen een aanzienlijke vergroting van het risicoprofiel van het project.»³³²

Achteraf legt de heer Buck uit waarom het in zijn ogen risicovol was om de post onvoorzien aan te spreken, om zo een deel van de spanning op te lossen.

De heer Buck: Het onvoorzien dat wij in het project hadden zitten, was het onvoorzien dat bedoeld was voor het meer- en minderwerk. Het bedroeg 10 procent van de bouwkosten. Wij hadden onderzoek laten doen en een percentage van 10 is gebruikelijk. Op het moment dat de minister f 132 miljoen uit de post onvoorzien aan het budget onttrok, vond ik dat niet verstandig met het oog op de toekomst. Ik zou het nog wel eens heel hard nodig kunnen hebben. Nogmaals, 10 procent was een ervaringsgegeven. Onze risico-analist had een vergelijkend benchmarkonderzoek gedaan en was tot de conclusie gekomen dat die 10 procent reëel was. Als de minister er dan f 132 miljoen aan onttrekt, wordt het voor mij een stuk zorgelijker. (...) De minister zei: doe het maar met minder. Dat is haar verantwoordelijkheid.

De voorzitter: Vindt u het een verantwoorde beslissing vanuit uw rol?

De heer Buck: (...) Ik vond het een zorgelijke ontwikkeling. Het risicoprofiel van het realiseren van het project werd bemoeilijkt. Desondanks is het gebeurd en heb ik in de eigen organisatie maatregelen genomen in de sfeer van de interne projectbeheersing. Als

³²⁹ Algemene Rekenkamer, aanleg Betuweroute Projectbeheersing en Financiering, 28 070, nrs. 1 \pm 2.

³³⁰ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 25 februari 2000, kenmerk FEZ/2000/477.

³³¹ Algemene Rekenkamer, aanleg Betuweroute Projectbeheersing en Financiering, 28 070, nrs. 1 \pm 2. en A. T. Kearney, juli 2001.

³³² Kwartaalrapportages Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 1e kwartaal 2000, april 2000.

dat niet zou lukken, zou ik Verkeer en Waterstaat moeten melden dat ik het geld nodig had. Het geld is op dit moment nog steeds onderweg. Wij zitten op 80 procent van de rit en ik meen dat wij € 182 miljoen uit de pot hebben uitgegeven. Als het goed gaat, gaan wij het redden. Als wij pech hebben, moeten wij melden dat de onttrekking van die 132 miljoen niet overeenkomstig de realisatie van dit project is.

Hiermee legt de heer Buck de verantwoordelijkheid bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook de bevrozing van de post onvoorzien en de kosten voor Engineering, Apparaat en Toezicht (EAT) vormt een risico volgens de heer Buck.

De heer Koopmans: Waren de fixatie van de EAT-kosten en de dekking uit de post onvoorzien elementen die voor de toekomst de mogelijkheden om binnen het budget te blijven beperken?

De heer Buck: Dat waren bedreigingen. Ik heb ook een brief aan de projectdirecteur geschreven dat ik dat zorgelijke ontwikkelingen vond.

Hierbij moet worden bedacht dat de oorspronkelijke taakstelling uit het «Malle Jan»-akkoord (om de EAT-kosten op f 1200 miljoen te houden met prijspeilcorrectie) op dat moment nog *niet* is gerealiseerd. NS Railinfra-beheer meldt consequent in de kwartaalrapportages, en in de reguliere voortgangsoverleggen, dat dit punt moeilijk haalbaar is.³³³ De heer Buck hierover:

De heer Buck: Bij het Malle Jan-akkoord heb ik kanttekeningen geplaatst bij de EAT-kosten. Bij de aanlegbegroting was het duidelijk dat wij het niet voor die f 1200 miljoen zouden kunnen doen.

Het verkeer met de Tweede Kamer

Tegen deze achtergrond is het interessant om te zien wat minister Netelenbos de Tweede Kamer meldt over de spanningen, maatregelen en risico's en dergelijke die dan spelen. De minister gebruikt het achtste voortgangsrapport om de Tweede Kamer te informeren over de getroffen maatregelen.³³⁴ Het rapport verschijnt in augustus 2000. De Tweede Kamer heeft dan net intensief gedebatteerd met de minister over de NOV (zie paragraaf 7.9) en het rapport van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 7.10). Bij deze voortgangsrapportage wordt iets langer stilgestaan, omdat het een voorbeeld is van de wijze waarop de Tweede Kamer in de voortgangsrapporten wordt geïnformeerd over de financiële beheersing van de Betuweroute.

De minister stelt dat in het kader van de projectbeheersing bij voortdurende het evenwicht tussen budget en raming wordt bewaakt. «*De implementatie van beheersmaatregelen behorende bij het nieuwe ijkpunt heeft tijdens deze verslagperiode zijn beslag gevonden.*» In deze raadselachtige zin wordt met «ijkpunt» bedoeld op het Malle Jan-akkoord, dat vertaald is in de aanlegbegroting. In het kader van dit «ijkpunt» kondigt minister Netelenbos de inpassing van een aantal kostenontwikkelingen in het budget aan. Hiermee wordt bedoeld dat f 59,4 miljoen uit het Infrastructuurfonds ten laste van andere projecten wordt overgeheveld naar het budget van de Betuweroute, dat daarmee uitkomt op f 9,665 miljard.

³³³ Voorbeeld: kwartaalrapportages Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan projectdirectie Betuweroute, 4e kwartaal 1999, januari 2000.

³³⁴ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 172.

Een opvallend punt is dat voor deze budgetoplifting wordt verwezen naar het zesde voortgangsrapport van juni 1999, waarin het Malle Jan-akkoord wordt genoemd. In het Malle Jan-akkoord is evenwel beoogd de raming en het budget in evenwicht te brengen door de raming te verlagen. Dit rechtvaardigt dus niet een budgetverhoging. De informatie uit de voortgangsrapportage is op zijn minst ontoegankelijk voor de Tweede Kamer. De informatie lijkt bovendien ook niet juist te zijn, omdat de budgetverhoging betrekking heeft op spanningen, die zich pas na 1998, dus na het «ijkpunt» voordoen.

De minister vermeldt verder *niet* dat rondom de post onvoorzien en de EAT-kosten geen overeenstemming is met NS Railinfrabeheer over de haalbaarheid van de EAT-kosten of dat in de toekomst de budgettaire gevolgen van de aanpassing aan de oostelijke tunnels in het tracé nog zullen moeten worden gecompenseerd met mee- en tegenvallers.

Onduidelijk is tot slot wat de minister bedoelt met de volgende zinsnede: «*Omdat thans de mogelijkheden uitgeput raken om kostenontwikkelingen via verdere versobering op te vangen is besloten van de gereserveerde f 985,9 miljoen (inclusief onvoorzien en prijspeil 1999 voor de contractclusters Kijfhoek en Verlegde Havenspoorlijn/Kortsluitroute) voorlopig een deel (f 190 miljoen) als financiële reserve binnen het project aan te houden*». Hier lijkt te staan dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat f 190 miljoen achter de hand houdt om eventuele tegenvallers, risico's of scopewijzigingen in de toekomst op te kunnen vangen. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft dit niet kunnen achterhalen.

Alles onder controle

Een paar maanden eerder, in mei 2000, heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met minister Netelenbos een besloten overleg gevoerd over de (financiële) beheersing van infraprojecten. In de brief die minister Netelenbos stuurt naar aanleiding van dat overleg, schetst de minister een positief beeld van de beheersing van de megaprojecten.³³⁵ De minister concludeert dat:

- ± de beheersingsmaatregelen rond de megaprojecten voortdurend de aandacht hebben. «*Nieuwere en betere beheersingsmaatregelen worden voortdurend in het oog gehouden en zelf ontwikkeld.*»;
- ± de specifieke toetsing door de accountantsdienst en de directie Financieel Economische Zaken, naast de eigen beheersmaatregelen van de projectdirecties, «*geeft extra zekerheid voor deze langlopende, dure projecten*»;
- ± de processen rond de beheersing van de infrastructuurprojecten zijn goed beschreven;
- ± externe audits op kosten en kostenbeheersingmaatregelen worden uitgevoerd waar extra risico's worden gelopen;
- ± jaarlijks is er controle door de Accountantsdienst, het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer.

³³⁵ Brief aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 28 juni 2000, kenmerk VV00000785.

Megaprojecten beheerst

Enkele markante passages uit de brief over de beheersing van megaprojecten

De projecten en het MIT

- ± «Ten behoeve van een goede beheersing wordt door mijn departement apart aandacht besteed aan de kwaliteit van de projectorganisatie: zijn bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mandaat duidelijk beschreven en liggen die ook vast in de administratieve organisatie. Is de informatievoorziening helder gedefinieerd en is de control-functie goed ingericht.»
- ± «Afhankelijk van het risicoprofiel worden externe audits uitgevoerd naar de kostenramingen en de maatregelen die zijn getroffen om gedurende de uitvoering van het project de kosten goed te kunnen beheersen.»

Beheersing van de megaprojecten

- ± «Megaprojecten zoals Betuweroute of HSL-Zuid zijn in de eerste plaats ook «gewone projecten» in de zin dat het gebruikelijke beheersing- en toezichtsinstrumentarium (MIT c.a.) van toepassing is.»
- ± «Vooral bij deze ± zeer omvangrijke ± projecten zijn externe audits een normaal beheersinstrument; niet alleen op het technische maar ook op het financiële terrein. Soms is er ook een reden om bij megaprojecten van de reguliere opdrachtgevers/opdrachtnemersrol af te wijken, zo is voor de HSL-Zuid het opdrachtnemerschap neergelegd bij Verkeer en Waterstaat en niet bij NS-Railinfrabeheer zoals dat bij spoorprojecten gebruikelijk is.»
- ± «Wanneer megaprojecten de uitvoeringsfase ingaan, geldt veelal dat zij vanwege hun omvang organisatorisch worden uitgezonderd en er een afzonderlijke projectdirectie wordt ingesteld. Ook dan geldt dat voor de deze directie dezelfde normen gelden als welke worden gesteld aan «reguliere beleidsdirecties»
- ± «Een van de aandachtspunten is het in een vroegtijdig stadium introduceren van een (sterke) financiële functie binnen een project. Binnen de projectorganisaties Betuweroute en HSL is er na aanloopproblemen nu sprake van een evenwichtige financiële functie.»

Beheersinstrumenten Grote Projecten

- ± «Binnen de meeste megaprojecten wordt het instrument «audit» ingezet, niet alleen gericht op de financiële, maar ook op de technische aspecten van een project.»
- ± «Hoewel een project een audit primair inzet ten behoeve van de interne projectbeheersing, is er door de verspreiding van de auditresultaten buiten het project, ook sprake van een leereffect voor andere megaprojecten.»

Procedureregeling Grote Projecten

- ± «Periodiek (voor projecten in uitvoering is dat elk half jaar) wordt de Kamer geïnformeerd over onder meer de budgettaire ontwikkelingen en de belangrijkste projectrisico's.»
- ± «Op juistheid en volledigheid van de voortgangsrapportage wordt toezicht gehouden door FEZ en de Accountantsdienst die de rapportage meeparaferen.»
- ± «Bij de rapportage over het eerste halfjaar verstrekt de AD een accountantsverklaring met daarbij een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie. «Volgens de procedureregeling is een «periodieke» rapportage verplicht; intern is het streven met ingang van 2001 een jaarlijkse frequentie te hanteren.»

Het eerste accountantsrapport

Niet veel later, op 25 september 2000, verschijnt ook het eerste accountantsrapport van de DAD in de uitvoeringsfase van de Betuweroute.³³⁶ De DAD kijkt daarin terug op de gehele periode 1996±2000. Het rapport is daardoor wat globaler van karakter dan latere rapportages, maar niettemin meent de DAD een positief oordeel te kunnen vellen over de projectorganisatie en -beheersing en de informatievoorziening. Ook dit rapport schetst een

³³⁶ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 173.

geruystellend beeld over de (financiële) projectbeheersing van de Betuweroute.

Rapport inzake project Betuweroute

De DAD zegt in haar rapport onder meer iets over de informatievoorziening en de projectorganisatie:

- ± «Ten aanzien van de communicatie binnen Verkeer en Waterstaat is ons niet gebleken, dat relevante informatie niet tijdig aan de diverse verantwoordelijken binnen de Verkeer en Waterstaat-organisatie is voorgelegd.»
- ± «Wat betreft de externe informatievoorziening zijn wij van mening, dat zowel de kwaliteit als de volledigheid van de voortgangsrapportages (...) zodanig is geweest, dat is voldaan aan de aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering, zoals geformuleerd in bijlage B van de procedureregeling.»
- ± «Naar onze mening vormt de projectorganisatie een goede basis voor de besturing en beheersing van het project (...) Het algemeen oordeel over de projectorganisatie is, dat wij deze als toereikend aanmerken voor de opgedragen taak.»

De heer Varenbrink, directeur van de accountantsdienst, legt uit waarom het eigenlijk tot het najaar van 2000 duurt, voordat een dergelijk rapport aan de Tweede Kamer wordt verstuurd.

De heer Varenbrink: Daar is een aantal redenen voor te geven. De jaren na de voorbereidingsfase, waarin wij dus rapporten hebben aangeleverd, hebben wij aangemerkt als een verlengde voorbereidingsperiode. Men was in feite nog bezig met de voorbereiding. De Betuweroute is omstreeks 1999/2000 tot uitvoering gekomen en de HSL in 2000.

De heer Varenbrink voert dus aan dat de periode tot 1999/2000 in het geval van de Betuweroute als voorbereidingsfase moet worden beschouwd. Een groot deel van de onderbouw is dan echter al aanbesteed, het Malle Jan-akkoord is gesloten en ten aanzien van de projectbeheersing valt in die fase ook al heel wat te rapporteren. De heer Varenbrink is ook van mening dat het lange tijd onduidelijk was wat de Tweede Kamer eigenlijk van de DAD wilde en de Tweede Kamer zou zelf ook niet aan hebben gedrongen op een rapport.

De heer Varenbrink: (...) 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 Rijkszaken? 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.

De heer Varenbrink stelt dat hij heeft getracht contact te leggen met de commissie voor de Rijksuitzaken om erachter te komen wat van de DAD werd verwacht.

De heer Varenbrink: 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.

Deze onduidelijkheid vormde voor minister Jorritsma eind 1997 in ieder geval geen belemmering om aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat toe te zeggen dat er in het voorjaar van 1998 al een accountantsrapport zal worden uitgebracht, wat er dus pas in 2000 kwam.³³⁷ De commissie voor de Rijksuitgaven bleek in 1998 overigens bereid te zijn in gesprek te treden met de DAD's. Daarbij geeft de commissie vrij expliciet te kennen wel waarde te hechten aan accountantsrapportages.

Bijeenkomst IODAD en de vaste 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 Kamer spreekt het toenmalige kamerlid mevrouw Vliegenthart. In deze bijeenkomst zegt Vliegenthart onder meer³³⁸:

«De onafhankelijke toetsing door de DAD's is een belangrijk middel. De waarde van die onafhankelijke toets voor de Kamer kan nauwelijks worden overschat». (p.1)

«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» (p.3)

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». (p. 3)

7.11.2 De spanning loopt op tot f 600 miljoen

Ondanks de maatregelen die minister Netelenbos in februari 2000 treft en de geruststellende berichten, lopen raming en budget vanaf dat moment weer sterk uiteen. Aan de hand van onder meer de «audit trail» van AT Kearney en de kwartaalrapportages van NS Railinfrabeheer worden de ontwikkelingen geschetst die zich voordoen in de periode tussen juli 2000 en mei 2001.³³⁹

Zoals eerder aangegeven heeft NS Railinfrabeheer «grote zorgen (...) bij de overeengekomen maatregelen». NS Railinfrabeheer heeft volgens bureau AT Kearney, dat de Betuweroute aan een audit onderwerpt, de nieuwe actuele raming van februari 2000 feitelijk nooit als referentieraming geaccepteerd. In de kwartaalrapportages van 2000 hanteert NS Railinfrabeheer consequent haar eigen referentieraming. De prognose eindstand (de raming) en de spanning tussen raming en budget worden consequent aangegeven.

In april 2000 draagt de projectdirectie aan NS Railinfrabeheer op om te komen met een operationeel plan om de spanning tussen raming en budget op te lossen. De totstandkoming van het plan levert vertraging op. Het verschil tussen raming en budget aan het einde van het tweede kwartaal van 2000 bedraagt f 360 miljoen. In juli 2000 is het gewenste plan

³³⁷ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 125.

³³⁸ Uit: «Verslag van de bijeenkomst van het IODAD en mevr. A.M. Vliegenthart, lid van de commissie voor de Rijksuitgaven, op 12 februari 1998 over de Procedureregeling Grote Projecten»

³³⁹ AT Kearney, Tussenrapportage aan secretaris-generaal en directeur FEZ, d.d. 3 juli 2001.

er nog niet. In het derde en vierde kwartaal van 2000 wordt veelvuldig overleg gevoerd tussen de projectdirectie en NS Railinfrabeheer over de aansluiting van de raming op het budget. De budgettaire spanning neemt echter verder toe in plaats van af.

Als de minister in augustus 2000 in de richting van de Tweede Kamer dus aangeeft taakstellingen te hebben opgelegd, zijn deze nog niet gerealiseerd en ziet het er allerminst rooskleurig uit. In december 2000 als de minister in de Tweede Kamer aangeeft dat eventuele *«problemen op het gebied van budgetbeheer binnen het project zelf moeten worden opgelost»*, bedraagt de spanning volgens AT Kearney, later bevestigd door de Algemene Rekenkamer, f 600 miljoen.³⁴⁰

De raming komt dan uit op f 10 226 miljoen. De sprong van f 360 miljoen in juli 2000 naar f 600 miljoen aan het eind van dat jaar³⁴¹ kan worden verklaard door:

- ± de overschrijding van de EAT-kosten (f 137 miljoen);
- ± de geprognoseerde ongunstige afwijkingen in de prijscomponent ten aanzien van de bovenbouw (f 62 miljoen);
- ± de consequenties met betrekking tot tunneltechnische installaties (f 98 miljoen);
- ± de gerealiseerde *gunstige* afwijkingen in de overige contracten en kleinere «plussen en minnen» (circa f 50 miljoen).

Hoewel in de Procedureregeling Grote Projecten is bepaald dat de minister de Tweede Kamer tussentijds moet informeren bij (dreigende) kostenoverschrijdingen, is dit niet gebeurd. Het achtste voortgangsrapport, de hierover vanuit de Kamer gestelde vragen en het debat in de Kamer op december 2000 zijn gelegenheden, die de minister hier niet voor aangrijpt. Of minister Netelenbos zelf in 2000 van de olopende spanning tussen raming en budget op de hoogte was, is niet onomstotelijk vast komen te staan. In de dossiers, waar de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de beschikking over heeft gekregen is geen communicatie aangetroffen van de secretaris-generaal, de directeur FEZ of de directeur-generaal Goederenvervoer, waaruit dit kan worden opgemaakt. Wel is duidelijk dat vanaf juli 2000 de projectdirectie de directeur-generaal hierover informeert. Dit is in lijn met wat het bureau AT Kearney constateert. In december 2000 krijgt ook de directie FEZ, als lid van de Adviesgroep Aanlegbegroting, een conceptnota met de financiële stand van zaken onder ogen, waar de desbetreffende informatie in is opgenomen.

7.11.3 Het negende voortgangsrapport: Alle opties staan open

Minister Netelenbos wordt *formeel* pas op de hoogte gesteld van de financiële problemen via de oplegnotitie bij het negende voortgangsrapport. De projectdirectie meldt op 20 februari 2001: *«Afgelopen periode zijn de effecten van genomen beheersmaatregelen geanalyseerd om te bepalen of deze effecten voldoende zijn voor het behoud van het evenwicht tussen budget en raming (...) De voorlopige uitkomst van de eerder genoemde analyse brengt een dreigende overschrijding van de EAT-uitgaven aan het licht (circa f 135 miljoen afhankelijk van de opties tot bezuiniging op de EAT).»*³⁴² De projectdirectie zegt toe met een notitie te komen met oplossingsrichtingen, waarbij de minister een afweging zal worden voorgelegd.

Tot slot volgt de geruuststellende mededeling: *«U kunt er evenwel van uitgaan dat met de besluitvorming over bovengenoemde afweging het*

³⁴⁰ TK, 2000±2001, 28 070, nrs. 1±2.

³⁴¹ Kwartaalrapportage Betuweroute van Managementgroep Betuweroute aan Projectdirectie Betuweroute, 4e kwartaal 2000, januari 2001 en Topsheet financiële rapportage 2000/IV.

³⁴² Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 20 februari 2001, kenmerk DGG/PDBR/NO100123-MvB.

uitgangspunt geldt dat géén verhoging van het gereserveerde budget in de Rijksbegroting aan de orde wordt gesteld.»

In het negende voortgangsrapport van maart 2001 wordt het als volgt geformuleerd: «*Op dit moment worden de effecten van de in de achtste voortgangsrapportage genoemde beheersingsmaatregelen geanalyseerd. Doel van deze analyse is nader te bepalen of het effect van deze beheersingsmaatregelen voldoende is voor behoud van evenwicht tussen budget en raming*». Budgettaire aanpassingen worden niet gepleegd. De begrotingsteller blijft staan op f 9,665 miljard.

De accountant onder druk

In mei 2001, twee maanden na verschijning van het negende voortgangsrapport, komt de DAD met het bijbehorende concept-accountantsrapport. Eigenlijk horen beide rapporten ongeveer tegelijk te worden uitgebracht, maar de totstandkoming van het accountantsrapport is vertraagd. Als de minister op vrijdag 18 mei 2001 het conceptrapport meekrijgt om in het weekend te lezen, is haast geboden. Op dinsdag 22 mei spreekt de Tweede Kamer over het negende voortgangsrapport. Voor die tijd moet het accountantsrapport bij de Kamer liggen.

In het conceptrapport vermeldt de accountantsdienst expliciet dat er een spanning is van f 600±800 miljoen. In het al uitgebrachte negende voortgangsrapport wordt het bestaan van enige substantiële spanning niet gemeld. De accountantsdienst meent echter uit de gegevens van de projectdirectie op te kunnen maken dat hier sprake is van harde cijfers, onder meer omdat de projectdirectie de Stuurgroep Grote Projecten al heeft geïnformeerd over de dreigende kostenoverschrijdingen. In een aparte notitie meldt de directeur-generaal Goederenvervoer dat in de cijfers nog niet de verwachte (positieve) markteffecten van de bovenbouw en de tunneltechnische installaties zijn meegenomen.³⁴³

Na het weekend roept de minister op maandag de directeur AD, de heer Varenbrink, de directeur FEZ, de heer Lambarts, de directeur-generaal Goederenvervoer, de heer Westerduin en een delegatie van de projectdirectie Betuweroute bij elkaar. Uit het verslag van die bijeenkomst op de bewuste maandag 21 mei 2001 blijkt dat de minister zeer ontstemd is: «*Minister is zeer ontstemd over de mogelijke kostenoverschrijdingen zoals die in de Stuurgroep Grote Projecten zijn gemeld. Ze wil voortaan eerder worden geïnformeerd om te voorkomen dat het interne proces over onderbouwing en maatregelen te lang voorsleept en zij pas op de hoogte wordt gesteld als er onderling reeds maanden over gesproken is (...) Minister geeft aan dat zij niet bereid is kostenstijgingen toe te staan. Alles staat ter discussie om te zorgen dat het project binnen het budget blijft.*»³⁴⁴

Nog dezelfde avond ontvangt de Tweede Kamer het accountantsrapport. In de definitieve versie wordt *geen* melding meer gemaakt van een spanning van f 600±f 800 miljoen.³⁴⁵ De gewraakte zin is vervangen door: «*De minister heeft nadrukkelijk aangegeven dat geen budgetoverschrijding wordt geaccepteerd en dat alle opties openstaan.*» Op dinsdagmiddag vindt het debat in de Tweede Kamer plaats.

³⁴³ Notitie aan de minister, d.d. 18 mei 2001, kenmerk DGG/PDBR/N0100777-LB.

³⁴⁴ Nota aan de minister, d.d. 22 mei 2001, kenmerk FEZ/2001/90.

³⁴⁵ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 182.

De betrokkenen achteraf over de gang van zaken:

*De heer **Varenbrink**: Er was een conceptrapport waarin het bedrag van 600 à 800 miljoen werd genoemd. Dat rapport hebben wij met de minister besproken en zij zei: ik accepteer geen budgetoverschrijding en voor mij staan alle opties open. Er was al discussie met de projectdirectie Betuweroute van het ministerie die vooralsnog niet was overtuigd van de hardheid van de cijfers. Dus ik had een probleem. De minister zei dus: ik accepteer geen budgetoverschrijding en voor mij staan alle opties open. Die beslissing kon zij nemen. De directeur-generaal goederenvervoer de heer Westerduin was bij het gesprek aanwezig. Hij was belast met de uitvoering. Hij zei niet: andere opties kan ik niet meer inpassen. De minister dacht bijvoorbeeld aan dieselen en dus aan het weglaten van de bovenleiding. (...) Hoe dan ook, als ik zeker had geweten dat de bedragen die toen in mijn concept-rapport werden genoemd, harde bedragen waren, had ik daarvoor kunnen staan. (...) Toen hebben wij gezegd: laten wij hiervan in ons rapport in kwalitatieve zin melding maken. (...) Het is een moeilijk onderwerp. Als wij weten wat bij zo iets de uitkomst is, zaten wij nu allemaal in het casino.*

*De heer **Slob**: Ik niet hoor ...*

*De heer **Lambarts**: Ze zei: beste directeur-generaal, je doet je best maar om maatregelen te vinden om dit op te lossen, want je moet binnen dat budget blijven. Dat is een gegeven. Zij heeft letterlijk gezegd: voor mij is alles bespreekbaar en open. Toen heeft de directeur-generaal gezegd: als dat de situatie is, dan accepteer ik die en dan ga ik daarvan uit.*

*Mevrouw **Netelenbos**: Ik heb de betrokkenen bij mij geroepen: de accountant, de directeur FEZ, de directeur-generaal: wij gaan toch zeker niet een tekst de wereld in sturen waarbij ik op de vraag wat het dan precies is, moet zeggen: dat weten wij nog niet, want daar zijn wij het op het departement nog niet over eens? Wat moest ik met zo'n zin? U kunt zich voorstellen hoe zo'n gesprek bij mij aan de tafel zich voltrekt. Er kwam een groot verschil van inzicht aan de orde. Ik heb gezegd: als het zulke zachte cijfers zijn, moeten wij wel de onderwerpen benoemen, maar moeten wij er geen bedrag aan plakken. Immers, men was het er zelf niet over eens. (...) Zacht was voor mij niet relevant, zacht moest worden weggewerkt. Hard lossen wij op. Dat is het sturen op taakstellend budget. Dat wist men ook. Vervolgens is met de betrokkenen gesproken over de ruimte die er is op het moment dat na ommekomst van de audit sprake zou zijn van harde cijfers. Het kwam erop neer dat alles bespreekbaar was. Er zijn toen suggesties gedaan, maar mijn directeur-generaal is weggegaan met de mededeling dat de audit zou worden afgewacht. Het was goed begrepen dat er alles gedaan moest worden (...).*

Het sturen op taakstellend budget betekent in de ogen van minister Netelenbos dus automatisch dat alléén harde cijfers aan de Tweede Kamer gemeld hoeven te worden en niet mogelijke risico's of anderszins dreigende kostenoverschrijdingen.

*Mevrouw **Netelenbos**: Harde cijfers werden gemeld en daar werd bij gezegd hoe het moest worden opgelost. Met zachte cijfers, die per week en per kerende post veranderden, kun je niet werken. Zo kan geen enkel project worden aangestuurd. Het netto-resultaat is dat je dan geld gaat zoeken voor iets wat ook nog opgelost kan worden zonder geld. Dat gebeurt in de praktijk heel vaak. U kunt dat ook zien als u de cijfers van de loop van de tijd naast elkaar legt. Allerlei ruis op de lijn over spanningen is allemaal weer keurig opgelost zonder dat het leidde tot ingewikkeldheden. Als je een organisatie niet onder druk houdt om oplossingen te zoeken, dan worden er geen oplossingen gevonden.*

Volgens de heer Pans, oud-secretaris-generaal, werd die lijn al jaren gevolgd. Naar zijn mening werd in de loop der tijd de kans steeds groter dat de spanningen zich zouden materialiseren in overschrijdingen.

De heer Pans: Er werd gewoon doorgedaan op de lijn die al jaren werd gevolgd. Wij definiëren risico's pas als hard als wij ze met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moeten nemen. Dat kon je op dat moment over een aantal van die risico's nog niet zeggen. Ik denk wel dat de kans dat ze zouden optreden, langzamerhand zeer groot was geworden.

«Met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid»; het zijn de woorden van de heer Pans. Opvallend in dat licht is dat tijdens het overleg op 21 mei 2001 door de directeur-generaal Goederenvervoer f 300 miljoen als hard wordt gepresenteerd. Dit leidt er evenwel niet toe dat het bedrag van f 300 miljoen wel aan de Kamer wordt gepresenteerd. Oud-minister Netelenbos meent dat zelfs die spanning niet hard was.

De voorzitter: Dat blijkt later niet te kloppen, maar op dat moment wordt het u ± dat stelt u nu; daar wil ik even niet in treden ± door de directeur-generaal vervoer als hard gepresenteerd.

Mevrouw Netelenbos: Daar zitten meer mensen bij. Men is het niet eens over de cijfers. Hoe kun je nu met cijfers naar buiten komen, waarover zelfs de meest aangelegen ambtenaren het niet eens zijn? Het is oprecht; zo kan niemand sturen. De Kamer niet, maar een minister ook niet. Dan mag je van de politicus verlangen dat hij laat uitzoeken hoe het zit.

Voor minister Netelenbos lag vast dat risico's en dreigende overschrijdingen niet aan de Kamer dienen te worden gemeld, onverlet het bepaalde in de Procedureregeling Grote Projecten, dat (dreigende) kostenoverschrijdingen (tussentijds) aan de Tweede Kamer moeten worden gemeld.

De voorzitter: Het gaat over de rol van de Kamer.

Mevrouw Netelenbos: Het gaat ook over de rol van de minister. U wist dat ik de spanningen kwalitatief benoemde, maar ik vond dat ze moesten worden opgelost, tenzij dat niet kon. Dat was de sturingsfilosofie. (...) Wat had u daar in dat stadium mee kunnen doen? Niks, want ik had u niet eens fatsoenlijk antwoord kunnen geven.

De voorzitter: U had de Kamer het recht gegeven om mee te denken, mee te praten en wellicht ± je moet nooit iets uitsluiten ± mee te beslissen.

Een slotvraag is nog of de heer Varenbrink zelf van mening was dat alle opties open stonden. De heer Varenbrink hierover:

De heer Varenbrink: Genoemd werden: tunnels, dieselen, versoberingen enzovoorts. Wij hebben geconstateerd dat inpassing mogelijk was en toen hebben wij ons rapport aangepast.

De heer Slob: U vond het reëel dat de minister dit op dat moment van de besluitvorming aan de orde stelde? Dacht u: als ze gaat dieselen ben ik ervan overtuigd dat ze de spanning tussen raming en budget weg weet te krijgen?

De heer Varenbrink: Het was een reële optie. De minister is degene die verantwoordelijk is voor dit soort besluiten.

De voorzitter: Nee, de vraag was of u het op dat moment een reële optie vond, ook met inachtneming van de fase waarin de aanleg van de Betuweroute zich ontwikkelde. Vond u toen dieselen een reële optie om een mogelijke kostenoverschrijding van 600 à 800 miljoen op te lossen?

De heer Varenbrink: Los van de vraag of ik als accountant een taak heb bij het nemen van een besluit ter zake, zeg ik: nogmaals, de minister was degene die het besluit nam, die kan zulke besluiten nemen. (...) ik ben geen technisch georiënteerd persoon, een persoon die kan overzien of dieselen op zo'n moment een juiste beleidsbeslissing is. Hiermee kom ik weer bij hetgeen ik bij mijn inleiding zei: Ik ben slechts toetser van informatie. De informatie die wij toen als accountantsdienst hadden, hebben wij bekeken en gezegd: is dit financieel inpasbaar?

De Tweede Kamer

De Tweede Kamer ± onwetend van de discussie ten departemente ± krijgt vlak voor het debat de bewuste rapportage. Alleen mevrouw Giskes (D66) geeft blijk kennis te hebben genomen van de passage. Zij vraagt de minister naar aanleiding hiervan of er gevaar bestaat voor de budgetbewaking. De minister gaat in haar beantwoording niet in op deze concrete vraag en refereert uitsluitend ± en in algemene zin ± aan de audit die wordt uitgevoerd (zie volgende paragraaf). Daarmee passeert de accountantsrapportage bij het negende voortgangsrapport het parlement.

7.11.4 De Haagse werkelijkheid en de uitvoeringswerkelijkheid

Ondertussen doet het bureau AT Kearney onderzoek naar de spanning tussen raming en budget. Drie vragen staan centraal: hoe is het gebeurd, hoe nu om te gaan met de spanning en hoe in de toekomst verrassingen en spanningen te voorkomen?³⁴⁶

Audit trail

AT Kearney concludeert dat de *«trage doorstroming van informatie feitelijk een logisch gevolg is van ieders handelen conform ± de eigen interpretatie van ± de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In combinatie met het verschil in interpretatie (van het doel) van de informatie tussen verzenders en ontvangers.»* Het bureau trekt uiteindelijk een aantal harde conclusies over de aansturing en de projectbeheersing³⁴⁷. De feitelijke spanning lijkt *«het onvermijdelijke resultaat van de manier van samenwerken tussen Verkeer en Waterstaat en NS Railinfra-beheer.»*

Aansturing

Geconcludeerd wordt dat NS Railinfra-beheer als taakorganisatie voor rekening en risico werkt van de overheid. Het budget is «slechts» een ambitieuze doelstelling. De projectdirectie ontbeert bovendien de middelen om de spanning *«tussen Haagse en uitvoeringswerkelijkheid effectief te beheersen: de uitvoeringswerkelijkheid dwingt de Haagse werkelijkheid.»* Andere bevindingen van AT Kearney zijn:

- ± in de praktijk duurt het veel te lang voordat de gesignaleerde problemen op het hoogste niveau aan de orde worden gesteld;
- ± de rapportagestructuur kent lange lijnen met veel «ophoudpunten»;
- ± de projectdirectie staat ver weg van de minister;
- ± er is sprake van een grote autonomie bij de projectdirectie;
- ± de projectdirectie en Railinfra-beheer hechten *«verschillend gewicht aan scope, tijd en geld»*;
- ± het besluit van februari 2000 om met een aantal maatregelen de

³⁴⁶ «Management Summary bij Concept Eind-presentatie», AT Kearney, 13 juli 2001.

³⁴⁷ Nota aan de minister, 13 juli 2001, kenmerk FEZ/01/1555.

- projectbeheersing aan te scherpen had een tweezijdige reikwijdte, maar de acceptatie was eenzijdig;
- ± de effectiviteit van de in het verleden genomen beheersmaatregelen lijkt beperkt.

Financiële implicatie

De financiële implicatie van dit alles is volgens AT Kearney dat er in het eerste kwartaal van 2001 een spanning bestaat van f 767 miljoen (best case) dan wel f 977 miljoen (worst case). 67 procent hiervan wordt toegeschreven aan budgetoverschrijdingen, 33 procent aan prijsstijgingen en veranderingen in de projectscope.

Een deel van de risico's ter grootte f 146 miljoen dient op korte termijn via budgetverhogingen te worden aangepakt, maar het overgrote deel *«blijft als dreigende spanning in de lucht hangen.»* Nieuwe risico's, die zich in het vierde kwartaal van 2000 hebben voorgedaan, hebben onder meer betrekking op de tunneltechnische installaties en de bovenbouw.

De resultaten van de audit worden slechts in kleine kring verspreid. De heer Buck krijgt de resultaten niet te zien.

*De heer **Buck**: Wij zijn geïnterviewd door AT Kearney, maar ik heb geen kennis kunnen nemen van de conclusies van het rapport. Die zijn mij niet meegedeeld.*

*De heer **Koopmans**: Waarom niet?*

*De heer **Buck**: Het is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dat was de opdrachtgever. Er werd besloten de resultaten van de audit niet te verspreiden. Ik heb de conclusies niet gehoord.*

Oplossingsrichtingen

Er zijn volgens AT Kearney verbeteringen mogelijk binnen de huidige samenwerkingsrelatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer, maar de effecten ervan beperken zich tot de kwaliteit van de informatievoorziening: *«Het kan bijdragen aan voorkomen van verrassingen, niet aan het voorkomen van spanningen.»* AT Kearney stelt drie mogelijkheden voor fundamentele aanpassing van de projectbeheersing voor:

1. Beperk de open-einderegeling met NS Railinfrabeheer door middel van taakstellende normen.
2. Maak van de huidige projectorganisatie een nieuwe projectdirectie onder Rijkswaterstaat.
3. Creëer extra budget ter dekking van de onzekerheden. *«Groot voordeel hiervan is dat overschrijdingen binnen het ministerie opgevangen kunnen worden, met andere woorden geen directe aanleiding vormen tot politiek rumoer.»* Nadeel is dat een dergelijke voorziening kan leiden tot een self fulfilling prophecy.

Een aantal van de conclusies herkent de heer Buck niet.

*De heer **Buck**: Ik hoor ze nu. Een aantal conclusies herken ik absoluut niet. Ik vertelde u dat wij elk kwartaal open en transparant rapporteerden over hoe het project erbij stond in de vorm van de prognose-eindstand. De conclusie dat de informatie gebrekkig was, deel ik dus niet. Wij hebben elk kwartaal onze financiële stand en onze prognoses gerapporteerd. AT Kearney concludeert dat een aantal van deze conclusies mede veroorzaakt zijn door ons acteren. Dat herken ik niet.*

De heer Koopmans: En het punt dat het besluit van februari 2000 een tweezijdige reikwijdte had, maar een eenzijdige acceptatie? Herkent u dat?

De heer Buck: Welk besluit?

De heer Koopmans: De aanlegbegroting.

De heer Buck: Welke is die ene zijde van de acceptatie?

7.11.5 Met het rapport in de hand

Op 13 juli 2001 bespreken de secretaris-generaal en de directie FEZ de rapportage van AT Kearney. Er wordt een serie besluiten genomen:

- ± afgesproken wordt begin september een definitief besluit te nemen over de omvang van de op te lossen problematiek. Bezien zal worden of dit nog in de conceptbegroting van 2002 kan worden verwerkt. Is dit niet het geval, dan zal de Tweede Kamer een nota van wijziging worden toegezonden;
- ± er wordt besloten een taskforce in te stellen en Rijkswaterstaat met ingang van januari 2002 te belasten met de aansturing van het project Betuweroute, zoals voor de HSL-Zuid al het geval is;
- ± de post onvoorzien zal centraal beheerd gaan worden door een speciale «beheergroep»;
- ± de nog niet lopende aanbestedingsprocedures ten aanzien van de gunningsresultaten worden herzien, waarbij «we de handen vrij houden om te kunnen kiezen voor andere aanbesteding of opschorten van gunning».

Rijkswaterstaat

Het meest ingrijpende besluit is om de aansturing van het project Betuweroute per 1 januari 2002 over te dragen aan het directoraat-generaal Rijkswaterstaat. Dit besluit is twee jaar eerder al genomen voor de HSL-Zuid, naar aanleiding van de eerste audit van AT Kearney. Nu acht men het tijd voor een vergelijkbare transitie van de Betuweroute. De heer Buck heeft geen problemen met de overgang van de projectdirectie naar NS Railinfrabeheer.

De heer Buck: (...). Ik kon mij op zichzelf vinden in die overgang naar Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is ook een organisatie die het gewend is om grote werken in uitvoering te hebben. Ik kreeg aan de zijde van Verkeer en Waterstaat een counterpart die weet in welke wereld ik werk en opereer.

Het financiële plaatje

In september 2001 bericht de directie FEZ minister Netelenbos dat het bij de budgettaire knelpunten op korte termijn gaat om een bedrag van f 153 miljoen. Per saldo gaat het echter om een aanzienlijk lager bedrag: f 11,9 miljoen. Dit is het gevolg van eerdere meevallers ter grootte van f 64,7 miljoen en het feit dat een aantal kosten gedekt worden op andere begrotingsartikelen. Wel krijgt de minister te horen dat rekening moet worden gehouden met een tegenvaller bij de aanbesteding van de tunneltechnische installaties.³⁴⁸

³⁴⁸ A. T. Kearney ging uit van f 95 miljoen.

Tabel 7.4 Financiële problematiek op korte termijn (september 2001). Alle bedragen in miljoen gulden

Post	Dekking DGG	Dekking IF	Dekking VROM
1. Tunneltechnische installaties (TT)	38		
2. Treinbeveiliging (ATB-EG)	14		
3. Boog bij Geldermalsen		18,5	
4. Geluidsproblematiek (o.a. Calandbrug)			50
5. Restant budgettaire spanning feb. 2000	11,9		
6. Kijfhoek	20,6		
7. Saldo eerdere mee/ tegenvallers	± 64,7		
Totaal	19,8	18,5	50

IF=Infrastructuurfonds, DGG=directoraat-generaal goederenvervoer

Naast deze knelpunten is er sprake van een dreigende financiële problematiek van ruim f 874 miljoen, die betrekking heeft op de posten onvoorzien, EAT en bodemsanering.

Tabel 7.5 Dreigende financiële problematiek. Alle bedragen in miljoen gulden

Post	Bedrag	Aanpak
1. Onvoorzien	325	Sterker bewaken en sturen op geen overschrijding
2. EAT (Engineering, Administratie en Toezicht)	213	Door NS-RIB op te vangen in het bestaande budget
3. Bodemsanering	73	Conform afspraak uit 2000 te declareren (Infrastructuurfonds)
4. Geluidsproblematiek	50	Eventueel door VROM te dekken of uit nog niet bestede «onvoorzien» in het budget
5. Diversen (o.a. vertraging)	203	Strak monitoren en bij harde noodzaak financieren uit onvoorzien
Totaal	874	

Onvermijdelijke scopewijzigingen

Op 25 oktober 2001 stuurt minister Netelenbos de tiende voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer.³⁴⁹ Zoals aangekondigd in het achtste en negende voortgangsrapport informeert de minister de Tweede Kamer over de financiële problematiek. Zij meldt dat er op korte termijn sprake is van «onvermijdelijke scopewijzigingen» ter grootte van f 153 miljoen. Dit bedrag heeft betrekking op:

- ± aangescherpte veiligheidseisen op het gebied van tunnelveiligheid;
- ± het aanleggen van een ongelijkvloerse boog bij Geldermalsen ten behoeve van een grotere capaciteit voor het personenverkeer op de lijn Utrecht±Den Bosch;
- ± het aanbrengen van extra geluidwerende voorzieningen aan de Calandbrug om te voldoen aan de milieunormen uit het Besluit Geluidhinder Spoorwegen;
- ± het tijdelijk toepassen van het bestaande beveiligingssysteem ATB-EG op de nieuwe delen van de Havenspoorlijn.

De minister meldt dat een deel van dit bedrag zal worden opgevangen binnen het project door het tot 1 juli 2001 gerealiseerde saldo van mee- en tegenvallers in te zetten. Voor de Calandbrug zal VROM een bijdrage leveren. Het restant zal worden ingepast binnen de begroting van het

³⁴⁹ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 187.

Infrastructuurfonds. Precieze bedragen worden hierbij niet aan de Tweede Kamer gemeld.

Vooralsnog wordt het budget alleen opgehoogd in verband met de reguliere prijspeilbijstelling. Het budget komt daarmee uit op f 9 919 miljoen. De extra middelen die nodig zijn om de korte termijn problematiek op te lossen, worden pas bij voortgangsrapport elf aan het projectbudget toegevoegd.

De minister schrijft verder, duidend op de audit van AT Kearney, dat «*een geactualiseerd beeld*» van de risico's naar voren is gekomen. De risico's behelzen:

- ± *het verschil tussen het voor de posten EAT en Onvoorzien, en;*
- ± *«overige risico's/on zekerheden (inclusief in de toekomst mogelijk nog optredende scopewijzigingen)»*

Hoewel hierover wel informatie is, kwantificeert de minister deze risico's niet. Ze voegt er wel het volgende aan toe: «*Om deze posten in de hand te houden is besloten het instrumentarium voor de projectbeheersing verder aan te scherpen en de organisatorische inbedding en aansturing te versterken. Met de directie van RIB zijn afspraken gemaakt ten behoeve van de beheersing van de post EAT en over het beheer van de post onvoorzien. Daarnaast zijn met het oog op de beheersing van de prijsvorming afspraken gemaakt over een contracteringsstrategie bij de nog resterende aanbestedingen.*»

Op 13 december 2001 voert de minister weer overleg met de Tweede Kamer over de Betuweroute. Er worden kritische vragen gesteld aan minister Netelenbos over het dreigende tekort van f 600 miljoen, dat de Algemene Rekenkamer in een recent verschenen rapport over de projectbeheersing noemt³⁵⁰ en de f 153 miljoen aan kostenoverschrijdingen, die in het tiende voortgangsrapport worden gemeld.

Het elfde voortgangsrapport verschijnt op 4 april 2002³⁵¹. De in de tiende voortgangsrapportage aangekondigde maatregelen zijn ten dele geïmplementeerd, zo schrijft minister Netelenbos. Als gevolg van de onvermijdelijke scopewijzigingen, ter grootte van f 95 miljoen (43 miljoen), bedraagt het budget nu f 10 018 miljoen. Een paar maanden later, als de Tweede Kamer de ontwerpbegroting voor 2003 krijgt voorgelegd, zal blijken dat de nieuwe minister De Boer heeft besloten om mede voor de Betuweroute een risicoservering in te stellen (zie paragraaf 7.13.)

7.12 Bovenbouw

De «bovenbouw» van de Betuweroute omvat meer dan alleen het ballastbed, het spoor en de bovenleidingportalen. Ook het beveiligings- en beheersingssysteem, de geluidsschermen en de telecommunicatie maken er onder meer onderdeel van uit.³⁵² De bovenbouw is het enige grote contract dat na 2000 nog moet worden gegund. De aanbesteding ervan is voorzien voor eind 2001, de start van de aanbestedingsprocedure voor december 2000. Voor die tijd moet duidelijk zijn wat er exact zal worden aanbesteed en in welke contracteringsvorm dit moet gebeuren. Beide blijken in 2000 en 2001 in beweging te zijn.

³⁵⁰ TK, 2001±2002, 28 070, nrs. 1±2.

³⁵¹ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 195.

³⁵² De tunneltechnische installaties behoren er eigenlijk ook toe, maar worden apart aangestuurd.

7.12.1 Medegebruik van de Betuweroute

Eind 1999 komen de resultaten van de marktconsultatie beschikbaar die minister Netelenbos laat uitvoeren (zie paragraaf 8.5). De marktconsultatie levert nieuwe inzichten op waar het gaat om het (mede)gebruik van de Betuweroute en de aanbesteding van de bovenbouw van de Betuweroute:³⁵³

- ± er is belangstelling getoond voor zogenaamde DBFM-constructies voor de bovenbouw door banken, aannemers, consortia en projectontwikkelaars;
- ± enkele partijen hebben alternatieve voorstellen gedaan voor de invulling van de bovenbouw.

Om de reacties op hun juiste waarde te beoordelen is een nadere analyse nodig. In de zomer van 2000 zullen nader uitgewerkte voorstellen aan de minister worden voorgelegd, zo meldt directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister. «Tot die tijd worden geen onomkeerbare beslissingen genomen inzake de realisatie van de bovenbouw». Om de resultaten met betrekking tot de bovenbouw een vervolg te geven, stelt de minister in januari 2000 de Adviesgroep Bovenbouw Betuweroute in.

Instelling Adviesgroep Bovenbouw Betuweroute

De Adviesgroep Bovenbouw Betuweroute krijgt de opdracht een advies uit te brengen over³⁵⁴:

1. De wenselijkheden en de mogelijkheden met betrekking tot medegebruik van de Betuweroute door andere vormen van geleid goederenvervoer dan traditionele goederentreinen.
2. De consequenties hiervan voor de inrichting van de bovenbouw.
3. De contracteringsvorm voor de aanbesteding van de bovenbouw.

Het onderzoek van de adviesgroep loopt al zes maanden als de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de resultaten van de marktconsultatie en de follow-up.³⁵⁵ Minister Netelenbos deelt de Tweede Kamer bij die gelegenheid mee dat externe deskundigen zijn gevraagd een oordeel te vellen over de door marktpartijen naar voren gebrachte ideeën met betrekking tot de bovenbouw.

Nieuwe logistieke concepten

De informatie die de Tweede Kamer ontvangt over de door marktpartijen ingebrachte ideeën, «de nieuwe logistieke concepten voor gebruik en ontwerp van de Betuweroute», is summier.

In de samenvatting van de marktconsultatie, die de Tweede Kamer op 19 juni 2000 ontvangt, zijn er slechts een paar zinnen aan deze concepten gewijd:³⁵⁶ «Twee partijen beschrijven in hun reactie op het marktconsultatiedocument een nieuw concept met betrekking tot de vervoerexploitatie. Een partij lanceert het concept om de Betuweroute zowel voor spoor- als wegvervoer te gebruiken. De logistieke beheersing van dit systeem is mogelijk door de eigentijdse besturingstechnieken. Een onbemand systeem is een wezenlijk onderdeel van dit logistieke concept. Een tweede partij lanceert eveneens een concept dat zowel aan weg als wegvoerconcepten tegemoet komt. Deze partij stelt dat het technische mogelijk moet zijn om zowel automatische voertuigen (voorzien van banden en spoorwielen) over de Betuweroute te geleiden als traditionele (deels aangepaste) vrachtreinen. In deze context lanceert de respondent tevens ideeën omtrent een zogeheten container netwerk Benelux. Dit betekent dat de Betuweroute gekoppeld wordt aan de IJzeren Rijn zodat er een goederenruit gevormd wordt tussen Antwerpen en Rotterdam».

³⁵³ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 16 december 1999, kenmerk DGG/PDBR/990183.

³⁵⁴ De Adviesgroep moest daarnaast ook onderzoek doen naar de wijze waarop omgaan moest worden met ideeën over zonne- en windenergie.

³⁵⁵ TK, 2001±2002, nr. 158.

³⁵⁶ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 19 juni 2000, kenmerk VW00-723.

Pas op de plaats

Twee dagen nadat de Tweede Kamer de beschikking heeft gekregen over de samenvatting van de marktconsultatie, presenteert de Algemene Rekenkamer het rapport «Beleidsinformatie Betuweroute» (zie paragraaf 7.10). Naar aanleiding van het overleg hierover tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Netelenbos, op 28 juni 2000, dient de heer Leers (CDA) een motie in die door de Tweede Kamer wordt aangenomen. In die motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om onder meer een pas op de plaats te maken met het aangaan van verplichtingen met betrekking tot de bovenbouw van Betuweroute. Diezelfde dag laat minister Netelenbos in een brief weten dat een korte adempauze ten aanzien de aanbesteding van de bovenbouw, de openstelling van de Betuweroute in 2005 niet aantast.³⁵⁷ Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat was toch al besloten de resultaten van het onderzoek van de adviesgroep af te wachten, alvorens onomkeerbare beslissingen te nemen met betrekking tot de bovenbouw.

De conclusies van de adviesgroep

De adviesgroep komt in augustus 2000 met haar eindrapport.³⁵⁸ Concreet heeft de adviesgroep de ideeën van Holland Railconsult (medegebruik door automatische voertuigen) en tweespoor (medegebruik door wegopleggers) beoordeeld. In een later stadium zijn ook soortgelijke ideeën door NS Railinfrabeheer naar voren gebracht en door de adviesgroep meegenomen. Daarnaast heeft de adviesgroep ervoor gekozen de wensen van potentiële gebruikers (die zij vanuit logistiek oogpunt hebben) in de beschouwing mee te nemen, om zo tot technische oplossingen te komen voor de optimalisering van het vervoersvolume.

De Adviesgroep concludeert op grond van die gehouden workshops dat de gebruikswaarde van de Betuweroute, c.q. de vervoersomvang kan worden vergroot door de Betuweroute, naast de normale goederentreinen, ook toegankelijk te maken voor andere vormen van geleid goederenvervoer. «Een ontwikkeling in die richting kan, binnen zekere randvoorwaarden, rekenen op draagvlak bij zowel de aanbieders als de gebruikers/verladere (...) De ABBR acht een dergelijke ontwikkeling dermate kansrijk dat zij adviseert de bovenbouw van de Betuweroute zodanig toekomstvast in te richten dat medegebruik in de vorm van andere wijzen van geleid goederenvervoer (...) mogelijk is.» De adviesgroep komt tot de conclusie dat het programma van eisen «slechts op enkele punten» hoeft te worden gemodificeerd om in de toekomst de mogelijkheid open te houden voor medegebruik.

Contracteringsvorm

De adviesgroep adviseert ten aanzien van de contracteringsstrategie om een DBM-contract toe te passen, omdat hiermee het volgende kan worden bereikt:

- ± een life-cycle-benadering met een gerede kans op kostenbesparingen;
- ± het benutten van de creativiteit en innovativiteit aan de aannemerszijde;
- ± de output van het contract is een meetbare prestatie in termen van beschikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid en functionaliteit van de spoorinfrastructuur;
- ± de honorering is hier direct aan te koppelen;
- ± een goede beoordeelbare prijsstelling in relatie tot de geboden kwaliteit.

Het DBM-contract zou het volgende in moeten houden:

- ± design & build van de bovenbouw (van Kijfhoek tot Zevenaar);

³⁵⁷ TK, 1999±2000, 27 195, nr. 5.

³⁵⁸ Rapportage van de Adviesgroep Bovenbouw Betuweroute, augustus 2000.

± onderhoud van de gehele Betuweroute, voor zowel onder- als bovenbouw.

Met de keuze één contract voor onderhoud van de onderbouw en bovenbouw in de markt te zetten, wordt «een omvangrijke interface tussen het beheer van de onderbouw en bovenbouw voorkomen», zo oordeelt de adviesgroep.

De minister wordt op 21 september 2000 geïnformeerd over de conclusies van de adviesgroep.³⁵⁹ Ook krijgt ze van de directeur-generaal Goederenvervoer te horen dat in mei 2000 de voorbereidende werkzaamheden zijn gestart voor het DBM-contract.³⁶⁰ Een definitieve beslissing over de contracteringsvorm is nog niet genomen. «Daarbij speelt de allocatie van budget voor beheer en instandhouding voor de Betuweroute (...) De allocatie van financiële middelen voor het onderhoud valt buiten het aanlegbudget van de Betuweroute (...)».

Nota bovenbouw

Op 9 oktober 2000 stuurt minister Netelenbos de nota Bovenbouw naar de Tweede Kamer, waarin de uitkomsten van het onderzoek naar (mede)gebruik van de Betuweroute zijn samengevat.³⁶¹ De minister meldt dat het bedrijfsleven voor de korte termijn vooral geïnteresseerd is in het trucks-on-train principe.

Trucks-on-train

Het trucks-on-train concept zou een «aanzienlijke» modal shift kunnen bewerkstelligen, maar vereist extra investeringen voor de aanleg van nieuwe speciale terminals en een mogelijke aanpassing van de Betuweroute naar double stack. Zo bieden de thans gangbare spoorwagens onvoldoende ruimte in de hoogte. Een oplossing wordt gezocht in de mogelijkheden voor aanpassing van de infrastructuur en de technische mogelijkheden voor de ontwikkeling van specifiek materieel (spoorwagens met lage laadvloer). Naar verwachting, zo meldt de minister, kan aan de Tweede Kamer begin december 2000 worden gerapporteerd over de bevindingen uit het onderzoek naar aanpassingen van de infrastructuur en naar de optie voor specifiek spoo materieel. «Alsdan zijn conclusies te trekken over de mogelijkheid van vervoer over de Betuweroute (en het aansluitende spoornet) volgens het concept van trucks-on-train.»

Minister Netelenbos laat weten in ieder geval zelf geen initiatieven te nemen tot de ontwikkeling van een of andere vorm van medegebruik van de Betuweroute. «Het is aan de markt om dergelijke initiatieven daadwerkelijk te ontplooiën. Omdat ideeën uit de markt vanuit een breder perspectief niet kansloos lijken, is het wel verstandig om te bezien of de bovenbouw binnen geldende randvoorwaarden (scope, tijd en geld) zo kan worden ingericht dat een gunstige uitgangspositie wordt gecreëerd voor ontwikkelingen in het bedrijfsleven in de richting van medegebruik.»

Op 13 december 2000, tijdens een Algemeen Overleg over onder meer het achtste voortgangsrapport en de nota Bovenbouw, spreken de diverse fracties hun steun uit voor de beleidslijn van de minister in deze.³⁶² De minister herhaalt bij die gelegenheid dat met de alternatieven pas rekening gehouden wordt als de markt bereid is hierin te investeren en daar is voorlopig geen zicht op.

Op 22 december 2000 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over de resultaten van het onderzoek naar «trucks on train». De hoofdconclusie luidt als volgt: «De bovenbouw van de Betuweroute kan worden aanbesteed volgens het vigerende ontwerp (...) zonder dat daarmee

³⁵⁹ Nota aan de minister, d.d. 21 september 2001, kenmerk DGG/PDBR/0001370.

³⁶⁰ In 1999 was NS Railinfrabeheer begonnen met het treffen van de eerste voorbereidingen voor de aanbesteding van de bovenbouw. Naar aanleiding van de discussies bij de HSL Zuid over de infraprovider, is NS Railinfrabeheer destijds gevraagd om na te gaan of het mogelijk zou zijn om bij de Betuweroute ook een soort DBFM-contract af te sluiten. NS Railinfrabeheer laat Booz, Allen & Hamilton een onderzoek verrichten naar de haalbaarheid daarvan. Daaruit kwam naar voren dat het meenemen van de «Finance»-component in het DBFM-contract in ieder geval geen meerwaarde bood.

³⁶¹ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 174.

³⁶² TK, 2000±2001, 22 598, nr. 179.

nieuwe concepten voor vervoer over spoor onmogelijk worden gemaakt». Voor de toepassing van het concept trucks-on-train zijn aanpassingen in de infrastructuur, voor een grotere vrije hoogte, niet zinvol. Op het aansluitende Nederlandse en Duitse spoornet is een dergelijke grote hoogte niet aanwezig. Het gebruik van bestaande en te ontwikkelen spoorwagons met een lagere laadvloer voor trucks-on-train is daarentegen wel een technisch realistische optie. De geringe, noodzakelijke aanpassing in het ontwerp van de Betuweroute betreft de breedte bij geleidingsconstructies in tunnels en bij viaducten. Aanpassing van deze breedte kan worden gerealiseerd zonder budgettaire consequenties, aldus de minister.

7.12.2 Contractvorm

Ondanks het feit dat eind 2000 duidelijk is dat verschillende alternatieve vormen van medegebruik geen belemmering vormen voor de aanbesteding van de bovenbouw, kan de aanbestedingsprocedure niet starten. Er bestaat namelijk nog geen overeenstemming over de contracteringsvorm.

Het contract gewijzigd

Het oorspronkelijke idee om alles in één DBM-contract in de markt te zetten, is in februari 2001 van tafel. In het negende voortgangsrapport, dat op 5 maart 2001 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over haar beslissing om af te zien van een DBM-contract.³⁶³ De minister motiveert de beslissing als volgt: *«Omdat deze wijze van aanbesteden voor de aanleg van spoor volstrekt nieuw is, zou toepassing voor de Betuweroute een aantal moeilijk te beheersen risico's met zich meebrengen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de potentiële voordelen van een DBM-contract op dit moment niet zodanig zijn dat deze in voldoende mate opwegen tegen de risico's die samenhangen met de onbekendheid met deze contractvorm bij zowel de markt als de opdrachtgever. Op grond van deze overwegingen is besloten om het ontwerp en de bouw van de bovenbouw A15-lijn los van de onderhoudscomponent (maintenance) aan te besteden. Verwacht wordt dat op deze manier de uitvoering van het contract beter te beheersen is».* De minister gaat daarmee in tegen het advies van de adviesgroep die juist constateerde dat een life-cycle-benadering een gereede kans op kostenbesparingen zou kunnen opleveren en een interface tussen het beheer van bovenbouw en onderbouw kan worden voorkomen.

Niet veel later, in mei 2001, wordt ook de «design»-component zo goed als helemaal uit de aanbesteding gehaald.³⁶⁴ Voor het spoorwerk, de geluidsschermen en de tractie-energievoorziening wordt ervoor gekozen de bovenbouw via engineering & construct aan te besteden.

Op 22 mei 2001 in het overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de minister verkeert de Tweede Kamer nog in de veronderstelling dat alleen het onderhoud niet mee aanbesteed zal worden en «design & build» nog steeds het uitgangspunt vormt.³⁶⁵ De vragen van verschillende fracties richten zich dan ook op de motivatie van de minister om bij de Betuweroute geen, en in het geval van de HSL-Zuid wél, een DBM-contract af te sluiten. Minister Netelenbos antwoordt hier als volgt op: *«Bij de HSL-Zuid betaalt de overheid f 210 miljoen per jaar voor 99 procent beschikbaarheid van de lijn. Als de beschikbaarheid 90 procent wordt, ontvangt de betrokken ondernemer niets. Bij de Betuweroute gaat het om andere vormen van vervoer. Daarbij is een meer klassiek contract*

³⁶³ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 180.

³⁶⁴ Nota aan de minister, d.d. 17 mei 2001, kenmerk DGG/PDBR/N0100697.

³⁶⁵ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 184.

gekozen, waarbij overigens ook innovatie wordt verlangd. Het «break even point» bij de vraag wanneer het nog «profitable» is, kan bij de Betuweroute lastiger worden bepaald».

Dit is niet de enige budgettaire reden geweest om af te zien van het aanbesteden van het onderhoud. De directeur-generaal Goederenvervoer signaleerde een jaar eerder al dat de allocatie van het budget voor beheer en instandhouding voor de Betuweroute een rol speelde bij de definitieve go/no go beslissing voor de DBM-contractvorm. De financiële middelen voor het onderhoud vallen buiten het aanlegbudget van de Betuweroute. Het mee-aanbesteden hiervan zou een directe budgetverhoging noodzakelijk maken. Hoewel het om kosten gaat die toch gemaakt moeten worden, zou dit voor de beeldvorming niet wenselijk zijn. In mei 2001 staan voor de minister immers alle opties nog open, behalve die van een budgetverhoging (zie paragraaf 7.11).

Het contract opgesplitst

In het tiende voortgangsrapport, dat op 25 oktober 2001 verschijnt, schrijft de minister aan de Tweede Kamer dat *«op basis van de keuze, die in december 2000 is gemaakt om de bovenbouw volgens een zogenoemd EC-contract aan te besteden, de onderscheiden onderdelen in verschillende contracteringspakketten worden aanbesteed»*.³⁶⁶ Dat de minister hier een relatie legt met de keuze die in december 2000 is gemaakt, is curieus. In december 2000 was de minister immers nog voornemens alles via de DBM-formule uit te besteden en alles in één contract te bundelen. De keuze voor een EC-contract is, intern op het ministerie, pas in mei 2001 gemaakt.

Minister Netelenbos geeft aan dat er nu onderscheid wordt gemaakt naar drie clusters:

1. Het EC-contract voor spoorwerk, geluidsschermen en tractie-energievoorziening.
2. De beveiliging en beheersing.
3. De tunneltechnische installaties.³⁶⁷

Van belang daarbij is vooral de motivatie die de minister geeft voor haar keuze: *«aan deze indeling ligt enerzijds de overweging ten grondslag dat de overheid marktpartijen maximaal wil inschakelen bij de integratie en coördinatie van de verschillende onderdelen. Er is voor gekozen spoorwerk, geluidsschermen en tractie/energievoorziening in één Engineering and Constructcontract (EC-contract) onder te brengen. De aannemer is hierbij naast de bouw ook verantwoordelijk voor de detailengineering»*. Met de aangegeven opdeling wordt bereikt dat meer marktpartijen kunnen meedingen, *«waardoor naar verwachting meer marktwerking wordt gegenereerd dan in een situatie waarbij alle bovenbouwwerkzaamheden in één pakket wordt aanbesteed.»*

De crux zit vooral in de laatste zin. De opsplitsing in drie contracten heeft niet zozeer van doen met inhoudelijke overwegingen, als wel met die van budgettaire aard. De spanning, in ieder geval budgettair, is om te snijden. In juli 2001 immers bevestigt de tweede audit van AT Kearney dat er een zeer groot gat zit tussen begroting en raming. Het aanbesteden van de hele bovenbouw op dat moment, zou zo goed als zeker die spanning materieel tot uitdrukking brengen.

³⁶⁶ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 187.

³⁶⁷ Naast deze hoofdpakketten bestaand nog enkele kleine onderdelen van de bovenbouw (bijvoorbeeld het spoorwerk in een aantal tunnels), welke afzonderlijk worden aanbesteed.

Stijgende prijzen

In het begeleidend schrijven aan de minister over het negende voortgangsrapport,³⁶⁸ is te lezen dat er signalen zijn dat «prijzen in de markt voor de aanbesteding van de tunnel-technische installaties als ook van de bovenbouw fors stijgen». DGG meent dat het niet verstandig is om dit in het voortgangsrapport te vermelden, omdat dit fenomeen een «zichzelf waarmakende voorspelling» zou kunnen worden. Voor de betreffende aanbestedingen wordt bekeken hoe «door de strategie van contracteren weerstand kan worden geboden aan de opwaartse druk in de markt op de prijzen». Een paar maanden laat DGG aan minister Netelenbos dat het spoorwerk, geluidsschermen en tractievoorzieningen in een EC-contract zullen worden aanbesteed. «Getracht wordt met een hierop toegesneden aanbestedingsstrategie actief te anticiperen op ontwikkelingen als gevolg van de huidige overspannen bouwmarkt».³⁶⁹

NS Railinfrabeheer moet daarom de lopende aanbesteding van de hele bovenbouw stop zetten. De heer Buck hierover:

*De heer **Buck**: Van «design, build, finance and maintain» is eerst de F afgehaald en daarna de M. Wij waren bezig met de uitvoering van een «Design and Construct»-contract, althans met de aanbesteding daarvan. Die aanbesteding heb ik stop moeten zetten.*

*De heer **Koopmans**: Het was uw idee om ermee te stoppen?*

*De heer **Buck**: Ik kreeg van Verkeer en Waterstaat opdracht om te stoppen.*

*De heer **Koopmans**: Waarom?*

*De heer **Buck**: De Tenderboard, de adviescommissie die ons over de aanbesteding adviseerde, stelde dat wij de aanbesteding zouden moeten ingaan met een plafondprijs. Op dat moment was sprake van een zeer overspannen markt op allerlei gebieden in de installatie- en bovenbouwmarkt. Wij hadden een raming laten maken van de bovenbouw bij het «Design and Construct»-contract. Die raming is getoetst door het auditbureau. Onze raming lag boven het bedrag dat beschikbaar was voor de bovenbouw. De Tenderboard adviseerde ons om dat bedrag aan de markt bekend te maken. Toen ontstond een politiek probleem, want daarmee moest een bedrag bekend worden gemaakt dat boven het beschikbare budget lag.*

Het contract voor de tweede keer opgesplitst

De verwachting is dat de aanbesteding, op basis van een aangescherpte contracteringsstrategie, in het vierde kwartaal van 2001 zal worden hervat. In december 2001 blijkt echter dat de procedures nog niet zijn hervat, met als gevolg dat de vroegst mogelijk «datum gereed» in maart 2006 met vier maanden opschuift: «Aan Railinfrabeheer is gevraagd voorstellen te doen voor een contracteringsstrategie die erop gericht moet zijn markteffecten maximaal te beheersen en die de mogelijkheid open houdt zo nodig van gunning af te zien».³⁷⁰

De directeur-generaal Goederenvervoer uit zijn twijfels over de haalbaarheid om de markteffecten te beheersen. «Er bestaat gerede twijfel of markteffecten binnen de relatief gesloten Nederlandse bouwmarkt effectief te beheersen zijn.» Om deze markt open te breken zou actiever over de landgrenzen heen gekeken moeten worden. De mogelijkheid wordt overwogen om, analoog aan de HSL-Zuid, vanuit het ministerie hiertoe initiatieven te ontwikkelen. «Uiteraard zal daadwerkelijke effectivering van een dergelijke lijn consequenties hebben voor de opleveringsdatum».

³⁶⁸ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 20 februari 2001, kenmerk DGG/PDBR/NO100123-MvB.

³⁶⁹ Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 17 mei 2001, kenmerk DGG/PDBR/NO100697.

³⁷⁰ Notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 6 december 2001, kenmerk DGG/PDBR/NO102122-HT.

De spanning op de markt leidt tot een volgende heroverweging van de contracteringsstrategie. De drie pakketten spoorwerk, geluidsschermen en tractie- en energievoorziening worden niet tegelijkertijd, maar afzonderlijk op de markt gebracht. Het grootste probleem vormt op dat moment het contract «geluidsschermen». De aanbesteding hiervan is het meest tijdskritisch. Door de bouw van de geluidsschermen begin 2002 afzonderlijk aan te besteden, proberen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer het planningsrisico te beperken.

In het elfde voortgangsrapport informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over de nieuwe strategie en de planning van de oplevering van de Betuweroute. Voor de A15-lijn geldt als referentie 1 maart 2006 (vroegst mogelijke indienststellingsdatum), met een *gerede* kans op oplevering eind 2006.³⁷¹ Wat een gerede kans is, meldt de minister niet.

Recapitulerend: in 2000 was het ministerie van Verkeer en Waterstaat nog voornemens om de gehele bovenbouw in één DBM-contract aan te besteden. Eerst werd daar de onderhoudscomponent uit weggehaald. Vervolgens werd afgezien van een echt design & build-contract. De design & build-aanbestedingsprocedure wordt stil gelegd in verband met budgettaire problemen. Er wordt gekozen voor een engineering & construct-contract. Tevens wordt besloten onderscheid te maken in drie contracten. Spoorwerk, geluidsschermen en tractie- en energievoorziening werden daarbij in één contract ondergebracht. Met het oog op de planning zijn daar vervolgens de geluidsschermen weer uitgehaald en apart aanbesteed. Dit alles mag niet baten: de indienststellingsdatum van de Betuweroute is sinds medio 2000 met ongeveer één jaar vertraagd. De Tweede Kamer verneemt dit in het najaar van 2002 als minister De Boer voortgangsrapport 12 naar de Tweede Kamer stuurt.³⁷² De indienststellingsdatum is verschoven naar december 2006, mede als gevolg van problemen in de contractering van de bovenbouw (en TTI). Tot op heden houdt de minister vast aan deze planning.

25 kV: een toekomstvaste keuze

Door de geluidsschermen uit het contract voor spoorwerk en tractie- en energievoorziening te halen, is dit probleem beheersbaar geworden. Een andere aspect van de bovenbouw blijft de gemoederen tot in 2003 bezighouden. Het gaat om de keuze voor het «toekomstvaste» systeem van tractie- en energievoorziening van 25 kV. Het «25 kV»-dossier illustreert goed hoe technisch-beleidsrelevante discussies ook in de realisatiefase een prominente rol spelen en gevolgen kunnen hebben in termen van tijd en geld.

De keuze voor 25 kV is in november 1996 gemaakt ná de besluitvorming en heroverweging in 1995. De keuze is ingegeven vanuit de idee dat deze keuze goed is voor het milieu (diesellocomotieven zijn dat niet) en aangesloten wordt op de Europese ontwikkelingen.³⁷³ Een zogenaamd «toekomstvaste» keuze.

Meerdere malen wordt in de Tweede Kamer gesproken over het onderwerp. Vooral na 2000. In de eerste plaats als gevolg van de berichten dat vervoerders hun materieel niet willen ombouwen. Dit zou gepaard gaan met grote vervangingsinvesteringen. Ten tweede als gevolg van het feit dat het Duitse net met 15 kV is uitgerust. Het kabinet blijft in beide gevallen bij haar oorspronkelijke keuze: 25 kV is alles overwegende de beste keuze. Ook na een nader onderzoek eind 2000±begin 2001. Vervoerders worden dan ook geacht om hun monocourante locomotieven om te bouwen naar multi-courante locomotieven (1500V, 25 kV én 15 kV).

³⁷¹ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 195.

³⁷² TK, 2002±2003, 22 589, nr. 200.

³⁷³ In december 1996 is in dit kader aan NS Cargo een eenmalige bijdrage toegezegd van f 32 miljoen. NS Cargo had zich verplicht een 21-tal locomotieven over te nemen van NS Reizigers, maar door het streven naar een «op toekomst gericht locomotievenpark» moet NS Cargo hiervan afzien en moet NS Reizigers hiervoor gecompenseerd worden. NB. Voor zover nagegaan kan worden overigens zijn deze kosten nooit toegerekend aan het project Betuweroute.

Als gevolg van de keuze voor 25 kV kan echter het «oude» beveiligingssysteem ATB ook niet gehandhaafd blijven. Beide zijn niet compatibel. Nu had het kabinet ook zelfstandige overwegingen om het nieuwe beveiligingssysteem ECTS level 2 in te voeren, maar door de keuze van 25 kV in te voeren op de A15-lijn én de Havenspoorlijn, wordt eind 2001 duidelijk dat er op de Havenspoorlijn alleen gedieseld kan worden, totdat het modernere beveiligingssysteem operationeel is. De planning is dat dit tegelijkertijd wordt opgeleverd met de hele A15-lijn. De Havenspoorlijn met ATB is overigens medio 2004 in gebruik genomen.

In 2002 zijn de beleidsmatige keuzes als tractie- en energievoorziening en beveiliging integraal ter discussie komen te staan, als uitvloeisel van het Strategisch Akkoord van 3 juli 2002. Er is een onderzoek gestart waarin de oorspronkelijke afwegingen ten aanzien van systeemeisen, waaronder elektrificatie (en beveiligingssystemen), opnieuw tegen het licht gehouden worden. Tot wezenlijke andere inzichten heeft dit onderzoek niet geleid, althans niet waar het de tractie- en energievoorziening en beveiliging betrof. De EAT-kosten van het project zijn door alle ontwikkelingen echter wél gestegen.

7.13 De risicoreservering

De discussie over het al dan niet melden van (dreigende) kostenoverschrijdingen (zie paragraaf 7.11) krijgt een belangrijke wending in het najaar van 2002. De Tweede Kamer krijgt dan van de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat op een weinig transparante wijze de rekening gepresenteerd voor de financiële risico's die verbonden zijn aan de projecten Betuweroute en HSL-Zuid. Het kabinet heeft in de Rijksbegroting de zogenaamde risicoreservering, een budgettaire voorziening, opgenomen voor € 985 miljoen voor de projecten HSL-Zuid en Betuweroute.

De Tweede Kamer schenkt veel aandacht aan deze noviteit. De Algemene Rekenkamer wordt gevraagd een onderzoek in te stellen. In deze paragraaf staat centraal hoe er tot de risicoreservering wordt besloten en wat de Tweede Kamer ervan merkt en mee doet. De afloop hiervan moge bekend zijn: de Tweede Kamer besluit tot instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

7.13.1 De risico's in beeld

Projectoverdracht

Op 1 januari 2002 gaat de verantwoordelijkheid voor het project Betuweroute binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat over van het directoraat-generaal Goederenvervoer naar het directoraat-generaal Rijkswaterstaat. Hiertoe is een protocol van overdracht opgesteld. Op 1 april 2002 wordt de «oude» projectdirectie opgeheven.

Ter zake van de beheersing van de Betuweroute is de voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail (voorheen de Algemeen Directeur NS Railinfrabeheer) voor de directeur-generaal Rijkswaterstaat het enige aanspreekpunt. De overdracht van het project Betuweroute leidt tot een nieuwe sturingsrelatie tussen het ministerie en NS Railinfrabeheer. Voor de nieuwe onderlinge sturingsrelaties gelden twee uitgangspunten, te weten sturing op hoofdlijnen enerzijds en korte sturingslijnen anderzijds. De nieuwe sturingsrelatie wordt uitgewerkt en vastgelegd in een nieuwe overeenkomst (d.d. 17-7-2002). Met de overdracht van het project Betuweroute van het directoraat-generaal Goederenvervoer naar het directoraat-generaal Rijkswaterstaat is het project bovendien onder de

reikwijdte van het Beheersmodel Grote Projecten van Rijkswaterstaat komen te vallen.

Ijkpunt

In het kader van de overdracht naar Rijkswaterstaat is besloten om een risicoanalyse uit te voeren naar het totale project. De financiële risicoanalyse die door PASS'CO Bouw in oktober 2001 wordt uitgevoerd, vormt in eerste instantie het ijkpunt voor de verdere beheersing.³⁷⁴ PASS'CO Bouw berekent dat de verwachtingswaarde van de bijzondere gebeurtenissen, de risico's, op f 730 miljoen, met een standaardafwijking van f 434 miljoen. Beide combinerend, zou men f 1164 miljoen kunnen beschouwen als «noodzakelijke stroppenpot.» De directeur-generaal Rijkswaterstaat meent dat het rapport «een reëel beeld geeft van de risico's.» De risicoanalyse is al beschikbaar bij Rijkswaterstaat op het moment dat de minister het tiende voortgangsrapport naar de Tweede Kamer stuurt.³⁷⁵ Minister Netelenbos meldt de resultaten niet aan de Tweede Kamer. Ook in het elfde rapport, dat in april 2002 aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, rept de minister niet over de uitkomsten.

Aanloop naar de formatie

Op 8 mei 2002 stuurt de directeur-generaal Rijkswaterstaat, de heer Prins, een notitie aan minister Netelenbos waarin de ernst van de situatie duidelijk wordt. De notitie start 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.*³⁷⁶

De inhoud van de notitie schetst een alarmerend beeld. Over de Betuweroute wordt onder meer het volgende gesteld: «*Het totaal der risico's ligt tussen 657±676 miljoen. Deze bedragen zijn de optelsom van de in de bijlagen geïdentificeerde risico's. Met uitzondering van 235 miljoen voor tunneltechnische installaties (TTI) valt de omvang van de resterende risico's te vergelijken met het in juli 2001 door AT Kearney geschetste risicoprofiel (...) Na het opnemen van de (...) voorgestelde beheersmaatregelen resteert dan een bedrag van 59±81 miljoen Dit bedrag is exclusief het risico voor TTI.*»

Informereren van de Tweede Kamer

In verhouding met een jaar eerder is het beeld voor de Betuweroute nog scherper geworden. Dat was al zo na de tweede audit van AT Kearney, maar nu lijkt er toch sprake te zijn van een groot financieel probleem. Ook voor de hoogste ambtenaar, secretaris-generaal Pans, is dan duidelijk dat er iets moet gebeuren en dat het een illusie is te denken dat de spanning in de beide projecten nog tot nul teruggebracht kan worden.

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?

³⁷⁴ «Financiële risico-analyse van de Betuweroute», PASS'CO Bouw, oktober 2001.

³⁷⁵ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 187.

³⁷⁶ Risicoprofiel Betuweroute en HSL-Zuid, notitie aan de minister van Verkeer en waterstaat, d.d. 8 mei 2002, kenmerk: HKW/UP 2002/3857

De heer Pans: In april, mei 2002. Je ziet dat er een nieuw kabinet komt. Dat nieuwe kabinet gaat een nieuw MIT maken.

De notitie wordt dan ook met minister Netelenbos besproken. Zij ziet wederom geen aanleiding om de Tweede Kamer te informeren, anders dan in kwalitatieve zin. Niet verbazingwekkend, gelet op haar filosofie van sturen op taakstellend budget en haar visie op wat aan de Tweede Kamer in dit verband moet worden gemeld.

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.

Het is niet duidelijk hoe minister Netelenbos denkt die dreigende overschrijdingen te kunnen oplossen. Duidelijk is wel dat zij er niet voor kiest om een voorziening in de begroting te treffen of 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.

Pas in oktober 2002 zal de Tweede Kamer voor het eerst kennis nemen van de concrete bedragen die voor het project Betuweroute als risico worden voorzien. Ook de DAD meldt geen concrete cijfers in het accountantsrapport bij het elfde voortgangsrapport.³⁷⁷ Het kan echter wel als een signaal worden gezien, zo vlak voor het zomerreces. De DAD schrijft dat «*de totale financiële consequenties van de geïdentificeerde risico's aanzienlijk zijn (...) Indien de beheersmaatregelen het beoogde effect sorteren resteert een niet gedekt bedrag van 60±100 miljoen. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de risico's terzake TTI's en de bovenbouw. Als gevolg van marktspanningen kunnen de kosten daarvan hoger uitvallen.*»

Het ministerie 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, zo stelt minister Zalm in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

³⁷⁷ TK, 2001±2002, 22 589, nr. 198

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.

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 een bedrag van «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 gedachtewisseling 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 van Financiën 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.*

De informateur

In juni 2002 vraagt de informateur, de heer Donner, aan alle departementen of er nog zogenaamde «lijken in de kast» zitten. De informateur wordt door minister Netelenbos volledig op de hoogte gesteld.

*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 overigens over de 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».*³⁷⁸

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 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 berust evident niet op waarheid.

7.13.2 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 lijken zich te realiseren 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,

³⁷⁸ »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.

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 niet mogelijk is, namelijk de begroting aanpassen aan de meest actuele ramingen van de projectkosten. Het 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-Zuid en de Betuweroute. Samen 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 van beide projecten aangeven, lijkt dit een bedrag dat minimaal nodig zal zijn. In een nota van 18 juli 2002 legt de directeur FEZ deze oplossing voor aan de demissionaire minister.³⁷⁹

De heer Aptroot: U vindt de € 985 miljoen een goed moment. Er kwam een nieuw MIT en dergelijke. Het kon nog wel eens €100 miljoen meevallen. Wij hebben begrepen dat de risico's eindelijk goed in kaart waren gebracht, dat het ging om risico's die dik over de € 1,4 miljard heen gingen en dat daaruit was geconcludeerd dat de reservering van € 985 miljoen aan de lage kant was. Die was dus in ieder geval nodig. Klopt dat?

³⁷⁹ «Gevolgen Regeerakkoord voor begroting Verkeer en Waterstaat», nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 18 juli 2002, kenmerk: FEZ/2002/1429.

De heer Pans: Het beeld was: je moet dit bedrag nu gewoon inpassen, want de kans dat je hiervoor hangt, is zeer groot.

De heer Aptroot: Dat bedoel ik.

Een comptabel novum gecreëerd

Wat de risicoreservering echter 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. De facto wordt hiermee een voorziening gecreëerd, ofwel een reservering die pas gaandeweg de rit wordt toegedeeld aan de projecten HSL-Zuid en Betuweroute, wanneer risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Dat dit een hoogst ongebruikelijke constructie is binnen de systematiek van de Rijksbegroting, 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 (LPF), 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. (...) 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.

Minister De Boer op zijn boot bijgepraat

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 De Boer de nieuwe minister wordt en secretaris-generaal Pans komt langs voor een kennismakingsgesprek om de nieuwe 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 aanstaande minister toch echt geweest op het feit dat een groot deel van het extra geld voor infrastructuur in de begroting ook weer nodig is voor het dekken van 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 uitgegoten. 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, kan een nieuwe minister ook schriftelijk op de hoogte gebracht worden 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. In onderstaand kader is de weergave opgenomen van wat minister De Boer in beide dossiers (niet) aantreft over het project Betuweroute 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 totaalbudget tot en met 2010 zichtbaar is gemaakt. Ter toelichting daarop is één zinnetje over de Betuweroute 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».*³⁸⁰

Overigens worden HSL-Zuid en Betuweroute 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:

«Verkeer en Waterstaat is er het afgelopen decennium in geslaagd een groot deel van de FES middelen (ca 80 procent) te doen aanwenden voor investeringsprojecten op het terrein van verkeer en vervoer, met name HSL-Zuid, Betuweroute en achtereenvolgende investeringsimpulsen (w.o. Regeerakkoord-1998 en BOR).»

Overdrachtdossier (juli 2002)

Het overdrachtdossier gaat wel in op de stand van zaken van projecten. De informatie is echter summier: *«in de elfde voortgangsrapportage is een oplevering gemeld van 1 maart 2006. Tevens is daarbij gemeld dat de latere start van de uitvoering van de bovenbouw de indienststellingsdatum onder druk zet. Inzet van de DG RWS is om vertraging te voorkomen dan wel te minimaliseren.»*³⁸¹

Vastgesteld kan worden dat in het 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.

Eindverantwoordelijk voor het opstellen van het dossier is de secretaris-generaal. Deze weet echter niet meer precies wat er in de dossiers staat, maar stelt daarbij vast dat minister Netelenbos de verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud ervan.

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 majeur 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.

³⁸⁰ «Informatiedossier ministerie van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van de nieuwe bewindslieden», juli 2002, p. 40.

³⁸¹ «Overdrachtdossier ten behoeve van de nieuwe bewindslieden», ministerie van Verkeer en Waterstaat, juli 2002, p. 40.

*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.*

Notitie van 24 juli 2002

Toch wordt minister De Boer wel 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 is gereserveerd.³⁸² «U zelf» moet in dit geval demissionair Netelenbos zijn geweest: minister De Boer treedt pas op 22 juli 2002 aan.

*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 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 toegevend, maar naar mijn mening heeft hij de relevante informatie over wat er hier speelde, gehad.*

Behalve met 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.

*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.*

³⁸² «Risicoprofiel HSL-Zuid», notitie aan de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 24 juli 2002, kenmerk UP 2002/6653.

7.13.3 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 nergens genoemd.

Informatie over risicoreservering in de begroting 2003³⁸³

In de begroting van het 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 aan het eind van de technische bijlage te vinden. Op pagina 152.

18 oktober 2002: schriftelijke vragen

Gezien de cryptische omschrijvingen en de grote bedragen die worden verschoven stelt de Tweede Kamer hier diverse schriftelijke vragen over. Eén van de vragen en het antwoord daarop, dat de Tweede Kamer op 18 oktober 2002 ontvangt, is in het navolgende kader weergegeven.

Vraag 7 over de begroting 2003 van het Infrastructuurfonds³⁸⁴

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 Infrastructuurfonds begroting 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.

De simpele vraag of het inderdaad alleen om de Betuweroute en de HSL-Zuid gaat wordt niet beantwoord. Terugkijkend vindt secretaris-generaal Pans nog steeds dat de Tweede Kamer dat zelf wel had kunnen afleiden.

³⁸³ TK, 2002±2003, 28 600, A, nr. 2 en TK, 2003±2003, 28 600 XII, nr. 2.

³⁸⁴ TK, 2002±2003, 28 600, A, nr. 5, p. 4.

*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.*

Onduidelijk is waarom de minister niet «wat explicieter» heeft gezegd dat het om HSL-Zuid en Betuweroute gaat. Belangwekkender is echter 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.

Informeren van de Tweede Kamer

De wijze van beantwoording is ook 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 risicoreservering.

*De heer **Aptroot**: U had een ambtelijk 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?*

*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 2002³⁸⁵ 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 van de HSL-Zuid.³⁸⁶

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. Maar zij wordt niet herkenbaar voor onder meer de Kamer aan de budgetten van HSL en Betuwe-route 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 verstopten. 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 Infracfonds. 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 plenaire begrotingsbehandeling, stelt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat veel vragen over de risico's en stelt zich kritisch op. De heer 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.»³⁸⁷ 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*

³⁸⁵ TK, 2002±2003, 28 247, nr. 2

³⁸⁶ TK, 2002±2003, 22 026, nr. 174

³⁸⁷ TK, 2002±2003, 28 600 XII, nr. 22

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.

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 naar de Tweede Kamer en de buitenwereld bekend te maken is dezelfde. Aannemers zouden hun voordeel kunnen doen met de informatie 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 houdt je de mogelijkheid open, door daarop te sturen, dat je toch iets overhoudt.

Ook de heer De Boer ziet het melden van een bedrag 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.

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.

7.13.4 De Algemene Rekenkamer ingeschakeld

In de diverse overleggen die de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in het najaar van 2002 met de minister voert over de risicoreservering, raakt zij niet overtuigd van de noodzaak van de reservering. Zij besluit de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek uit te voeren naar de risicoreservering, waarin vier onderwerpen centraal staan.³⁸⁸

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 naar 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.

Hoofdconclusies rapport Algemene Rekenkamer:³⁸⁹

- ± een risicoreservering is niet in strijd met de comptabele wetten regelgeving, maar verhoudt zich slecht tot de systematiek van de rijksbegroting. Het budgetrecht en de controlerende functie van de Tweede 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.

³⁸⁸ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 1.

³⁸⁹ TK, 2002±2003, 28 724, nr. 8.

De minister van Verkeer en Waterstaat blijft in haar 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 een kwantitatieve risico-analyse te verrichten en hierover beter met de Kamer te communiceren.³⁹⁰ De betrouwbaarheid van dergelijke informatie blijft voor de minister Peijs niettemin een heikel punt. In het veertiende voortgangsrapport van de Betuweroute (najaar 2003) wordt voor het eerst openbare financiële informatie over risico's aan de Tweede Kamer verstrekt.

Tegenvallers, scopewijzigingen of risico's?

Met het rapport van de Algemene Rekenkamer krijgt de Tweede Kamer zicht op de aard en omvang van de risico's bij de Betuweroute die aan de risicoreservering ten grondslag liggen.³⁹¹ In tabel 7.6 is het risicoprofiel opgenomen, zoals dat door de Algemene Rekenkamer in kaart is gebracht.

Tabel 7.6 Risicoprofiel Betuweroute (miljoen €)

Risico's	Mei 2002	Maart 2003
Tunneltechnische Installaties (TTI)	235	235±495
EAT	34	34
Onvoorzien	121	125
Mogelijke scopewijzigingen	36	22
Indexering	PM	PM
Bovenbouw	59	Opgelost
Totaal	485	416±676

Het totaalbedrag van € 485 miljoen (mei 2002) verschilt van de bandbreedte van € 657±676 miljoen, die de directeur-generaal Rijkswaterstaat aan de minister meldt in zijn notitie van 8 mei 2002 (zie paragraaf 7.13.1). Dit komt omdat er in mei 2002 nog beheersmaatregelen zijn getroffen en voor de EAT-kosten aanvullende dekking is gevonden. Zo is onder meer overeengekomen dat NS Railinfrabeheer een bijdrage van € 97 miljoen levert.

Belangrijker dan dit cijferwerk is de constatering van de Algemene Rekenkamer dat drie posten ten onrechte in de risicoreservering zijn opgenomen. Het gaat hier om de posten onvoorzien en EAT. «*De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze als tegenvallers moeten worden beschouwd*». Ook de post TTI is onterecht in de risicoreservering opgenomen. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een scopemutatie. Er had dus een lagere risicoreservering voor de Betuweroute kunnen worden ingesteld. «*Dit neemt niet weg dat dan evengoed naar dekking voor deze posten gezocht had moeten worden.*»

7.14 Na de risicoreservering

7.14.1 Actueel beeld

Vanaf het veertiende voortgangsrapport informeert de minister Peijs de Tweede Kamer expliciet over de financiële risico's, de 50 procent-verwachtingswaarde van de totale risico's als ook over de bandbreedte van de risico's. Vanaf het vijftiende voortgangsrapport heeft de Tweede Kamer ook inzicht in de prognose eindstand van het project (mede op basis van de 50 procent-verwachtingswaarde van de risico's en de mee-

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten laten niet nagaan of, en zo ja in hoeverre, de Tweede Kamer in het besloten overleg op 31 oktober 2002 hierover is geïnformeerd.

en tegenvallers). Door twee grote aanbestedingsmeevallers zijn budget en de prognose eindstand in het zestiende voortgangsrapport voor het eerst neerwaarts bijgesteld. Tabel 7.7 geeft een overzicht van de budgetontwikkeling vanaf voorjaar 2002 tot op heden.

Tabel 7.7. Budgetontwikkeling project Betuweroute 2002–2004

Voortgangsrapport (VGR)	Datum	Budget (miljoen gulden/ miljoen euro)	Mutatie t.o.v. vorige VGR (cijfers in miljoen gulden)
VGR 12	11-10-02	10 390 4 715	Mutatie: <i>373 miljoen</i> 1. Prijspeil: f 162 miljoen 2. Bijdrage NS RIB aan EAT Kosten f 211 miljoen
VGR 13	08-04-03	10 384 4 712	1. Overboeking van apparaatskosten projectdirectie naar RWS (6 mln).
VGR 14	16-12-03	10 653 4 834	Mutatie: <i>269 miljoen</i> 1. Meerkosten bodemsanering 79 miljoen 2. Prijspeil 116 miljoen 3. Extra bijdrage EU 33 miljoen
VGR 15	09-04-04	10 897 4 995	Mutatie: <i>245 miljoen</i> 1. Keuze voor sprinklers als basis voor TTI: f 229 miljoen 2. Kosten voor beheer en instandhouding van reeds opgeleverde maar nog niet in gebruik genomen infrastructuur: 15 miljoen
VGR 16	04-10-04	10 575 4 799	Mutatie: <i>± 321,5 miljoen</i> 1. Onttrekking budget geluidsmaatregelen Calandbrug: 11 miljoen 2. Correctie loon- en prijsbijstelling: 37 miljoen 3. Meevaller aanbesteding: 352 miljoen 4. Extrapolatie: 5 miljoen

Tabel 7.8. bevat een overzicht van de financiële risico's, zoals deze de Tweede Kamer zijn gemeld in het veertiende, vijftiende en zestiende voortgangsrapport (in miljoenen euro). Het dient daarbij opgemerkt te worden dat het risico voor TTI in de vijftiende verslagperiode zich materialiseerde en dat het projectbudget evenredig met dit bedrag is opgehoogd.

Tabel 7.8. Ontwikkeling financiële risico's vanaf veertiende voortgangsrapport (miljoen €).

Risico's	VGR 14	VGR 15	VGR 16
TTI	104	0	0
EAT	38	35	35
Onvoorzien	59	63	63
Geluid	23	23	23
25 kV/ETCS	17	17	17
Verificatie	14	14	14
Diversen	11	10	10
Totaal risico's	±¹	162	162
Bandbreedte	212.8±319.2	116±209	116±209
Prognose eindstand²	±	4 946	4 844

¹ Geen 50%-verwachtingswaarde in het voortgangsrapport opgenomen.

² Prognose eindstand budget inclusief verwachtingswaarde risico's.

7.14.2 Planning en budget: van PKB 1 tot de zestiende voortgangsrapportage

In deze paragraaf worden de ontwikkeling van planning en budget tijdens de uitvoeringsfase belicht.

De indienststelling: van 2000 naar oplevering eind december 2006

In de periode van het eerste voorstel aan de Tweede Kamer (de PKB uit 1992) tot het laatst verschenen voortgangsrapport heeft de planning van het project Betuweroute zich als volgt ontwikkeld.

Tabel 7.9 Totaaloverzicht ontwikkeling planning Betuweroute

	Document	Datum	Aan Tweede Kamer gemelde opleverdatum
A	PKB 1	april 1992	2000
B	PKB 3	mei 1993	2000
C	Commissie Hermans	april 1995	2004
D	Brief aan de Tweede Kamer	26-06-95	2005
E	Projectbeschrijving Betuweroute	20-11-95	Medio 2005
F	VGR 3	17-09-97	Eind 2005
G	VGR 10	25-10-01	Mei 2006
H	VGR 12	11-10-02	December 2006
I	VGR 16	04-10-04	December 2006

Toelichting op de tabel

A en B. Gedurende de hele besluitvormingsperiode ging het kabinet er vanuit dat de Betuweroute in 2000 gebruik genomen zou kunnen worden. In de PKB 1 is de datum niet expliciet genoemd. In de onderliggende Projectnota van de NS wel.

C. In het kabinetstandpunt Betuweroute (TK, 1994±1995, 22 589, nr. 71) meldt het kabinet dat het (OTB) naar verwachting eind 1995/begin 1996 kan worden vastgesteld. Na de planologische inpassing van het TB in de streek- en bestemmingsplannen kan de feitelijke aanleg starten, vanaf eind 1996/begin 1997. De Betuweroute is dan volledig operationeel in 2004.

D. De minister schrijft op 26-6-1995 aan de Tweede Kamer dat het maken van een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal tot een vertraging zal leiden van minimaal één jaar.

E. In de Projectbeschrijving is voorzien dat de Havenspoorlijn halverwege 2004 klaar is. De A15-lijn een jaar later, halverwege 2005. (TK, vergaderjaar 1995±1996, 22 589, nr. 106).

F. Uit het planningsoverzicht in het 3e Voortgangsrapport valt af te leiden dat de planning voor oplevering is gewijzigd. Uit figuur 1 valt af te leiden dat beide spoorlijnen (Havenlijn en A15) eind derde kwartaal 2005 worden opgeleverd. In de tekst wordt over het hoe en wat overigens niets gezegd.

G. Door de problemen rond de contractering van de bovenbouw A15 is de oplevering op zijn vroegst maart 2006 en op het laatst begin 2007. 80 procent waarschijnlijkheid dat het mei 2006 wordt.

H. De haalbaarheid van de geplande indienststelling in maart 2006 staat onder grote druk door ontwikkelprogramma BB21, aangepaste contractering bovenbouw en TTI. Datum verschoven naar eind 2006.

I. Geen wijzigingen meer ten opzichte van 12e voortgangsrapport.

De tabel laat zien dat de planning van het project een aantal keren is aangepast. De heroverweging heeft enige tijd gekost, maar waarom de oplevering van de Betuweroute daardoor pas vier jaar later kan plaatsvinden, is niet duidelijk. In de uitvoeringsfase verschuift de planning vooral als gevolg van de late aanbesteding van de bovenbouw (mede als gevolg van een poging om de budgettaire spanningen te beheersen). Daarbij moet bedacht worden dat in 1999 al de reservetijd uit de planning is gehaald als gevolg van de kasritmeproblematiek (zie paragraaf 7.7.1).

De kosten: van 2,335 miljard naar 4,844 miljard

In de periode van de PKB 1 tot het laatst verschenen voortgangsrapport

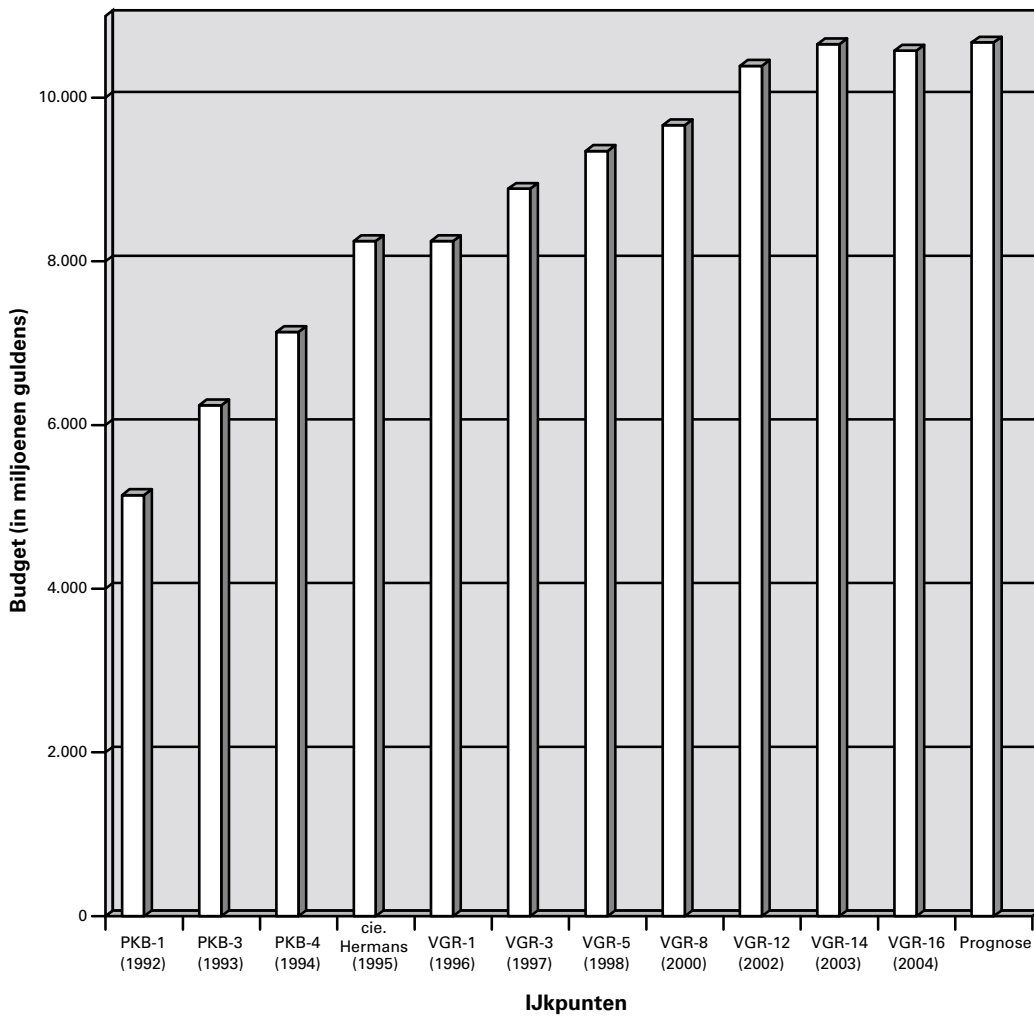
heeft het budget van het project Betuweroute zich als volgt ontwikkeld. Tabel 7.10 bevat een overzicht van de belangrijkste momenten waarop het budget is aangepast.³⁹²

Tabel 7.10 Totaaloverzicht budgetontwikkeling Betuweroute (in lopende prijzen)

Moment	Raming in miljoenen gulden	Raming in miljoenen euro
PKB 1 (1992)	5 145	2 335
PKB 3 (1993)	6 241	2 832
Commissie Hermans (1995)	8 250	3 744
Voortgangsrapportage 16 (2004)	10 575	4 799
Actuele prognose	10 675	4 844

In figuur 7.4 is de kostenontwikkeling ook grafisch weergegeven.

Figuur 7.4 Kostenontwikkeling Betuweroute (PKB 1 tot heden)



³⁹² BTW wordt buiten beschouwing gelaten.

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 scopewijzigingen. Daarnaast zijn er meer posten die het budget onvergelijkbaar maken in de tijd. Zo zijn een aantal malen middelen overgeboekt van andere posten op de Rijksbegroting. Voor zover deze middelen bestemd waren voor hetzelfde doel ± en de Tweede Kamer deze ook als zodanig geaccordeerd heeft ± is dit in feite een kwestie van een andere toerekening, maar het is niet te beschouwen als een «kostenstijging» binnen het project. Andersom geldt ook: indien er posten uit de projectdefinitie worden weggehaald ± zoals de kosten voor na-onderhoud bij het Malle Jan-akkoord ± kan dit *niet* als kostendaling worden beschouwd.

In de voortgangsrapporten wordt 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.

Het budget uitgesplitst

Tussen het verschijnen van PKB 1 en het zestiende voortgangsrapport is het projectbudget met ongeveer 2,5 miljard toegenomen. In tabel 7.11 is deze stijging uitgesplitst.

Tabel 7.11 Toename projectbudget sinds PKB 1 (april 1992–oktober 2004)

Oorzaak	in miljoenen gulden	in miljoenen euro	in procenten
Beginstand (PKB 1)	5 145	2 335	
A. Scopemutaties in de besluitvormings- fase (PKB 3, Cie. Hermans)	2 276	1 033	42%
B. Scopemutaties in de realisatiefase	945	429	17%
C. Versoberingen in de realisatiefase	± 238	± 108	± 5%
D. Prijspeilcorrecties (op basis van BOI-index)	1 846	838	34%
E. Overschrijdingen	599	272	11%
Huidige stand (VGR 16)	10 575	4 799	

Alle budgetverhogingen die niet het gevolg zijn van compensatie voor reguliere prijsstijging, scopewijzigingen (zoals gelabeld door de minister) of versoberingen in de scope zijn als overschrijding beschouwd. Van de categorie «overschrijdingen» maken tegenvallers, meevallers en andersoortige mutaties onderdeel uit. Met de categorie «overschrijding» wordt 11 procent van de budgetstijging sinds PKB 1 verklaard. Dat is iets anders dan een budgetoverschrijding van 11 procent. De procentuele overschrijding als percentage van de oorspronkelijke raming is voor alle categorieën veel hoger. In totaal is deze 106 procent sinds PKB 1 (namelijk de stijging van € 2,335 miljard naar € 4,799 miljard). Zo bezien is de «overschrijding» van de oorspronkelijke raming 12 procent (€ 272/2335 miljard). Daar komt bij dat de budgettaire dekking van de «overschrijding» niet geheel binnen de Rijksbegroting hoeft te worden gevonden. Onder meer ProRail en de EU zorgen voor een deel van de dekking.

Een genuanceerder beeld ontstaat wanneer niet de raming uit PKB 1 als ijkpunt wordt genomen, maar het bedrag dat is begroot in 1995, na de commissie Hermans (f 8250/€ 3 744). Dan zijn de overschrijdingen kleiner: zo'n 2,5 procent.³⁹³

³⁹³ Er is hierbij sprake van een teller- en een noemereffect. De overschrijdingen in de uitvoeringsfase zijn kleiner (€ 87 miljoen in plaats van € 272 miljoen) en het budget is groter: € 3 744 miljoen in plaats van € 2 335 miljoen).

De risicoreservering is hierbij overigens buiten beschouwing gelaten. De 50 procent-verwachtingswaarde hiervan is € 162 miljoen. Een belangrijk deel ervan moet geboekt worden onder de categorie «overschrijding» (€ 98 voor EAT en onvoorzien), wanneer deze posten zich materialiseren. Zie tabel 7.8. Daar staat tegenover dat ook geen rekening is gehouden met de recente meevaller van € 117 miljoen.

Toewijzing aan categorieën

Bij het maken van tabel 7.11 is aangesloten bij de informatie zoals deze door de minister van Verkeer en Waterstaat is gemeld in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. Op één punt is afgeweken: het betreft de prijspeilcorrectie boven de BOI-index, die de minister in 1996 uitkeerde. Dekking van die prijspeilcorrectie ging ten koste ging van andere projecten in het MIT. Deze is dus toegerekend aan de categorie «overschrijding» en niet aan de categorie «prijspeilcorrecties».

Daarnaast is discussie mogelijk over de toerekening van mutaties aan de categorie «scopemutaties». Wat is een scopewijziging? Wat is een tegenvaller? Volgens de minister zijn scopemutaties «mutaties in de projectopdracht als gevolg van aanvullende politiek/bestuurlijke wensen.»³⁹⁴ In de voortgangsrapporten Betuweroute labelt de minister onder meer de volgende posten als scopewijziging:

- ± «*Studie en onderzoek Commissie Hermans*» (€ 18 miljoen)
- ± «*Raad van State/Reparatie Tracébesluit*» (€ 16 miljoen)
- ± «*MER-evaluatie*» (€ 1 miljoen)
- ± «*Archeologie*» (€ 8 miljoen)
- ± «*Beheer en instandhouding*» (€ 7 miljoen)
- ± «*Kijfhoek*» (€ 8 miljoen)
- ± «*Restant budgettaire spanning februari 2000*» (€ 5 miljoen)
- ± «*Tot 1-7-2001 gerealiseerde meevallers*» (€ ± 25 miljoen)

Voor ieder van deze mutaties (als ook voor de overige mutaties zoals TTI) kan de vraag gesteld worden of deze mutaties wel het gevolg zijn van «aanvullende politiek-bestuurlijke wensen.» Twee concrete voorbeelden waaruit blijkt dat de grens tussen scopewijzigingen en tegenvallers (categorie «overschrijding») op zijn minst arbitrair te noemen is:

- ± bij de post «*Kijfhoek*» (€ 8 miljoen) gaat het om «*een niet te realiseren versobering*», aldus de minister in het tiende voortgangsrapport.
- ± bij de kosten voor «*beheer en instandhouding*» gaat het om kosten die nodig zijn voor onderhoud voordat de indienstelling van de Betuweroute plaatsvindt. Deze kosten moeten gemaakt worden om het project tot de indienstelling op hetzelfde kwaliteitsniveau te houden. Van een politiek-bestuurlijke wens is geen sprake; een keuze hebben het kabinet en de Tweede Kamer niet.

Bij de kostenstijgingen in verband met een MER-evaluatie, reparatie Tracébesluit, niet-gerealiseerde meevallers of een niet-opgeloste budgettaire spanning, lijkt ook veel meer sprake te zijn van tegenvallers dan van gewenste scopewijzigingen.

De minister gebruikt zelf in het tiende voortgangsrapport de curieuze term «onvermijdelijke scopemutaties» voor een aantal andere scope-ontwikkelingen (TTI, Boog bij Geldermalsen, ATB). De naam alleen al geeft aan dat ook over die etikettering gediscussieerd kan worden.

Toerekening aan het project

Een andere relevante vraag is of alle projectkosten wel toegerekend zijn

³⁹⁴ TK, 2002±2003, 28 645, nr. 7.

aan het projectbudget. Dit is niet altijd het geval. Twee concrete voorbeelden waarin dit niet is gebeurd:

- ± in december 1996 is aan NS Cargo een eenmalige bijdrage toegezegd van f 32 miljoen omdat besloten was de Betuweroute uit te rusten met een tractie- energievoorziening van 25kV. Het bedrag maakte onderdeel uit van de kapitaaldotatie aan NS Cargo;
- ± in januari 2000 stelt het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bijdrage van f 22 miljoen ter beschikking aan de gemeente Elst voor de realisatie van twee ongelijkvloerse kruisingen (de «oortjes van Elst»). Het bedrag is ten laste gebracht van het budget voor 1A-projecten in het MIT.

Geconstateerd kan worden dat het projectbudget niet *alle* kosten omvat die in het kader van het project Betuweroute zijn gemaakt.

Er zou zelfs betoogd kunnen worden dat alle kosten die gemaakt worden op het bestaande spoor Betuweroute±Twente en op de goederenroute naar Noord-Nederland (om het spoor geschikt te maken voor het vervoer dat van de Betuweroute afkomt) ook aan het project moet worden toegerekend. Dit is echter meer een kwestie van projectdefinitie dan van boekhouden.

7.15 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringsfase behandeld. De periode start in het najaar van 1995, als de heroverweging van de besluitvorming is afgerond, en loopt tot op heden. In dit hoofdstuk zijn de gebeurtenissen tot 2003 meegenomen. In deze periode zijn markante onderwerpen:

1. De aansturing en projectbeheersing.
2. De spanning tussen raming en budget.
3. De controle van de Tweede Kamer op de projectvoortgang.
4. De rol van de accountant.
5. De risicoreservering.
6. De totale budgetontwikkeling van het project.
7. Het sturen op maatschappelijke doelen.

1 a) Aansturing en projectbeheersing (1995±1998)

Bij de ontvlechting van het NS-concern in 1995 komt het beheer en onderhoud van het spoor in handen van NS Railinfrabeheer, dat in 2003 zal opgaan in ProRail. De aandelen van NS Railinfrabeheer blijven in eerste instantie in handen van de NS, terwijl de functionele aansturing door de rijksoverheid geschiedt. Binnen deze context krijgt NS Railinfra-beheer in 1995 de realisatie van het project toegewezen. De situatie leidt ertoe dat het project wel onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat valt, maar niet direct door haar wordt aangestuurd. De minister staat op afstand van de «bouwput». Zij stelt kaders waarbinnen de taakorganisatie moet opereren.

Het instrumentarium van het ministerie van Verkeer en Waterstaat én NS Railinfrabeheer vertoont in de eerste jaren belangrijke manco's. Uit diverse bronnen blijkt bovendien dat de auditfunctie niet naar behoren functioneert. Volgens de Algemene Rekenkamer (2001) slaagt het ministerie van Verkeer en Waterstaat er mede om die reden de eerste jaren niet in om de uitwerking van het ontwerp en de bijbehorende raming te doen plaatsvinden binnen het vastgestelde taakstellende budget. Daarnaast is de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer niet uitgekristalliseerd.

Hierdoor ontbeert de minister de formele mogelijkheid NS Railinfrabeheer goed aan te sturen.

1 b) Aansturing en projectbeheersing (1998±2002)

Op uitvoeringsniveau verbetert het nodige na 1998: het instrumentarium wordt versterkt, het Auditbureau Betuweroute voert een serie audits uit en de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie krijgt een impuls. Er zijn ook nieuwe problemen. De aansturing en coördinatie van grote projecten *binnen* het ministerie van Verkeer en Waterstaat laat duidelijk te wensen over. «*De aansturing door de top V&W verhoogt de inherente projectrisico's sterk*», zo concludeert het adviesbureau AT Kearney in 1999. Een van de antwoorden op deze kritische audit is de instelling van de Stuurgroep Grote Projecten, waarin de top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zitting heeft. Deze stuurgroep blijkt in eerste instantie weinig effect te sorteren: tussen begin 2000 tot aan maart 2001 wordt zij niet geïnformeerd over de budgettaire problemen bij de Betuweroute.

De relatie tussen de projectdirectie en NS Railinfrabeheer blijft problematisch. Volgens AT Kearney (2001) is de spanning tussen raming en budget die dan bestaat, «*het onvermijdelijke resultaat van de manier van samenwerken tussen Verkeer en Waterstaat en NS RIB*». Een van de oorzaken is volgens AT Kearney dat NS Railinfrabeheer als taakorganisatie voor rekening en risico van de overheid werkt en het budget «slechts» ziet als ambitieuze doelstelling. Dit gevoel leeft ook bij voormalig minister Netelenbos en voormalig secretaris-generaal Pans. Beiden menen dat de budgettaire problemen mede te wijten zijn aan de opstelling van, en de cultuur binnen, NS Railinfrabeheer. Over het ministerie van Verkeer en Waterstaat concludeert AT Kearney: «*De Projectdirectie staat ver weg*». De minister grijpt daarom in. De aansturing van NS Railinfrabeheer wordt overgedragen aan Rijkswaterstaat, dat geacht wordt beter geëquipeerd te zijn om complexe projecten aan te sturen. In juli 2002 komen de Staat en NS Railinfrabeheer een nieuwe sturingsrelatie overeen.

2. Spanningen tussen raming en budget

In de uitvoeringsfase is er bij voortduring sprake van spanning tussen de actuele kostenraming en het beschikbare budget. De hoogte van het verschil fluctueert, maar het loopt steevast in de honderden miljoenen. Verschillende keren ziet de minister zich genoodzaakt het budget van de Betuweroute (deels) te verhogen, maar vaker kiest zij ervoor de spanning te laten bestaan, zodat getracht kan worden om met behulp van adequate maatregelen de spanning te reduceren. Sturen op taakstellend is hiervoor de geijkte term.

In de praktijk geeft deze sturingsfilosofie problemen, omdat bij het taakstellend budget niet altijd wordt uitgegaan van een realistisch beeld. Enkele keren komt dit duidelijk aan de oppervlakte. Zo wordt in 1998 alles op alles gezet om de raming naar beneden bij te stellen en raming en budget weer in evenwicht te krijgen. In het zogenaamde «Malle Jan»-akkoord worden hierover afspraken gemaakt. Het evenwicht bestaat echter alleen op papier. Over de post Engineering, Administratie en Toezicht (EAT) ontbreekt een afspraak, omdat NS Railinfrabeheer deze taakstelling niet op zich kan nemen. Daarnaast worden er in het akkoord reële kosten weggedefinieerd en wordt de scope van het project aangepast (verlaging capaciteit Kijfhoek), overigens zonder dat dit alles aan de Tweede Kamer wordt gemeld.

In 2000 besluit de minister NS Railinfrabeheer een taakstelling op te leggen. Het EAT-budget wordt nu gefixeerd op een vast prijspeil. Ook zet de minister een deel van de post onvoorzien in om het gat te dekken, hoewel deze post hiervoor niet is bedoeld. De minister wordt hierop gewezen, maar negeert dit signaal. Enkele van deze maatregelen, zoals het fixeren van de zogenaamde EAT-kosten, pakken niet goed uit en duiken weer op in 2002, als ze in de risicoreservering worden opgenomen.

3. Voortgangscontrole door de Tweede Kamer

De Tweede Kamer blijft in de gehele realisatiefase verstoken van volledige en tijdige informatie over de spanning tussen raming en budget. Evident onjuist, in ieder geval achteraf beschouwd, is de informatie die de minister de Tweede Kamer verstrekt naar aanleiding van het zogenaamde «Malle Jan»-akkoord. De minister stelt dan dat raming en budget weer in evenwicht zijn en dat het project binnen scope, planning en budget kan worden gerealiseerd, terwijl dat niet het geval is. Op enkele momenten wordt de Tweede Kamer ± bewust of onbewust ± op het verkeerde been gezet. In november 2000 zegt de minister bijvoorbeeld «*dat de kans reëel is dat het project binnen het vastgestelde budget gerealiseerd kan worden*», terwijl de minister kan weten dat het op dat moment juist niet reëel is.

De Tweede Kamer wordt nooit in kwantitatieve termen geïnformeerd over de spanningen tussen raming en budget. Voormalig minister Netelenbos benadrukt dat dit paste bij «sturen op taakstellend budget». In haar ogen hoeft de Tweede Kamer niet geïnformeerd te worden over de omvang van de spanning tussen raming en budget, omdat een spanning nog binnen het project kan worden opgelost. Het laten bestaan van de spanning is voor haar een belangrijke prikkel voor kostenbeheersing. De Tweede Kamer krijgt in deze benadering alleen concrete bedragen voorgeschoteld, wanneer ze in het kader van haar budgetrecht extra middelen vrij moet maken. Dit gebeurt een aantal keer. In al die gevallen gaat de Tweede Kamer vrijwel zonder morren akkoord met de voorstellen van de minister. Het vraagstuk van spanningen tussen raming en budget krijgt in het voortgangsoverleg wel de aandacht, maar de vragen van de Tweede Kamer zijn meestal in algemene zin gesteld.

4. De accountantsdienst: een verwachtingskloof

Er zijn in de periode 1994±2000 geen accountantsrapporten over de Betuweroute opgemaakt door de Departementale Accountantsdienst (DAD). De directeur van deze dienst heeft aangegeven dat de jaren na de voorbereidingsfase door de DAD als verlengde voorbereidingsperiode zijn beschouwd. De Betuweroute is in zijn ogen omstreeks 1999/2000 tot uitvoering gekomen. Dit is opmerkelijk, want de meeste onderbouwcontracten zijn op dat moment al gegund en de werkzaamheden aan de Havenspoorlijn zijn in volle gang. In 2000 verschijnt een eerste rapport in de uitvoeringsfase. Het is summier en beschrijvend van aard. De DAD oordeelt positief over de toereikendheid van de projectorganisatie en de interne informatievoorziening op het ministerie. Het bureau AT Kearney komt een half jaar later tot een tegengesteld oordeel.

De totstandkoming van het accountantsrapport bij het negende voortgangsrapport heeft veel voeten in de aarde. De accountant wijzigt op het allerlaatste moment een passage in het conceptrapport naar aanleiding van een ijzig onderhoud met de minister. In plaats van de spanning tussen raming en budget kwantitatief te preciseren, wordt deze nu alleen nog in kwalitatieve termen geduid en voorzien van de cryptische zin dat alle

opties open staan. Het voorval toont aan dat de DAD in de huidige structuur in een rolconflict terecht *kan* komen: formeel hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, maar wel tegelijkertijd extern controleur.

5. Risicoreservering

De risicoreservering wordt bedacht door topambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die zich realiseren dat het negeren van reële budgettaire dreigingen onder het mom van «sturen op taakstellend budget» zijn grenzen kent. In de zomer van 2002 bestaat er redelijk zicht op de omvang van de «risico's», treedt een nieuwe minister aan en moet de begroting in het kader van de kabinetsformatie op de schop. Deze drie ingrediënten leiden ertoe dat ambtelijk een bedrag van € 985 miljoen opzij wordt gezet voor Betuweroute én HSL-Zuid. Het gaat in het geval van de Betuweroute niet alleen om risico's, maar om een combinatie van scopemutaties, tegenvallers en risico's, waarbij de twee eerstgenoemden het leeuwendeel van de reservering voor hun rekening namen. De minister van Financiën en de net aangetreden minister de Boer worden voor een voldongen feit geplaatst. Het kabinet kiest er vervolgens voor de risicoreservering weg te stoppen in de ontwerpbegroting 2003. Hieruit blijkt een grote terughoudendheid om de Tweede Kamer volledig te informeren.

6. Budgetontwikkeling

Het projectbudget voor de Betuweroute is sinds de PKB deel 1 meer dan verdubbeld. Er blijkt tot nu toe ongeveer € 2,5 miljard euro extra nodig te zijn om de Betuweroute te realiseren dan in de PKB 1 was geraamd. Ongeveer een derde van die stijging is te wijten aan reguliere prijspeil-aanpassingen en moet derhalve buiten beschouwing worden gelaten. Meer dan de helft van de stijging is het gevolg van scopemutaties, waarvan het grootste deel in de besluitvormingsfase is doorgevoerd. De kostenontwikkeling van de Betuweroute in de uitvoeringsfase laat een positief beeld zien, wanneer alleen wordt gekeken naar (het saldo van) de overschrijdingen. De overschrijdingen zijn beperkt, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de bedragen die in de risicoreservering voor de Betuweroute zijn gereserveerd. Van groot belang is wel hoe men aankijkt tegen de wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat omgaat met het fenomeen (onvermijdelijke) scopemutaties. De minister geeft hier een ruime interpretatie aan. Bovendien geeft het projectbudget geen inzicht in alle kosten die in verband met de Betuweroute zijn gemaakt.

7. Sturen op maatschappelijke doelen

Wanneer in de zomer en het najaar van 1998 vanuit wetenschappelijke hoek wordt aangedrongen op een nieuwe heroverweging van de Betuweroute, reageert het kabinet geïrriteerd. Nog voor de argumenten op tafel liggen, heeft het kabinet al besloten om het verzoek van de hoogleraren naast zich neer te leggen. Minister Netelenbos bekritiseert tezelfdertijd het voornemen van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken tot het houden van een discussie met tegenstanders van de Betuweroute. Om ook de Tweede Kamer ervan te overtuigen dat een heroverweging niet nodig is, stuurt het kabinet een notitie naar de Tweede Kamer. Het kabinet waarschuwt: dit soort discussies kunnen leiden tot een self fulfilling prophecy. Het kabinet meent stellig dat er geen nieuwe feiten zijn die een heroverweging rechtvaardigen. De urgentie van de Betuweroute zou zelfs groter zijn dan voorheen. Een lange opsomming van argumenten volgt. Argumenten echter waarop bij nader inzien veel valt af te dingen. Het kabinet maakt in die notitie selectief gebruik van de beschikbare informatie, waardoor de

Tweede Kamer een onevenwichtig beeld krijgt voorgeschoteld. De meerderheid in de Tweede Kamer ziet in de brief geen aanleiding om wel om een heroverweging te vragen.

Een jaar later wijzen verschillende onderzoeken uit dat de milieuwinst van de Betuweroute wel eens tegen zou kunnen vallen. De minister erkent dit. Hoewel het kabinet zich altijd op het standpunt gesteld heeft dat de aanleg van de Betuweroute goed is voor het milieu, en daarbij een directe relatie heeft gelegd met de landelijke doelstellingen ten aanzien van de reductie van de uitstoot van schadelijke stoffen, bestrijdt zij dat dit gevolgen voor de aanleg van de Betuweroute zou moeten hebben. De Tweede Kamer is het opnieuw in meerderheid met de minister eens.

Onduidelijk is op welke parameters gestuurd wordt en welke doelen men nu exact wil bereiken.

INTERMEZZO: KROMMUNICATIE OVER DE KLAREN VAN DE KEIZER

Een analyse van de informatie-uitwisseling over de private financiering van de Betuweroute

Op verzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is een tekstanalyse verricht op een aantal Kamerstukken en verslagen uit de periode 1993±2004 die betrekking hebben op de private financiering van de Betuweroute. Aanleiding tot dit verzoek was de (nog voorlopige) conclusie van de commissie dat de communicatie tussen Regering en Kamer te wensen overliet.

Het doel van deze analyse is om, in kort bestek, bouwstenen aan te dragen voor het beantwoorden van vier vragen (zie hieronder) die alle te maken hebben met het tweede onderdeel van de opdracht aan de commissie: een onderzoek naar de informatievoorziening van ministers en de reacties daarop van de Tweede Kamer. In de beantwoording van de vier vragen is het illustratiemateriaal zodanig gekozen dat het een rol kan spelen in de concretisering van een discussie over het eindrapport van de commissie waar het gaat om een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen Regering en Tweede Kamer.

De analyse is gebaseerd op een aantal Kamerstukken en verslagen die door de commissie representatief geacht werden (in totaal ongeveer 300 pagina's). Bij de beantwoording van de vragen zijn algemene criteria voor tekstanalyse gehanteerd, zoals controleerbaarheid van (cijfermatige) gegevens en aanwezigheid van feedback op antwoorden, en meer specifieke criteria zoals: worden eventuele vragen die een passage oproept ook in vervolgpasages of vervolgtekten beantwoord?

1. Is de informatievoorziening, en in het bijzonder de formulering van die informatie, zodanig concreet geweest dat parlementaire controle mogelijk was?

a. begripsverwarring

Het centrale begrip in deze tekstanalyse is «private financiering». Opmerkelijk is dat juist dit begrip zeer diffuus blijft. Uit een contextanalyse blijkt dat dit begrip een aanmerkelijke betekenisverschuiving ondergaat, maar dat die verschuiving door de discussiepartners niet in de discussie wordt betrokken.

In de Kamerstukken uit de beginperiode komt «private financiering» voor in een context waarin partijen uit het (Rotterdamse) bedrijfsleven de aanleg van de route mede zouden moeten financieren. Kenmerkend voor deze context is de ministeriële uitspraak: «*Je kunt de Betuwelijn niet gaan bouwen als de private financiering niet rond is.*»

De betekenis «*bedrijven betalen mee aan de spoorlijn*» verandert in latere jaren langs twee lijnen. Ten eerste een verandering in fase. Het begrip «private financiering» wordt niet meer gebruikt voor de aanleg, maar alleen voor het onderhoud en de exploitatie van de met overheidsgeld aangelegde spoorlijn. Kenmerkend voor deze context is een uitspraak als: «*Het kabinet heeft besloten de concessies op een later tijdstip te verkopen.*» Ten tweede, een verandering in methodiek. In de beginfase ging het om vervoersbedrijven, maar gaandeweg worden in de stukken voorna-

melijk andere actoren genoemd: banken, of banken die een garantstelling geven voor mogelijke exploitanten, of financieringsmaatschappijen die concessies kunnen kopen, of een publiek-private samenwerking, of een publiek-private constructie of tender-constructies. Opmerkelijk is dat bij geen van de genoemde methodieken nadere informatie wordt gegeven.

Gaandeweg de informatievoorziening eind jaren negentig wordt ook een andere economische visie op private financiering (in veranderende betekenis) kenbaar. In de eerste fase vonden de verantwoordelijke bewindslieden geld uit het bedrijfsleven noodzakelijk om de hoge kosten te drukken. In een later stadium komen er uitspraken als: «*Een private financiering is onverstandig, want de overheid kan zelf veel goedkoper geld lenen.*» Er is slechts één constante in de discussie over private financiering, en dat is de hoogte van het bedrag, f 1,5 miljard. Maar het opmerkelijke is dat dit bedrag nergens wordt gemotiveerd of ter discussie gesteld. Er is één verwijzing te vinden naar een «*natte vinger*»-berekening, waarbij men uitging van 3 miljard aanlegkosten, waarvan het bedrijfsleven dan de helft zou betalen (en niet dertig of zestig procent).

b. retorische overkill

Uit de analyse van de context van het centrale begrip «*private financiering*» in met name de eerste jaren mag geconcludeerd worden dat de informatievoorziening zodanig vaag is dat parlementaire controle onnodig wordt bemoeilijkt. In latere jaren wordt het begrip iets duidelijker. Het wordt dan gebruikt in de (vermoedelijke) betekenis: de mogelijkheid die de staat in de toekomst krijgt om concessies te verkopen met betrekking tot de exploitatie van de Betuwelijn.

Deze mogelijkheid om concessies te verkopen wordt door Kamerleden diverse malen ter discussie gesteld. Maar de informatievoorziening van de zijde van de regering kan niet gekarakteriseerd worden als «*adequaat*». Representatief is een brief van een minister waarbij in een bijlage ingegaan wordt op veertien veelgehoorde meningen over de Betuwe-route. Een van die meningen is: «*Van de private financiering komt niets terecht.*» Het antwoord opent met de zin: «*Deze mening is voorbarig.*» Maar in het vervolg van zo'n zeshonderd woorden wordt geen enkel argument gegeven om deze stelling kracht bij te zetten. Sterker nog: de opsomming van een tiental onzekere publieksfactoren kan juist als bewijs gelden voor het omgekeerde, namelijk dat private financiering inderdaad twijfelachtig is.

Daarna wordt evenwel beloofd dat er over een half jaar een keuze uit exploitatiemodellen zal worden gemaakt. In de alinea daarna komt de Europese situatie ter sprake. Kernzin uit deze passage is dat we nog zeker enkele jaren moeten wachten voordat men, op basis van welke exploitatiemodellen dan ook, aan de slag kan om bedrijven te interesseren. Het antwoord culmineert dan in een frase die bij elk politiek besluit dat geld kost van toepassing is: «*(...) maar het belang van de belastingbetaler staat voorop.*» Nergens wordt duidelijk gemaakt dat private financiering haalbaar is. Wel wordt dit antwoord besloten met de zin: «*Uiterlijk in 2002 zullen definitieve beslissingen worden genomen.*» De lezer had hier informatie mogen verwachten over de aard van de beslissing: Gaat het om exploitatiemodellen? Hoe zien die er dan uit? Of gaat het om het benaderen van exploitanten? Of kan dit ook nog betekenen dat de regering private inbreng te duur vindt?

De vraag of op basis van antwoorden als deze parlementaire controle mogelijk is, moet ontkennend worden beantwoord. Er worden niet of nauwelijks gegevens verstrekt. Wel kan uit de tekstkwaliteit van dit antwoord iets worden afgeleid. Het antwoord kan gekarakteriseerd worden als een «*verbale vlucht naar voren in een overdaad aan woorden*». Zo'n retorisch middel wordt doorgaans toegepast wanneer de aangesprokene geen andere uitweg meer ziet. Dit valt te vergelijken met een situatie in een «*normale conversatie*» waarin een verwijt of een beschuldiging zo krachtig wordt ontkend dat iedereen kan afleiden dat er iets aan de hand is. Controle was in dit stadium niet mogelijk, eenvoudigweg om dat er geen gegevens worden gepresenteerd. Wel was een «retorische tegenzet» denkbaar geweest: «*Mevrouw de minister, geen woorden maar gegevens.*»

2. Kan uit de informatievoorziening worden afgeleid in hoeverre private financiering in een bepaalde fase haalbaar werd geacht?

Voor het beantwoorden van deze vraag lijken drie fasen in de tienjarige discussieperiode van bijzonder belang. De eerste fase betreft die van externe adviezen over aanleg en exploitatie (1992). De tweede fase betreft de werkzaamheden van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI) later omgedoopt in Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI) in het midden van de jaren negentig. De derde fase betreft de activiteiten inzake de marktconsultatie waarvan in 2000 verslag is gedaan.

a. eerste fase: externe adviezen

In de eerste fase worden conclusies gepresenteerd van adviesbureaus zoals Knight Wendling en McKinsey & Company. Uit de voorliggende stukken valt te concluderen dat de adviezen ± na doorberekening door het Centraal Planbureau ± het nut en de noodzaak van de Betuweroute onderstrepen. Kenmerkende citaten zijn:

«De belangrijkste conclusie (...) is dat het niet aanleggen van de Betuweroute aanzienlijke verliezen met zich mee zal brengen (...) op het gebied van gemiste investeringen, werkgelegenheid, toegevoegde waarde (en inkomsten voor de staat).»

«Zelfs bij het GS-scenario [een minder optimistisch scenario], zo becijfert het CPB, is de contante waarde van de toegevoegde waarden f 7 miljard tot en met 2010. Gerelateerd aan een investering van f 6 miljard geeft dit aan, dat het «break-even-point» binnen afzienbare tijd bereikt kan worden.»

«De conclusie luidt dat er met de benutting van de Betuweroute geld te verdienen is, vooral als spoor en water zich concentreren op middellange en lange afstanden.»

Wel moet hierbij worden aangetekend dat in de presentatie van deze adviezen de «*private financiering*» slechts indirect aan bod komt, bijvoorbeeld in de eindafweging van het kabinet: «*in bedrijfseconomische zin is rendabele exploitatie heel goed mogelijk.*» Ook moet worden vastgesteld dat de externe rapporten, of onderdelen daaruit, niet als zelfstandig rapport hebben gecirculeerd, waardoor analyses over haalbaarheid getoetst zouden kunnen worden. Wel suggereren de teksten in deze eerste fase een beredeneerd-optimistische kijk op een financiering waarin het bedrijfsleven voor f 1,5 miljard participeert.

b. tweede fase: activiteiten van de SP(R)I

In diverse brieven van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën wordt verslag gedaan van de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de private participatie bij aanleg en exploitatie van de Betuweroute. Het betreft hier de activiteiten van de SPRI. In een van de brieven wordt een overzicht gegeven van de activiteiten van deze stuurgroep, in de periode 1990 tot 1997. In een korte terugblik worden die als volgt samengevat:

«De SPRI heeft een aanzet gegeven tot de ontwikkeling van beleidsmaatregelen die van belang zijn voor een succesvolle private participatie bij railprojecten. Tevens heeft de SPRI twee marktsonderingen voor de Betuweroute uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat er voldoende belangstelling bestaat voor private deelname aan dit project. Op dit moment is een herbezinning over de taak en werkwijze van de SPRI op zijn plaats.»

Uit deze «informatievoorziening» kan worden geconcludeerd dat private financiering, in welke vorm dan ook, in dit stadium haalbaar werd geacht. Echter, hierbij moet een belangrijke (tekstanalytische) kanttekening worden gemaakt. Deze «informatievoorziening» roept een aantal vragen op, waarop de geïnteresseerde lezer in het vervolg van de tekst redelijkerwijs een antwoord mag verwachten:

1. Zijn dit alle activiteiten van de SPRI in een periode van zeven jaar?
2. Welke beleidsmaatregelen zijn geformuleerd op basis van de «aanzet»?
3. Wat is het verschil tussen private participatie en private financiering?
4. Wanneer is private participatie succesvol?
5. Is een sondering een informeel onderzoek, een belronde, een enquête of een reeks rondetafelgesprekken?
6. Hoe zijn de marktsonderingen uitgevoerd?
7. Waarom zijn er twee marktsonderingen uitgevoerd?
8. Wat waren de resultaten van de sonderingen?
9. Is het criterium voor «voldoende belangstelling» de verwachte f 1,5 miljard?
10. Waarom is nu een herbezinning op zijn plaats? Is de taak tot tevredenheid afgerond of is men ontevreden?

Het vervolg van de tekst laat deze vragen onbeantwoord. Wellicht behoeven voor de ingewijde lezer niet alle vragen uit deze «close reading» te worden beantwoord, maar een bijlage met de resultaten van de marktsonderingen lijkt een minimale vereiste voor een adequate informatievoorziening.

Na de opmerking over herbezinning volgt een nieuwe paragraaf waarin een nieuwe stuurgroep wordt voorgesteld met een andere taak, de SPI. Over de werkwijze wordt verder niet meer gesproken. Wel worden twee redenen gegeven voor de nieuwe stuurgroep, die eveneens vragen oproepen die niet beantwoord worden:

(1) «De realisatie van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is dermate vergevorderd, dat het vraagstuk van private participatie niet los gezien kan worden van aanleg en toekomstige exploitatie.»

Een voor de hand liggende vraag is hier: Maar private participatie is sinds 1992 toch nooit los gezien van aanleg en toekomstige exploitatie?

(2) «In het kader van de inventarisatie van de ambitieuze investeringsprogramma's van de overheid is het naast deze twee projecten [Betuweroute en de HSL-Zuid], zinvol om nadere verkenningen te gaan uitvoeren naar de mogelijkheden om private partijen hierbij te betrekken.»

Een voor de hand liggende vraag is hier: Waarom dienen de ervaringen bij de twee genoemde projecten niet als leidraad bij andere ambitieuze investeringsprogramma's?

De tekst tot nu toe wekt de suggestie dat private financiering nog steeds haalbaar wordt geacht (of haalbaar geacht moet worden), maar dat een stuurgroep hierover geen gegevens boven tafel heeft kunnen krijgen. Deze suggestie wordt verder versterkt door opmerkingen als de volgende in de rest van de tekst:

«Bij de Betuweroute zal een verdere uitwerking van exploitatiemodellen plaatsvinden, en zullen op basis daarvan marktpartijen worden benaderd voor hun inbreng in de exploitatie.»

Hieruit mag worden afgeleid dat marktpartijen tot nu toe verkeerd zijn benaderd, bijvoorbeeld zonder exploitatiemodellen, of wel zijn benaderd voor de aanleg maar niet voor de exploitatie. Bevreemdend is ook dat er bijna een jaar later een brief volgt van dezelfde ministers waarin wordt meegedeeld dat de SPI wordt opgeheven. Het argument dat hiervoor wordt gegeven, vertoont veel overeenkomst met de tweede reden voor de oprichting van de SPI, namelijk dat er een rijksbrede aanpak nodig is voor ambitieuze investeringsprogramma's, zoals de Betuweroute, waarin private financiering een rol kan spelen.

Al met al kan ook uit deze tweede fase worden afgeleid dat private financiering haalbaar wordt geacht. Maar de wijze waarop de informatie wordt verstrekt, roept grote twijfels op over de vraag of die inschatting gebaseerd is op cijfers en aanbiedingen, of in feite niet meer is dan een «politieke aanneme». De informatievoorziening doet vermoeden dat er gesproken wordt over iets dat er (nog) niet is.

c. derde fase: de marktconsultatie van 2000

In 2000 publiceert het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aan de Tweede Kamer toegezegde samenvatting van de resultaten van de marktconsultatie, onder de titel «Betuweroute, een spoorlijn met perspectief». Dit is het enige rapport over marktonderzoek naar private financiering dat in de stukken is aangetroffen.

De onderzoekers schrijven dat er (wereldwijd) 1060 consultatiedocumenten zijn verstuurd, maar geven geen informatie over de opzet en precieze vraagstelling van de consultatie. De respons is zeven procent. De onderzoekers zeggen hierover: «Vergeleken met eerdere marktconsultaties is de respons zowel qua aantal als inhoud zeer bevredigend.» Uit deze mededeling kan worden afgeleid dat er eerder inderdaad sonderingen zijn verricht; hierover zijn evenwel geen nadere gegevens bekend in de gewisselde stukken. In elk geval hebben die eerdere sonderingen een lagere respons gehad, en waren ze ook inhoudelijk minder goed. Belangrijker is echter dat de vraag welke criteria zijn gehanteerd om deze nieuwe respons als «zeer bevredigend» te karakteriseren, niet wordt beantwoord. Onduidelijk blijft of er interessante aanbiedingen zijn gedaan. De onderzoekers wekken de indruk dit antwoord uit de weg te

gaan door hun mededeling: «Voor het ingaan op eventuele aanbiedingen is in het kader van de marktconsultatie en dit rapport geen plaats.» De zinswending «in het kader van de marktconsultatie» kan betekenen dat er in het consultatiedocument niet is gevraagd naar aanbiedingen. En de opmerking dat er in dit rapport geen plaats voor is, kan niet zijn ingegeven door de omvang het rapport: tien pagina's met betrekkelijk weinig tekst.

In deze marktconsultatie gaat het om drie vragen. Één daarvan is: «*interesse te polsen van de markt voor deelname in en/of financiering van productvoorstellen.*» De andere twee vragen hebben betrekking op de visie van de overheid «*op de toekomstige structuur van de railgoederenmarkt*» en op het toetsen van «*opties met betrekking tot private betrokkenheid*». De onderzoekers presenteren geen overzicht van de respons op de vraag naar interesse van de markt, maar vatten hun bevindingen als volgt samen:

«In verband met de aanwezigheid van risico's en onzekerheden geeft de meerderheid van de respondenten de voorkeur aan een ontwikkelings-traject. Zij voert hierbij onder meer aan dat eerst de onzekerheden gereduceerd moeten worden en de Betuweroute tot volle wasdom moet komen. (...) De overheid zou een deel van de risico's moeten dragen en private partijen inkomsten moeten garanderen.»

De onderzoekers trekken zelf geen conclusie maar verwijzen naar een brief van de minister aan de Tweede Kamer. Deze tekst was niet aanwezig in de selectie van Kamerstukken die voor de tekstanalyse is gebruikt. Maar de conclusie op basis van de bevindingen van de onderzoekers kan moeilijk anders luiden dan: «Uit de marktconsultatie blijkt dat er, onder voorwaarden, wel interesse is vanuit het bedrijfsleven, maar er zijn nog geen concrete toezeggingen. Uit dit onderzoek kunnen derhalve geen conclusies, noch positief noch negatief, getrokken worden over de haalbaarheid van de private financiering in de toekomst.»

Samenvattend, kan uit de informatievoorziening worden afgeleid in hoeverre private financiering in een bepaalde fase haalbaar werd geacht? Voor de eerste fase luidt het antwoord op de vraag bevestigend: rapporten van gezaghebbende adviseurs worden na screening door het CPB overgenomen. In de tweede fase wekken de teksten de suggestie dat de mogelijkheden van private financiering niet of nauwelijks zijn onderzocht. En in de derde fase laat een vrij mager onderzoeksrapport alleen de conclusie toe dat er nog geen concrete toezeggingen zijn te melden.

3. Wordt door Kamerleden voldoende adequaat gereageerd op antwoorden van de zijde van de regering op vragen uit de Kamer?

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn enkele schriftelijke Kamervragen met antwoorden geanalyseerd, en is onderzocht hoe in verslagen van commissievergaderingen en Algemeen Overleg Kamerleden reageren op antwoorden.

a. schriftelijke Kamervragen

Representatief voor de Kamervragen over de infrastructuurprojecten zijn twee vragen uit juli 1997 en oktober 1998. In de eerste Kamervraag wordt onder lid 5 de volgende vraag gesteld.

«Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de invulling van het private deel (ruim f 1,6 miljard) van de financiering van de Betuwelijn? Kan de Kamer op korte termijn, desnoods vertrouwelijk, geïnformeerd worden over het verloop van de gesprekken met externe financiers teneinde meer zicht te krijgen op de financiële dekking van het project?»

Het antwoord van de minister luidde als volgt:

«Zoals in mei 1997 bij de behandeling van de Voortgangsrapportage Betuweroute is afgesproken, zal ik voor het eind van dit jaar de Kamer nader informeren over de stand van zaken bij de private financiering van de Betuweroute en de verdere ontwikkeling daarvan.»

Het eerste deel van dit antwoord kan gelezen worden als terechtwijzing van het Kamerlid: Uw vraag is overbodig, want twee maanden geleden hebben we hierover al iets afgesproken. Waarom zo ongeduldig? Het tweede deel van het antwoord doet vermoeden dat er toch wel enige tijd nodig is om de «huidige stand van zaken» op een rijtje te krijgen. De nadere informatie van de minister kwam niet in december 1997 maar in juni 1998. Kennelijk is die informatie niet bevredigend geweest, want naar aanleiding van een radio-uitzending stelt hetzelfde Kamerlid in november de volgende vragen (na een inleidende vraag over de radio-uitzending):

1. Is het waar dat met het bedrijf Maersk nog nooit gesproken is over een eventuele (financiële) betrokkenheid bij de Betuwelijn? Zo ja, waarom niet?
2. Met welke bedrijven, instellingen en organisaties is dan wel gesproken? Kan de Tweede Kamer ± zonodig vertrouwelijk ± een overzicht krijgen van deze gesprekken?
3. Kan aangegeven worden wat de uitkomst van deze gesprekken was? Waarom zijn betrokkenen niet actief in het project Betuwelijn gestapt?
4. Welke vervolgvactiteiten staan er verder nog gepland?

Het antwoord op vraag 2 bestaat uit dertien zinnen, waarvan alleen de laatste twee over het bedrijf Maersk gaan. In de eerste twaalf zinnen wordt alleen gesproken over onderzoek naar de zinvolheid van private exploitatie en procedures voor onderzoek daarnaar, en dat het daarom niet opportuun is om nu met marktpartijen te praten. Wel wordt toegezegd informatie te verstrekken na het eerste kwartaal van 1999. Het antwoord op vraag 2 besluit dan met de volgend zinnen:

«Dat houdt niet tegen dat medewerkers van het project Betuweroute informeel met marktpartijen spreken over mogelijkheden. Zulks is onder andere geschied met medewerkers van Meersk. Over de uitkomsten zal ik de Tweede Kamer volgens bovengenoemde afspraak informeren [de «afspraak» om te rapporteren na het eerste kwartaal van 1999]»

De antwoorden op de volgende vragen luiden:

3. Gezien het antwoord op vraag 2 is het noemen van andere marktpartijen nu niet opportuun.
4. Nee, zie het antwoord op vraag 2.
5. Zie antwoord op vraag 2.

Reacties als deze doen de vraag rijzen wat acceptabel is als antwoord op een Kamervraag. In feite weigert de minister te antwoorden, maar doet zij alsof zij antwoordt. Opmerkelijk is dat in vervolgvcommunicatie geen passage is te vinden waarin tegen deze wijze van «niet-beantwoording»

bezwaar is aangetekend. Kennelijk is of moest de vragensteller met dit kluitje in het riet blijven zitten.

b. Verslagen van mondeling overleg tussen ministers en Kamerleden

In verslagen van commissievergaderingen en Algemeen Overleg tussen ministers en Kamerleden is nagegaan wat uit het vraag-antwoordpatroon kan worden afgeleid. Vooraf moet worden opgemerkt dat de materie soms dermate ingewikkeld is dat niet valt na te gaan in hoeverre er antwoord gegeven wordt. Neem bijvoorbeeld een vraag uit een commissievergadering in 1993 en het later toegezonden antwoord daarop.

Vraag: «In PKB 3 wordt bij de financiering eenzelfde bedrag genoemd als bij de investeringskosten. Is de regering het ermee eens dat de realisatie budgettair gezien nog onvoldoende is uitgewerkt, omdat door de presentatie in PKB 3 niet naar voren komt dat een private financier zijn financiële inbreng, verhoogd met een bepaald rendement, wil terug ontvangen?»

Antwoord: In het financieringsplaatje wordt een beeld gegeven van de dekking van de «hoofdsom». De financieringskosten maken daarvan geen deel uit. Het private deel van de investering wordt gefinancierd uit de cash flow.

Als bij de antwoordpassage niet het nummer van de vraag had gestaan, zou de passage waarschijnlijk niet als antwoord zijn aangemerkt, vooral ook omdat de interpretatie ervan enige hoofdbreken kost.

Uit de verslagen valt af te leiden dat er door de jaren heen steeds een zevental Kamerleden zijn die vragen stellen aan de minister. In de beginjaren is er nog wel eens discussie tussen de Kamerleden, maar allengs bestaat de overlegstructuur eruit dat een beperkt aantal Kamerleden een kort betoog houdt dat uitmondt in een vraag. Deze betogen staan doorgaans los van elkaar; er zijn nauwelijks verwijzingen te vinden naar de inbreng van collega-Kamerleden. De minister antwoordt pas als alle vragen gesteld zijn. In een enkel geval reageren er dan nog een paar Kamerleden, maar meestal wordt het overleg besloten met het antwoord van de minister.

De aard van de vragen is zeer verschillend. Het geanalyseerde materiaal laat zien dat Kamerleden van regeringspartijen eerder kleinere aspecten ter discussie stellen, zoals gestapelde containers of multicourante locomotieven, en dat centrale onderwerpen zoals private financiering of Europees perspectief door leden van de oppositie aan de orde worden gesteld. Het onderwerp «private financiering» speelt overigens geen centrale rol in de verslagen van de overleggen.

Opmerkelijk is dat uit de verslagen doorgaans niet kan worden afgeleid hoe Kamerleden oordelen over de behandeling van hun vragen. Het lijkt erop dat met het stellen van de vraag de bijdrage aan het overleg is geleverd. Ook in latere verslagen wordt nooit teruggekomen op eerdere uitspraken.

De analyse van schriftelijke of mondelinge vragen, de antwoorden en de eventuele reacties daarop, laat zien dat Kamerleden wel vragen stellen, en soms ook aanhoudend zijn op bepaalde punten. Op de antwoorden van de minister wordt niet of nauwelijks gereageerd. In het bestudeerde

materiaal zijn nauwelijks passages te vinden waarin Kamerleden positief of negatief reageren op een antwoord van de minister. De reactie van Kamerleden moet hiermee als onvoldoende adequaat worden beoordeeld.

4. Hoe luidt op basis van tekstanalyse het oordeel over de communicatie tussen regering en Tweede Kamer?

Gelet op het voorafgaande zal duidelijk zijn dat het oordeel over de communicatie niet positief is. Het antwoord op de eerste vraag naar de mogelijkheid van parlementaire controle van de informatie van de regering, luidt ontkennend. Het antwoord op de tweede vraag, in hoeverre private financiering haalbaar wordt geacht, wordt bevestigend beantwoord. Maar hier zit wel een addertje onder het gras, omdat de haalbaarheid eerder een politieke aannahme lijkt, dan gebaseerd op gegevens. Ook de derde vraag, of Kamerleden voldoende adequaat reageren, moet negatief worden beantwoord. Hieronder zal eerst op microniveau en daarna om macroniveau een poging gedaan worden de communicatie te kenschetsen.

a. microniveau: veel woorden ± weinig inhoud

De informatievoorziening wordt gekenmerkt door een overdaad aan woorden met veel weinigzeggende of vage passages. Hier slechts drie voorbeelden. Deze reeks kan moeiteloos worden uitgebreid.

Na vijf jaar discussie over private financiering, verschijnen er nog mededelingen zoals de volgende in brieven van ministers.

«Gestreefd wordt naar een bedrijfsmatige exploitant die een zelfstandig belang heeft bij meer railgoederenvolume. Daarbij wordt private betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van infra-exploitatie binnen de railgoederenmarkt noodzakelijk geacht. Door middel van een consultatie wordt dit streven aan private partijen voorgelegd.»

De weinigzeggendheid van deze passage blijkt wanneer men naar aanleiding van het openingswoord in de tweede zin, «Daarbij», de vraag zou willen beantwoorden: «Waarbij?» Ook een woord als «streven» is weinig informatief, omdat er geen gevolgen zijn bij een eventueel negatief resultaat.

«Alle innovatieve ideeën van private partijen zullen worden beoordeeld, al zijn de mogelijkheden afhankelijk van de consequenties voor het tracé en de besluitvorming.»

Een opmerking als deze heeft alleen maar informatiewaarde in een context waarin ter discussie staat of alle innovatieve ideeën zullen worden beoordeeld. En de toevoeging na «beoordeeld» zet alles op losse schroeven omdat elk idee kan worden afgevlagd met een beroep op mogelijke consequenties voor tracé en besluitvorming.

«Deze visie [de visie van de overheid] houdt in dat voor de ontwikkeling van railgoederenvervoer een nieuwe functie nodig is: het exploiteren van snelle, betrouwbare en internationale railgoederenpaden. De meeste respondenten van de marktconsultatie onderschrijven de analyse dat voor een succesvolle exploitatie deze functie nodig is.»

In de eerste zin wordt een nieuwe functie geïntroduceerd: exploitatie. (Deze zin staat overigens in een Kamerstuk uit 1999.) In de tweede zin wordt gezegd dat deze functie nodig is voor een succesvolle exploitatie. De twee ministers die dit stuk hebben ondertekend zeggen dus dat exploitatie nodig is voor een succesvolle exploitatie.

b. macroniveau: een rituele taboecommunicatie.

Communicatie kan gekarakteriseerd worden met verwijzingen naar wat er in teksten aanwezig is, maar het kan ook, ietwat speculatief, door na te gaan wat er niet aanwezig, en wat wel aanwezig had kunnen zijn. De communicatie over de private financiering heeft veel weg van een communicatie over iets dat er niet is, of niet benoemd mag worden, namelijk het kennelijk ontbreken van concrete informatie over private financiers. In die zin lijkt deze communicatie op taboe-communicatie, bijvoorbeeld wanneer gesprekpartners beiden weten dat er over iets niet gesproken mag worden, omdat het spreken erover de communicatie een heel andere wending zou geven, of omdat de zaak die niet gecommuniceerd mag worden te erg is om benoemd te worden. Uit de informatie van de overheid kon al in een vroeg stadium worden afgeleid dat het bedrag van f 1,5 miljard aan private financiering een slag in lucht was. Maar verreweg de meeste betrokkenen hebben tot in de late jaren negentig volgehouden dat dit bedrag te incasseren viel. Het is wellicht verwonderlijk te noemen dat ook kritische Kamerleden na vragen van hun kant, bleven geloven dat de keizer wel degelijk kleren aan had. Maar hierbij moet worden aangetekend, dat de steeds veranderende betekenisomschrijving van «private financiering» in feite inhield dat de keizer steeds andere kleren droeg.

Opmerkelijk is ook het rituele karakter van de communicatie. Het kabinet geeft op gezette tijden informatie en Kamerleden stellen vragen, maar de communicatie komt niet verder dan een langdurige wisseling van vele stukken of standpunten in een Algemeen Overleg. In geen van de onderzochte teksten is bijvoorbeeld een passage te vinden waarin een nieuw kabinet de ideeën over private financiering problematiseert, of zegt dat er op basis van voortschrijdend inzicht of andere economische vooruitzichten nu anders gedacht of besloten moet worden. In geen van de onderzochte teksten is een passage terug te vinden met een kritische beschouwing over het marktonderzoek. Opvallend is ook dat het zo belangrijke besluit om het bedrag van f 1,5 miljard via voorfinanciering (?) te «regelen» via het FEZ kennelijk genomen wordt tijdens een formatieperiode, en dat er daarna in de gedachtewisseling tussen ministers en Tweede Kamer niet of nauwelijks op teruggekomen wordt. Misschien komt het doordat Kamerleden in hun communicatie met de regering toch vooral «kleine zelfstandigen» zijn, maar nergens is sprake van een gecoördineerde actie tot meer duidelijkheid over de private financiering.

Al met al laat de analyse een teleurstellend beeld zien van de communicatie. De eerste vraag over de mogelijkheid van parlementaire controle moet ontkennend worden beantwoord. Controle was niet mogelijk omdat er geen gegevens worden gepresenteerd. De tweede vraag, in hoeverre uit de stukken valt af te leiden in hoeverre financiering haalbaar werd geacht, kan positief worden beantwoord. Private financiering werd haalbaar geacht. Wel moet hierbij worden aangetekend dat deze inschatting nergens wordt onderbouwd. De derde vraag, of Kamerleden voldoende adequaat reageren op antwoorden van de regering, moet ontkennend worden beantwoord. Uit de geanalyseerde stukken blijkt dat

Kamerleden wel vragen stellen, maar niet aangeven in hoeverre zij genoeg nemen met de antwoorden (waarvan sommige nauwelijks als antwoord kunnen gelden). De vierde vraag naar een algemeen oordeel over de communicatie kan samenvattend als volgt worden beantwoord. Het geheel wekt de indruk van een verplichte uitwisseling van stukken en een rituele bespreking in vraag en antwoord, zonder dat de mogelijkheid bestaat om de ander te dwingen tot echte informatievoorziening of standpunten waarover gediscussieerd kan worden. Geen echte communicatie, maar kromcommunicatie.

Universiteit van Tilburg
Letterenfaculteit
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

prof. dr. J. Renkema
(www.janrenkema.nl)

8 PRIVATE BETROKKENHEID BIJ DE BETUWEROUTE

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een speciaal onderwerp binnen de Betuweroute: private betrokkenheid bij de aanleg en de exploitatie van de Betuweroute. De belangrijkste ontwikkelingen op dit vlak worden beschreven aan de hand van een vijftal perioden.

1. De eerste periode loopt van 1990 tot eind 1993. In deze periode worden de mogelijkheden van private financiering verkend. Dit leidt ertoe dat in de PKB 3 gerekend wordt op een private bijdrage aan de aanleg van de Betuweroute van circa f 1,5 miljard. Minister Maij-Weggen zegt toe: geen schop in de grond zonder private bijdrage.
2. In de periode 1994±medio 1995 wordt de PKB 3 door het eerste Paarse kabinet heroverwogen. De ministers Zalm en Jorritsma wijzigen in die tijd de opzet van de private betrokkenheid. Met de aanleg kan begonnen worden, voordat de private bijdrage vaststaat. Tijdens de aanleg zal een concessie worden verkocht. Men verwacht dat dan de opbrengst hoger is.
3. Na het kabinetsbesluit van april 1995 wordt gewerkt aan de vormgeving van de private betrokkenheid bij de exploitatie. In deze periode slaagt men er ambtelijk niet in een model hiervoor te ontwikkelen. Vanaf 1998 is het directoraat-generaal Goederenvervoer verantwoordelijk voor de private betrokkenheid. Het project Private Exploitatie Betuweroute (PEB) wordt opgetuigd. Deze periode eindigt met het besluit van het tweede Paarse kabinet bij haar aantreden in 1998 om de private bijdrage uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) voor te financieren.
4. In de periode van midden 1998 tot 2001 vindt een marktconsultatie plaats. Besloten wordt dat de overheid met de exploitatie moet beginnen en dat er zeker tot 2010 sprake van overheidsbemoeienis zal zijn. De f 1,5 miljard aan private bijdrage komt dus ook later beschikbaar. De exploitatie wordt voorbereid door het afsluiten van een Letter of Intent met mogelijke infra-exploitanten.
5. In de periode na 2001 komt het vraagstuk van de rentabiliteit van de Betuweroute op de agenda. Minister De Boer van Verkeer en Waterstaat laat de Tweede Kamer weten dat de exploitatie gedurende lange tijd niet rendabel zal zijn en dat er op korte termijn geen zicht is op de private bijdrage van f 1,5 miljard. De evaluatie van de Letter of Intent leert dat de doelstellingen niet zijn bereikt. Op verzoek van de Tweede Kamer vraagt minister Peijs het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) en Prorail een business case voor de exploitatie te ontwikkelen.

8.2 De haalbaarheid van private financiering (1990–1993)

8.2.1 Van nul naar f 1,5 miljard private bijdrage

In 1990 pleit de NS in het beleidsplan Rail Cargo 21 voor de modernisering van de bestaande Betuwelijn tot een exclusieve goederenspoorlijn, die wordt betaald door de rijksoverheid (zie ook hoofdstuk 2).³⁹⁵ Binnen de rijksoverheid is het aan het einde van de jaren tachtig niet langer vanzelfsprekend dat infrastructuur uitsluitend door de overheid gefinancierd wordt. In deze periode worden de Wijkertunnel en de tunnel onder de Noord met privaat geld gebouwd. Ook de grote spoorprojecten HSL-Zuid en de Betuweroute worden voor private financiering geschikt geacht. Voor de Betuweroute wordt rekening gehouden met een private bijdrage van 50 procent van de investeringskosten.³⁹⁶

³⁹⁵ Nederlandse Spoorwegen, Rail Cargo 21, Utrecht, november 1990.

³⁹⁶ SVV 2 deel D, juli 1990; Nota secretaris-generaal Economische Zaken aan ICES-ministers, 21 oktober 1992, IR/REP92082526.b78; zie ook hoofdstuk 2.

Onderzoek naar de mogelijkheden van privatisering: instelling SPRI

In april 1990 stelt minister Maij-Weggen de Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI) in, die voortkomt uit een Verkeer en Waterstaat-stuurgroep die de private financiering van de tunnelprojecten heeft begeleid. De SPRI moet de mogelijkheden van private financiering bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute onderzoeken.

Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI)

± doel: in 1990 krijgt de SPRI de opdracht onderzoek te doen naar de mogelijkheden om te komen tot een private bijdrage in de aanleg van de Betuwelijn en de HSL-Zuid.³⁹⁷ In 1992 komt daar de opdracht bij de voorbereiding van de private financiering, aanleg en exploitatie van de HSL en de Betuweroute te verzorgen.³⁹⁸

± vaste deelnemers: de SPRI staat onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter, afkomstig uit de bouwwereld. Het secretariaat wordt gevoerd door de heer Zoetewij van Coopers & Lybrand, dat ook veel onderzoekswerkzaamheden voor de stuurgroep verzorgt. Tot 1995 bestaat de SPRI uit vertegenwoordigers van NS-Vervoer, NS-Financiën, de directie Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van dat ministerie. De SPRI rapporteert haar bevindingen rechtstreeks aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

Binnen de SPRI worden twee projectgroepen gevormd: één gericht op de Betuweroute en één gericht op de HSL-Zuid. De SPRI komt ongeveer tweewekelijks bijeen om de vorderingen van de werkgroepen te bespreken.

In oktober 1990 verschijnt een eerste rapportage van de SPRI. Deze geeft nog geen indicatie van het privaat financierbare bedrag. In februari 1991 volgt een tweede rapportage. Ook hierin wordt geen indicatie van een bedrag gegeven.

Het concept-SPRI-rapport van februari 1992

De werkgroep Betuweroute onderzoekt aanvankelijk de haalbaarheid van een financiële bijdrage vanuit de transportsector aan de aanleg van de infrastructuur. In februari 1992 ligt er een conceptrapportage. De private bijdrage uit de gebruiksvergoeding zou ongeveer f 0,5 miljard kunnen bedragen. Deze bijdrage is beperkt omdat de mogelijkheden van een bedrijfseconomisch bepaalde tariefstelling gering zijn. Bovendien zijn er in de beginperiode verliesjaren en jaren met zeer magere rentabiliteit. De maximale bezetting van de spoorlijn zal pas in 2028 bereikt worden.³⁹⁹

³⁹⁷ Beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat tot instelling van de Stuurgroep Privatisering RailInfrastructuur, 27 april 1990, FEZ/90/40277.

³⁹⁸ Aanvullende beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de instelling van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur, 19 juni 1992, FEZ 92/14294.

³⁹⁹ SPRI-werkgroep Betuweroute, Haalbaarheid private financiering Betuwe Route, concept, Utrecht, februari 1992.

De berekening van de private bijdrage in het SPRI-rapport van februari 1992

Uitgangspunt is dat NS Goederenvervoer de Betuweroute gaat exploiteren. Bij de berekening wordt nagegaan:

- ± hoeveel er in totaal op de Betuweroute vervoerd kan worden;
- ± wat de kosten van het vervoer voor de exploitant zijn;
- ± wat er vervolgens over blijft om als gebruiksvergoeding aan de investeerders uit te keren.

Voor deze berekening gebruikt men cijfers uit het Toekomstplan voor het goederenbedrijf van de NS (1990).⁴⁰⁰ De conclusie luidt dat 12,9 procent van de opbrengsten van NS Goederenvervoer als gebruiksvergoeding aan de investeerders kan worden afgedragen. Bij een rendementseis van deze investeerders van 9 procent berekent de projectgroep dat er een overheidsbijdrage van 91,4 procent nodig is: circa f 5 miljard op een totale investering van f 5,5 miljard.

Tijdens de SPRI-vergadering van 28 februari 1992 waarin deze berekening wordt gepresenteerd, uit de voorzitter zware kritiek:⁴⁰¹ *«(...) Het is naar zijn mening eigenlijk onaanvaardbaar om een rapport met dergelijke uitkomsten aan de minister voor te leggen. Nu miljarden investeren in een project dat pas in het jaar 2028 een bezetting bereikt als genoemd in het rapport Van der Plas, zal naar zijn mening maatschappelijk en politiek een dermate grote weerstand oproepen dat het project Betuweroute daarmee onacceptabel dreigt te worden. Het is naar zijn mening van het grootste belang dat de gehele opzet nog eens van een andere invalshoek wordt benaderd. De vraag is in hoeverre er bij de geprognosticeerde resultaatontwikkeling van NSG wel sprake is van een voldoende actief commercieel beleid».*

De vertegenwoordiger van de NS vindt dat als private financiering niet mogelijk is, dit niet betekent dat de Betuweroute niet gerealiseerd wordt. Het is immers beleid om Rotterdam te ontsluiten via de weg, het water en de rails. Het gaat hier om een maatschappelijke taak. De voorzitter zegt daarop ernstig te betwijfelen of deze *«Leger des Heils-gedachte zonder meer in Den Haag te verkopen is»*. Tenslotte merkt hij op dat de invalshoek voor NS commercieel moet zijn. Deze invalshoek kan leiden tot bijgestelde prognoses. De werkgroep Betuweroute wordt gevraagd in haar rapportage aan te geven in hoeverre de uitkomsten wijzigen bij het theoretische uitgangspunt dat een bezettingsgraad van 100 procent wordt bereikt in het jaar 2010. In een nota aan minister Maij-Weggen meldt de directeur-generaal Goederenvervoer op 12 maart 1992 over het resultaat van de conceptstudie:

*«Zoals het er nu uitziet kan bij een vervoeromvang per spoor die in de PKB is aangegeven (65 miljoen ton in 2010) maximaal f 500 miljoen van beleggers worden verwacht. (...) Momenteel wordt nagegaan of een hogere vervoersprognose tot een inzet van f 1500 miljoen kan leiden.»*⁴⁰²

De werkgroep Betuweroute gaat opnieuw aan het werk. Door hogere vervoersprognoses, het schrappen van kosten en verhoging van de gehanteerde tarieven komt de exploitatie een stuk gunstiger uit. In plaats van 12,9 procent kan 20,4 procent worden gevraagd als percentage aan gebruiksvergoeding. Daarmee komt de werkgroep uit op ongeveer f 1,5 miljard.

De heer Zoetewij, voormalig SPRI-secretaris, zegt achteraf over de oorspronkelijke berekening:

⁴⁰⁰ Het betreft hier de steeds terugkerende prognose van Coopers & Lybrand (zie hoofdstuk 2, 3, 4 en 5), dat het marktpotentieel voor het goederenvervoer per rail op de oost-west-as in Nederland in 2010 tot rond de 65 miljoen ton kan bedragen, waarvan de Betuweroute 37 miljoen ton voor zijn rekening neemt.

⁴⁰¹ Verslag 21ste SPRI vergadering, dd 28 februari 1992, kenmerk 402126.01|SPRI22.0

⁴⁰² Nota DGV aan minister, dd 12 maart 1992, FPI/92/100.

De heer Zoetewij: Dat bedrag was met name ontleend aan de getallen die wij aangeleverd kregen vanuit de NS. Daar zijn wij nog eens kritisch naar gaan kijken, zowel naar de kosten als naar de opbrengstcijfers die daarin werden aangenomen. Wij hebben toen gezegd dat wij niet het verlies dat resteerde uit de exploitatie uit het verleden in het project konden stoppen. Dat moest eruit. Bovendien kon het niet zo zijn dat de vervoersprijzen almaar bleven dalen. Dat was een andere veronderstelling die erin zat. Dat moest ook op een gegeven moment ophouden, zeker als er zoveel vervoersaanbod zou komen. (...) In dat conceptrapport stond inderdaad dat bedrag van f 0,5 miljard. Het was bovendien een rapport waarin wij een aantal veronderstellingen hadden overgenomen zonder dat wij die inhoudelijk gevalideerd hadden. U moet zich realiseren dat wij het hebben over een project dat heel erg gevoelig is voor wijziging van aannamen. (...) Dus als je iets verandert in je aannamen zijn de uitslagen vrij groot. (...) Maar de belangrijkste wijzigingen die leidden tot een stijging van f 0,5 miljard naar f 1,5 miljard werden veroorzaakt doordat er niet meer werd uitgegaan van 28 miljoen ton of 30 miljoen ton vervoerd volume, maar van 65 miljoen ton. Bovendien hebben wij de kosten behoorlijk teruggebracht door de oneigenlijke elementen eruit te halen en de tarieven aan te passen door de daling die er aanvankelijk inzat over de hele looptijd van het project te stoppen vanaf een bepaald jaar.

Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.

Het SPRI-rapport Haalbaarheid private financiering Betuweroute (juni 1992)

Op 12 juni 1992 biedt de SPRI haar interim-rapport Haalbaarheid private financiering Betuweroute aan de minister aan. De hoofdconclusie van het rapport is dat een private bijdrage van ongeveer f 1,5 miljard haalbaar is.

De berekening van de private bijdrage in het SPRI-rapport van juni 1992

Als uitgangspunt is een groei van het totale goederenvervoer naar 58,8 miljoen ton in 2010 gehanteerd als basisscenario. Indien private partijen een rendementseis van 9 procent vragen, zou de exploitant, NS Goederenvervoer, maximaal 20,4 procent (in plaats van de eerdere 12,9 procent) van zijn opbrengsten aan gebruikersvergoeding kunnen betalen. Omdat bij gebruik van de Betuweroute ook over aansluitende infrastructuur gereden wordt, kan 90 procent van deze opbrengst ten goede van de exploitant komen. De resterende 10 procent is voor de overige infrastructuur bestemd. Bij een rendementseis van 11 procent daalt het privaat financierbaar bedrag tot f 0,5 miljard. Bij een rendementseis van 7 procent zou de private bijdrage op f 3,6 miljard kunnen uitkomen. Indien uitgegaan wordt van het zogenaamde «versnelde groeiscenario», waarbij verondersteld wordt dat de omvang van het goederenvervoer over de rails sneller toeneemt dan in het basisscenario, dan zou de private bijdrage kunnen stijgen tot f 2,3 miljard (bij een rendementseis van 9 procent).

De SPRI geeft in het interim-rapport aan dat de berekening afwijkt van bestaande marktstudies en afhankelijk is van het flankerend overheidsbeleid. De berekeningen geven een eerste indruk, die nadere uitwerking en onderbouwing verdient.⁴⁰³ De heer Zoetewij over de bevindingen van de SPRI:

De heer Zoetewij: Dit alles combinerend kwamen wij tot de conclusie dat een bedrag van f 1,5 miljard gerealiseerd zou moeten kunnen worden. Daar hebben wij een aantal veronderstellingen bij gehanteerd. Die hebben wij ook iedere keer benadrukt. Wij hebben gezegd dat er goederenvervoerbeleid ontwikkeld zou moeten worden dat het spoor aantrekkelijk maakt. Dat betekent dat er onafhankelijk capaciteitsmanagement moest zijn. Dat betekent dat degene die regelt welke treinen wanneer gebruik mogen maken van het spoor, onafhankelijk is.

⁴⁰³ Brief voorzitter SPRI aan de minister, 12 juni 1992; Werkgroep Betuweroute, Betuweroute. Onderzoek naar haalbaarheid private financiering. Interim rapportage, Utrecht, 12 juni 1992.

De Algemene Rekenkamer over het SPRI-rapport

In haar rapport «Aanleg Betuweroute, Projectbeheersing en Financiering» van 2001 verbaast de Algemene Rekenkamer zich over de ontwikkeling van f 0,5 miljard naar f 1,5 miljard private bijdrage.⁴⁰⁴ Op drie punten ontbreekt volgens de Rekenkamer de onderbouwing van de berekening van f 1,5 miljard:

- ± bij de gehanteerde vervoersvolumes wordt afgeweken van de cijfers uit de PKB. Een argumentatie hiervoor ontbreekt. Bovendien wordt de veronderstelling dat de Betuweroute haar maximale capaciteit zou bereiken, niet gestaafd door de toen bestaande prognoses;
- ± de rendementseis is op 9 procent gesteld, waar 11 procent meer gangbaar is;
- ± de berekening van de gebruikersvergoeding komt in de definitieve berekening bijna twee keer zo hoog uit. De onderbouwing hiervan heeft de Algemene Rekenkamer niet aangetroffen.

De hoofdconclusie van de Algemene Rekenkamer is dat het rapport niet voldoet aan de eisen die aan de onderbouwing gesteld mogen worden: «Op basis van dit rapport heeft de minister in 1993 aan de Tweede Kamer een optimistisch beeld gegeven van de haalbaarheid en hoogte van een private bijdrage aan de financiering van de Betuweroute.»

Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat minister Maij-Weggen de Tweede Kamer in 1993 een extract uit het SPRI-rapport van juni 1992 heeft gegeven, zonder te vermelden dat de SPRI andere uitgangspunten (onder meer een hoger vervoersvolume) hanteerde dan de PKB. In 2004 reageert de heer Zoetewij als volgt op het rapport van de Algemene Rekenkamer:

de heer Zoetewij: Wat de Rekenkamer vergelijkt zijn appels en peren. Als ik het mij goed herinner wordt in de PKB gesproken van het tonnage over de Betuweroute. Wij hebben op dat moment in onze rapportage gesteld dat wij niet alleen naar de Betuweroute in enge zin zouden kijken, maar dat wij naar het totale goederenvervoer van de NS zouden kijken. Dat betekent ook het Noord-Zuid-vervoer. De Rekenkamer heeft het model niet helemaal gesnapt. Ik heb dat een- en andermaal geprobeerd uit te leggen. Ik had absoluut de indruk dat de Rekenkamer een soort doelredenering volgde en dat men niet wilde luisteren naar wat het commentaar was (...). Wij hebben ook onderzocht wat de theoretische capaciteit van die lijn was. Die was 150 miljoen ton. Het is natuurlijk niet realistisch om te veronderstellen dat er 150 miljoen ton over de lijn vervoerd wordt gezien de getallen die ik net noemde. Wil je echter rechtvaardigen dat je zo'n giga-investering doet, dan zul je een lijn moeten zien waarin je op den duur wel naar de 120 miljoen ton toegaat. Dat is wat wij veronderstelden. Als je dat te optimistisch vindt, moet je eerst nagaan of je dan überhaupt wel zo'n Betuwelijn moet aanleggen.

Opvallend genoeg menen andere betrokkenen dat het bedrag van f 1,5 miljard al vooraf vaststond. Lintjer, directeur Financiën van het ministerie van Financiën:

De heer Lintjer: Ik meen dat de oorsprong heeft gelegen in een rapport van de Interdepartementale commissie voor Economische Structuurversterking (...) waarin als wenselijkheid werd genoemd toekomstige projecten voor 50 procent te financieren uit de publieke sector en 50 procent privaat. Wat de Betuweroute betreft, was in die tijd sprake van het opwaarderen van de oude Betuwelijn. Die 50 procent kwam ongeveer neer op anderhalf miljard gulden. (...) Twee jaar erna heeft het toenmalige kabinet besloten niet meer te spreken over een opwaardering van de oude Betuwelijn, maar om een heel nieuwe Betuwelijn aan te leggen. Het bedrag schoot natuurlijk enorm omhoog. Er werd

⁴⁰⁴ TK, 2001±2002, 28 070, nrs. 1±2, p. 44, 45, 62 en 63. Overigens blijkt uit de reconstructie dat de minister op 12 maart 1992 door directeur Goederenvervoer is geïnformeerd over de voortgang binnen de SPRI (Nota FPI/92/100) en op 12 juni 1992 de gehele rapportage (interim-rapportage versie 12 juni 1992) heeft ontvangen met begeleidende brief van de heer Schreuders.

*dekking gevonden tot net het bedrag van anderhalf miljard gulden. Met die anderhalf miljard kon het gat worden gedicht. Het bedrag is een eigen leven gaan leiden.
Bron: openbare hoorzittingen, 6 september 2004.*

Minister Zalm heeft een vergelijkbare versie van de herkomst van het bedrag van de f 1,5 miljard:

*Minister Zalm: Die becijfering is ooit eens gemaakt en vervolgens lang niet meer bijgesteld (...) Er schijnt een analyse van McKinsey aan ten grondslag te hebben gelegen. Toen heeft ooit de ronde gedaan dat die lijn f 3 miljard zou kosten. Toen hebben zij de veronderstelling gedaan dat de helft wel privaat zou kunnen. Dat is een nogal ruwe manier om een bedrag voor echte private financiering in te zetten als het geen voorfinanciering is. (...) Mijn ambtenaren vertellen mij dat er destijds wel een onderbouwing was, maar dat die als nogal optimistisch werd beschouwd.
Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.*

Op basis van de feiten kan worden vastgesteld dat het SVV 2 het startpunt is. Hierin is sprake van 50 procent private financiering bij de opwaardering van de oude Betuwelijn, die dan wordt begroot op een bedrag van ongeveer f 2 miljard tot f 2,5 miljard.⁴⁰⁵ In 1991 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat van mening dat niet meer dan f 1 miljard van de dekking van de aanlegkosten door middel van private financiering gerealiseerd kan worden.⁴⁰⁶ De SPRI heeft de haalbaarheid van de private bijdrage onderzocht en is zich blijkens de vergaderverslagen zeer bewust geweest van de verwachtingen die heersten ten aanzien van de omvang van de private bijdrage en van de politieke lading die een daarvan afwijkende uitkomst zou kunnen hebben. Van wie de «doelstelling» afkomstig is om op f 1,5 miljard uit te komen, is niet komen vast te staan. Dat dit bedrag circuleerde wordt onder meer uit de brief van de directeur-generaal Goederenvervoer van 12 maart 1992 duidelijk.

Door andere invoervariabelen te kiezen, kon de SPRI het bedrag dat aan private financiering binnen zou komen, sterk beïnvloeden. Een half miljard gulden private financiering achtte men te laag. Uiteindelijk komt men uit op een bedrag van rond de f 1,5 miljard. In feite, zo is de stellige indruk van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, kon met de SPRI-berekeningsmethodiek elke gewenste uitkomst worden bereikt.

De ICES en het rapport van McKinsey:

Op 3 april 1992 vergadert de ICES, de groep topambtenaren die het overleg tussen de meest betrokken bewindspersonen ± Financiën, Verkeer en Waterstaat, EZ en VROM ± voorbereidt. De ICES adviseert om de PKB 1 alleen uit te brengen onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat binnen drie maanden op een serie onderwerpen meer duidelijkheid verschaft. Zowel het investeringsplan, het vervoersaanbod, de exploitatie, de financiering als het maatschappelijk rendement dienen nader verantwoord te worden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet zijn huiswerk opnieuw maken en zet het bureau McKinsey aan het werk om de bedrijfseconomische rentabiliteit van de Betuweroute te onderzoeken.

⁴⁰⁵ TK, 1989±1990, 20 922, nr 15±16, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel 4, pp. 71±71.

⁴⁰⁶ ICES, Private Financiering Infrastructuurprojecten, d.d. oktober 1991, kenmerk 9108070.

Het rapport van McKinsey over de bedrijfseconomische rentabiliteit van de Betuweroute

In september 1992 komt McKinsey met zijn rapport. Een exploitatie die tenminste de variabele kosten dekt, is haalbaar. Dat zijn exploitatiekosten exclusief bijdragen aan aanleg, gebruik of onderhoud van de vaste infrastructuur. Op den duur zal de exploitatie volgens McKinsey ruimte gaan bieden voor een bijdrage voor het gebruik van de infrastructuur (waar onder onderhoudskosten en het rendement voor private financiers) Misschien zal op termijn iets overschieten voor een bijdrage in de kapitaallasten. In een gunstig (European Renaissance) economisch scenario zou een gebruikersbijdrage van f 300 miljoen in 2015 denkbaar zijn; bij een minder gunstig (Global Shift) scenario f 180 miljoen.⁴⁰⁷

Hoewel de ICES de eis stelt dat de financiering van de Betuweroute vooraf duidelijk geregeld moet zijn, houdt men er wel rekening mee dat private financiering niet lukt. Men vindt het geen noodzakelijke voorwaarde. *«Mocht eventueel blijken dat dit alleen haalbaar is op voor het Rijk onacceptabele voorwaarden, zoals vergaande garanties en een zeer hoge risicopremie, dan zal het gehele project door het Rijk gefinancierd moeten worden. Daar staat dan tegenover dat de opbrengsten in latere jaren volledig aan het Rijk ten goede komen.»*⁴⁰⁸

Zorgen van Financiën: noodzaak inschakeling financieel adviseur

Met name de vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën in de ICES lijken te twifelen aan de hoogte van de private bijdrage: de ramingen waarop McKinsey's berekeningen zijn gebaseerd, gaan *«met meer dan gemiddelde risico's gepaard»*. De verwachte volumegroei moet voor een belangrijk deel gerealiseerd worden op bestemmingen in Oost-Europa en de Alpenlanden, die niet tot het natuurlijke achterland van de Rotterdamse haven horen.⁴⁰⁹ Ambtelijk Financiën maakt zich ook zorgen over de gekozen aanpak bij de private financiering. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat borduurt voort op de blauwdrukaanpak die bij de financiering van tunnels is gehanteerd. Hierbij wordt een uitontwikkeld model bij de markt neergelegd. Men meent dat de aanpak van complexe en grootschalige infrastructuurprojecten een opschaling vergt van de professionaliteit van de SPRI. Het ministerie van Financiën denkt aan de inschakeling van een internationaal georiënteerd adviseur als aanspreekpunt voor internationale beleggers en als klankbord voor de staat in het begin van 1993. *«Om brokken te voorkomen betekent dit het nu z.s.m. inzetten van een professionele makelaar/intermediair.»*

8.2.2 De vormgeving van de privatisering: het SPRI-model

Private betrokkenheid via een concessie: aanlegrisico's bij de overheid

Op 19 juni 1992 krijgt de SPRI van de minister de opdracht om de voorbereiding van de private financiering te verzorgen. In dat kader worden gesprekken met financiële instellingen gestart en wordt nagedacht over een privatiseringsmodel.⁴¹⁰ Tussen december 1992 en november 1994 vinden 57 gesprekken plaats tussen de voorzitter en secretaris van de SPRI en in totaal zeventien (voornamelijk) financiële instellingen over hun mogelijke betrokkenheid bij de private financiering van de Betuweroute. De gesprekken hebben een vrijblijvend karakter, zoals nadrukkelijk in elk van de gemaakte gespreksverslagen aangegeven staat. In deze gespreksronden informeert de SPRI de financiële instellingen over de overheidsplannen met de Betuweroute en worden suggesties, commentaren en belangstelling ten aanzien van deze plannen

⁴⁰⁷ McKinsey & Company, «Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor», september 1992; zie ook hoofdstuk 3.

⁴⁰⁸ Advies ICES, 21 oktober 1992, IR/REP92082526.b78.

⁴⁰⁹ ICES, Advies ICES Betuwelijn, 21 oktober 1992 IR/REP92082526.b78 (ICES).

⁴¹⁰ Brief voorzitter-SPRI aan de minister, 9 maart 1993.

geïnterpreteerd. Begin 1993 concludeert de SPRI uit de eerste ronde gesprekken dat private financiering en exploitatie op basis van de oorspronkelijke opzet niet goed haalbaar is. Geen van de private partijen wil de aanlegrisico's dragen. Daarom wordt besloten de aanleg en de exploitatie uit elkaar te trekken en de exploitatie in de vorm van een vaste koopsom voor een concessie met een looptijd van dertig jaar aan te besteden.

Het SPRI-model: BEM, IEM en VEM

Voor de opzet van het project wordt uitgegaan van een Bouwexploitatie­maatschappij (BEM), een Infrastructuurexploitatie­maatschappij (IEM) en een of meer Vervoer­exploitatie­maatschappijen (VEM's):

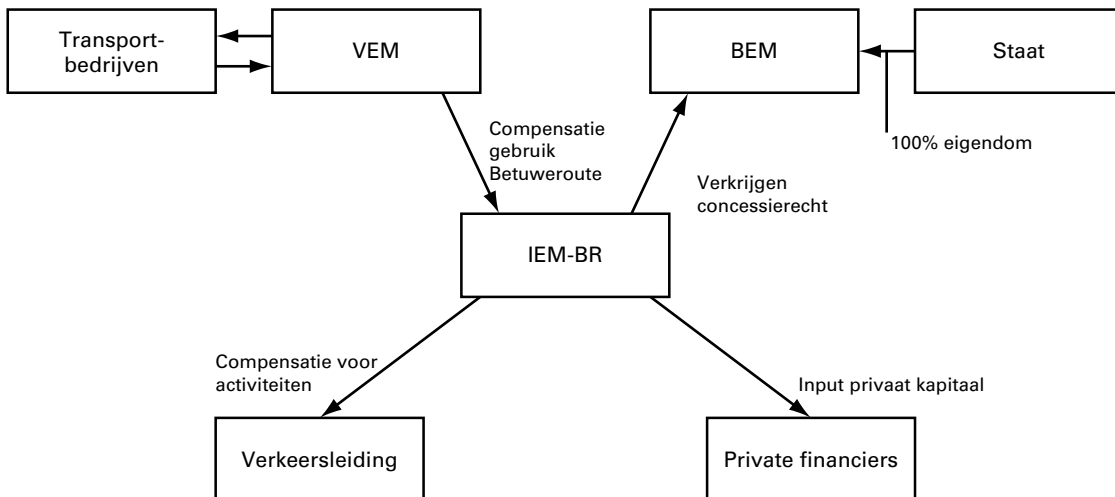
BEM/overheid: BEM is voor 100 procent staatseigendom en neemt het volledige risico van de bouw op zich. Ook alle risico's en claims die voortvloeien uit vertragingen en aanvullende (politieke) eisen.

IEM-BR: De IEM draagt het volledige ondernemersrisico (volume, hoogte van de infraheffing, afsluiten van vervoerscontracten).

VEM's: De VEM's (waaronder NS Goederenvervoer) stellen ruimte (tractie, wagons) ter beschikking voor goederenvervoer. Zij sluiten een contract met de IEM. Voor het behalen van hun bedrijfsresultaat zijn zij afhankelijk van het vervoersaanbod en de efficiency van hun bedrijfsvoering. Daarnaast investeren de VEM's in rollend materieel.

Financieel zit het model als volgt in elkaar. De BEM is verantwoordelijk voor de realisatie van de infrastructuur. De IEM-BR betaalt in de aanlegperiode een koopsom aan de BEM en neemt de bovenbouw (rails, bovenleiding e.d.) over. Zij ontvangt een gebruikersvergoeding van de VEM. Schematisch kunnen de projectopzet en de dekking van de aanleg als volgt worden weergegeven:

Figuur 8.1: Het privatiseringsmodel van de SPRI



Op basis van het overleg met de financiële instellingen constateert de SPRI dat om private betrokkenheid te realiseren meer helderheid nodig is over onder meer:

- ± het flankerend overheidsbeleid;

- ± internationale ontwikkelingen;
- ± de onafhankelijkheid van het capaciteitsmanagement op het goederenspoornet;
- ± de profielen van klanten en vervoerders en de visie van grote transportondernemers op het goederenvervoer over het spoor.⁴¹¹

De belangstelling van private partijen

Door de wijziging van de privatiseringsaanpak ontstaat naar de mening van de SPRI een voor private partijen aantrekkelijk en doorzichtig project, waardoor de omvang van de private financiering toeneemt. De SPRI-voorzitter schrijft hierover aan de minister:

«De private partijen die wij in het kader van een sonderingsronde hebben benaderd (nationale en internationale financiers) zijn zeer geïnteresseerd in deze min of meer nieuwe vorm van risicodragende vermogensverschaffing met een bijbehorend exploitatierisico. De partijen geven de indruk, zij het iedere partij op zijn eigen wijze, de mogelijkheden van hun kant serieus te onderzoeken. In vooralsnog bedekte termen ziet men mogelijkheden om voor dit project vermogen aan te trekken dat qua gemiddeld rendementsstreven correspondeert met het door ons aangehouden rendementspercentage van reëel 6,5 procent.»⁴¹²

Een tussenstand voor de minister: nuances zoek

Op 14 mei 1993 beantwoordt de directeur Financieel Economische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek van de minister om een toelichting op de mogelijke private bijdrage.

De directeur FEZ over de haalbaarheid van de private financiering

- ± *«Het is de bedoeling om een deel van de nettowinst uit de exploitatie (na aftrek kosten en redelijk rendement (...) af te romen. (...) De opbrengsten zijn substantieel hoger vanwege een gunstige concurrentiepositie in een groeiende markt. In alle berekeningen is uitgegaan van 65 miljoen, hoewel de beschikbare capaciteit ruimte biedt voor een vervoersvolume van meer dan 100 miljoen ton. Deze afroming van de netto winst zal waarschijnlijk de vorm krijgen van een jaarlijkse vergoeding die de exploitant moet betalen in ruil voor de concessie. (...)»*
- ± *Het is overigens de bedoeling om meerdere VEM's te interesseren in het gebruik van de Betuwelijn. «Dit wordt onder meer bereikt door via een open tenderprocedure de concurrentie zo veel mogelijk te bevorderen en door de private financiering zo veel mogelijk aan het einde van de bouwperiode te plaatsen.»*
- ± *In de berekeningen die de SPRI begin 1992 maakte, is «nog geen rekening (...) gehouden met de hierboven genoemde extra elementen die de hoogte van de private financiering verder kunnen doen toenemen. De sindsdien opgetreden rentedaling betekent dat een actualisatie van deze berekening thans tot een hoger bedrag aan private financiering zou leiden. (...)» Het is «verantwoord om thans uit te gaan van circa 1,5 miljard private financiering». «McKinsey komt tot vergelijkbare uitkomsten als de SPRI. (...) Uit het overleg in de SPRI blijkt dat de NS grote belangstelling heeft om tegen de hierboven vermelde condities het voortouw te nemen bij de oprichting van een VEM voor de Betuwelijn.»*

In deze notitie wordt voorbijgegaan aan de constatering in de rapporten van de SPRI en van McKinsey dat de concurrentiepositie van het spoor op dat moment problematisch is. Meer aanbieders op de Betuweroute betekent dat de winsten van de vervoerders onder druk worden gezet, omdat schaalvoordelen verloren gaan. Ook is erop gewezen dat de efficiency van de vervoerders, en met name die van de NS, sterk verbeterd moet worden om de private bijdrage te realiseren. Kortom, de

⁴¹¹ Brief voorzitter SPRI aan de minister, 9 maart 1993.

⁴¹² Brief voorzitter SPRI aan de minister, 9 maart 1993.

haalbaarheid van het privaat te financieren bedrag van f 1,5 miljard wordt onderschreven zonder dat recht wordt gedaan aan de vele voorwaarden en onzekerheden die in genoemde onderzoeken worden vermeld.

Grenzen aan de groei: rendementcijfer kan volgens SPRI niet omlaag

In de loop van 1993 vraagt minister Maij-Weggen aan de SPRI of er een mogelijkheid is het door de private partijen berekende rendement van 9 procent omlaag te brengen en daarmee de omvang van de private bijdrage te verhogen. Op 4 november antwoordt de SPRI-voorzitter bij brief dat dat onverstandig zou zijn. Het zou leiden tot een te hoge inschatting van het private bedrag, waarop de staat uiteindelijk meer zou moeten bijdragen en zijn onderhandelingspositie verzwakt.⁴¹³

De introductie van een internationaal gerenommeerde financiële instelling

Eind 1992 maken ambtelijk Financiën en een aantal hoge ambtenaren in de ICES zich zorgen over het ontbreken van de juiste expertise in de SPRI. In september 1993 introduceert prof. dr. A. Heertje de bank Salomon Brothers bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Salomon Brothers heeft internationale ervaring met private samenwerking rond grote infrastructuurprojecten en zoekt toegang tot de Nederlandse markt. Men schakelt Heertje in als ambassadeur om contacten te leggen. Als Heertje minister Maij benadert, verwijst zij hem door naar de projectleider Betuweroute. Op 13 september 1993 hebben Heertje en een directeur van Salomon Brothers een gesprek met de projectleider Betuwelijn en de directeur-generaal Goederenvervoer van het ministerie.

Salomon Brothers stuurt op 27 september 1993 een brief aan het ministerie met de conclusies naar aanleiding van het gesprek.⁴¹⁴

«In spite of the impressive list of studies that already have been commissioned about the Betuwelijn, several fundamental structuring issues do not yet appear to have been addressed. Bearing in mind the complexity of this project, we believe that the ministry faces a real challenge if it is to present a detailed action plan to Parliament by November and if construction is to commence within one year» ...»

In een brief aan Heertje schrijft Salomon Brothers over *«the pitfalls in the projectstructure recommended by Schreuders (NB: de voorzitter van de SPRI) as we see it»*.⁴¹⁵

⁴¹³ Brief van voorzitter SPRI aan de minister, 4 november 1993. Antwoord op brief van minister 3 mei 1993.

⁴¹⁴ Brief Salomon Brothers aan de directeur goederenvervoer, 27 september 1993.

⁴¹⁵ Brief Salomon Brothers aan prof. A. Heertje, 26 oktober 1993.

Kritiek van Salomon Brothers op het SPRI-model

«The biggest shortcoming of Schreuders plan is that it will not maximise the amount of private capital that could be attracted to this project. The logical equity investors in a project of this type are construction companies, equipment suppliers and their co-investors, and, to a lesser extent transport operators. These people understand having to invest equity in order to win a contract. Yet the current plan is to have the construction contracts awarded by the Government «without any strings attached», thereby forsaking an essential motive for private sector investment. Bidding for a concession to operate a railway line five years before commencement of operations is very unlikely to produce a bid for NLG 1,5 billions for two reasons. Firstly there are no «natural bidders» for this type of contract (unlike construction contracts) and the government is likely to end up trying to convince Dutch financial institutions to finance this project. Secondly, forecasting cash flows five or ten years out will result in a massive discounting of whatever returns the most optimistic bidder may be prepared to anticipate. At the end of the day the process is likely to result in a very small private sector capital contribution which will be an embarrassment to the Government. It will be hard to justify the monopoly given to the Infrastructure Company in the face of the massive public funding of the Betuweroute. My sense is that Schreuders has approached this project as a construction company manager. He is so concerned about construction-risk that he has created a project structure which is construction-risk free and unfinanceable for the private sector.» «The solution is to treat this project as a whole (construction and operation) and to define it very carefully.»

Salomon Brothers acht het onwaarschijnlijk dat de private bijdrage met een concessie vooraf gerealiseerd kan worden. Bovendien vindt de bank dat de SPRI zich op de verkeerde partijen richt: op financiële instellingen in plaats van op bouwers en vervoerders. Door private partijen niet bij de voorbereiding van het project te betrekken, verdwijnt voor hen een belangrijk motief om aan het project deel te nemen. Op 26 november 1993 is er een vervolggesprek tussen Salomon Brothers en de voorzitter en de secretaris van de SPRI. In het verslag: *«U gaf aan dat uit tactische overwegingen een gedetailleerde projectbeschrijving de voorkeur heeft. Wij hebben aangegeven waarom naar onze mening de railinfrastructuur-exploitant geen financiële risico's verbonden aan de aanleg van de infrastructuur zou behoeven te dragen»*.⁴¹⁶ Salomon Brothers geeft in hetzelfde gesprek aan als financieel adviseur betrokken te willen raken bij de Betuweroute.

Vanaf najaar 1993 is door de SPRI met het ministerie van Financiën gesproken over de inzet van een bancaire adviseur voor de SPRI met aanvullende expertise. Deze expertise lag op het terrein van marktbenadering en tendering. Dit leidde tot een eerste selectie van geschikte kandidaten. De voorkeur werd gegeven aan Salomon Brothers. Dit leidde tot een conceptcontract in juni 1994. Het contract wordt eventueel niet ondertekend, omdat in het najaar van 1994 wordt besloten de Betuweroute te gaan aanleggen, zonder vooraf de private financiering te regelen (zie ook paragraaf 8.3).

8.2.3 Private financiering in de PKB 3 en de Tweede Kamerbehandeling

Op 18 mei 1993 brengt het kabinet de PKB 3 uit (zie hoofdstuk 5). Hierin wordt ook ingegaan op de private financiering: *«McKinsey en Knight Wendling achten het aannemelijk dat, indien een maximale kwaliteits-sprong wordt gerealiseerd in 2010±2015 een exploitatie kan worden gerealiseerd waarbij de variabele en vaste (bedrijfs)kosten worden gedekt, alsmede een deel van de kosten van de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur.(...) De conclusie luidt dat met de benutting van de*

⁴¹⁶ Gespreksverslag, d.d. 26 november 1993.

Betuweroute geld te verdienen is. (...) Voor de private financiering is een scenario voorzien met een bandbreedte van f 1,5 à 2 miljard.»⁴¹⁷

In de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer legt de minister uit dat gekozen is voor een constructie, waarbij de private partijen tijdens de bouwfase in ruil voor een dertigjarige concessie voor de exploitatie van de railinfrastructuur een substantiële bijdrage leveren aan de aanlegkosten. De minister hierover: «*Vooralsnog meen ik dat een **privaat te financieren bedrag van f 1,5 miljard haalbaar is (...)** In de inschatting van de hoogte van dit bedrag word ik gesterkt door de reacties die de reacties van de SPRI tot nu toe na uitgebreide informele gesprekken met nationale en internationale financiers hebben bereikt.»*

Ten aanzien van de te volgen procedure is het beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur het uitgangspunt. Voorafgaand aan aanbestedingen zal in overleg met de Tweede Kamer het te hanteren model en de onderhandelingsruimte worden vastgesteld. Het resultaat van de aanbestedingen zal ter toetsing aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Definitieve selectie van de exploitant zal niet voor 1996 plaatsvinden, zo verwacht de minister. De hoogte van de private bijdrage hangt af van de hoogte van de gebruikersheffing en het verwachte rendement van de exploitatie. Dat zijn onzekere factoren.⁴¹⁸

Tijdens de eerste termijn van de Tweede Kamerbehandeling op 22 november 1993 maken Kamerleden een aantal opmerkingen over het kabinetsvoornemen met betrekking tot de private financiering.

Tweede Kamerfracties over private financiering in de PKB 3

- ± Leers (CDA) stelt dat het feit dat er nog onzekerheden bestaan over de exploitatiekosten en de opbrengsten, gelet op de strategische aard van de keuze voor zijn partij niet onoverkomelijk is. Wel dient zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te komen over private financiering.
- ± Castricum (PvdA) vindt dat er zekerheid moet zijn over de totale financiering van het project, daaronder begrepen de private financiering, en dat er nog vragen leven die antwoord behoeven. De realisatie van de Betuweroute moet gepaard gaan met een nationaal en ook in Europees verband ontwikkeld flankerend beleid. Een dergelijk beleid moet er zowel fysiek als financieel toe bijdragen dat de capaciteit bij het goederenvervoer ook daadwerkelijk wordt benut.
- ± Blaauw (VVD) bepleit uitstel van besluitvorming. Er bestaat nog te veel onzekerheid om een goede beslissing te nemen. Zo zijn rentabiliteit en financiering in zijn ogen een vraagteken, dan wel twijfelachtig. Hij geeft aan dat de VVD-fractie zich zal verzetten tegen het verhogen van de belastingen op wegtransport om groei van spoorvervoer te stimuleren, indien dit alleen in Nederland zou gebeuren.

De minister in haar reactie: «*(...) Zoals de gesprekken [met private partijen] nu lopen hebben wij goede reden om aan te nemen dat 1,5 miljard een haalbare kaart zal zijn. Ik kan u ook zeggen dat de belangstelling voor het project heel groot is. Natuurlijk vraagt u: bent u daar zo zeker van. Gesteld dat het achteraf niet blijkt mee te vallen. Laten wij een ding goed afspreken. Er kan natuurlijk geen schop in de grond als de financiering van het project niet rond is (...)* In de algemene landsbegroting is een bedrag opgenomen als buffer voor het niet helemaal lukken van de private financiering. Het gaat om een bedrag van 700 miljoen. (...) Ik verwacht niet (dat er voor minder dan 1,5 miljard wordt

⁴¹⁷ TK, 1992±1993, 22 589, nrs. 4±5, p. 113, 27, 87.

⁴¹⁸ TK, 1993±1994, 22 589, nr. 14, p. 49±51.

ingetekend) maar tegen de tijd dat dit dreigt te gebeuren zal een beroep worden gedaan op de buffer in de landsbegroting.»⁴¹⁹

Voorafgaand aan de tweede termijn van het debat in de Tweede Kamer op 6 december 1993 sluiten het kabinet en de coalitiepartijen een deal waarbij f 525 miljoen van deze buffer, in het jargon de «achtervang», gebruikt wordt voor dekking van aangenomen moties (zie ook hoofdstuk 5).⁴²⁰ Dit roept bij de Tweede Kamer de vraag op wat er zal gebeuren als private financiering geheel of gedeeltelijk niet lukt. In reactie hierop stelt de minister: «...(H)et enige alternatief zou dan zijn dat de regering het hele project lumpsum financiert en zelf optreedt als exploitatiemaatschappij. Dat vind ik, eerlijk gezegd, niet wenselijk. Er moet namelijk niet alleen nog geld bij, maar ook het exploitatieschema zoals dat nu met behulp van de private financiers is uitgezet, wordt anders. Vandaar dat wij zeggen dat je het project dan nog eens moet heroverwegen, niet om het van tafel te vegen, maar omdat je dan, ook strategisch gezien, een andere invalshoek moet kiezen voor de exploitatie (...) Ik geloof zelf ± ik ben er eigenlijk heilig van overtuigd ± dat de private financiering goed zal lukken en dat er wel degelijk veel belangstelling voor zal zijn.»

De heer Leers zegt hierover achteraf:

*De heer Leers: Wij realiseerden ons dat daarmee de druk op de noodzaak om het bedrijfsleven actief bij de Betuwelijn te betrekken onontkoombaar zou zijn. Het was essentieel om dat van de minister te horen en daarom ben ik er zo teleurgesteld over dat daar kennelijk dubbel over wordt gedacht. De minister riep in de Kamer dat het een realistische optie was en een bewijs voor de economische rationaliteit van het project, maar later bleek dat Financiën daar grote twijfels over had.
Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.*

Op 22 december 1993 keurt de Tweede Kamer de PKB Betuweroute goed. Daarmee is besloten dat de private financiering rond moet zijn voor de aanleg van de Betuweroute begint en dat een heroverweging van het project moet plaatsvinden als private financiering overhoopt geheel of grotendeels niet mocht lukken. Daarbij geeft de minister nog wel aan dat, hoewel volledig publieke exploitatie niet wenselijk is, het ook weer niet de bedoeling is dat het project «van tafel wordt geveegd».

Kritiek van de Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer oordeelt terugkijkend in 2001, dat de minister de Tweede Kamer op grond van het rapport van de SPRI uit 1992 een optimistisch beeld heeft geschetst van de haalbaarheid en hoogte van een private bijdrage aan de financiering van de Betuweroute. De SPRI beweert in 1993 dat de gesprekken met nationale en internationale financiers leerden dat zij «zeer geïnteresseerd» waren. Uit het rapport van de Rekenkamer rijst een heel ander beeld:⁴²¹ «Tussen december 1992 en november 1994 hield de SPRI 57 gesprekken met in totaal zeventien voornamelijk financiële instellingen om de belangstelling voor financiële deelname in de Betuweroute te peilen. De SPRI noemde de resultaten van deze gesprekken «hoopgevend». Volgens de Algemene Rekenkamer wordt deze beoordeling niet gestaafd door de uitkomsten van de gesprekken. Uit de gespreksverslagen blijkt dat slechts twee financiële instellingen gematigd positief waren over het project en deelname in een consortium wilden overwegen.»

⁴¹⁹ TK, 1993±1994, 22 589, nr 16. p. 66±67.

⁴²⁰ Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, 3 december 1993, FEZ/93/27624; zie ook hoofdstuk 3.

⁴²¹ TK, 2001±2002, 28 070, nrs. 1±2.

In haar reactie in 2001 geeft de minister van Verkeer en Waterstaat haar visie op de gang van zaken destijds: «*In de periode 1992±1994 was er sprake van optimisme waar het ging om de private exploitatie van de Betuweroute. Daarin werd de minister gesterkt door de reacties uit de markt. De Tweede Kamer is door de minister op adequate wijze geïnformeerd. Het optimisme werd breed gedeeld door de Tweede Kamer. (...).*» Volgens haar was er dus geen probleem ten aanzien van de informatievoorziening. Het is de tijdgeest, die bij zowel de Tweede Kamer als de regering optimisme veroorzaakte.

Reflectie op de besluitvorming over private financiering in deze periode
Hoe zeker zijn betrokkenen anno 1993 dat private financiering mogelijk is? Achtereenvolgens een minister en een Tweede-Kamerlid uit die tijd aan het woord:

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Die f 1,5 miljard werd niet bestreden door de gesprekken die op dat moment werden gevoerd. (...) Mij is gemeld dat er genoeg belangstelling was om uiteindelijk, zoals gebruikelijk, drie partijen te kunnen selecteren (...). Je moet natuurlijk eerst een besluit hebben, je moet eerst zeker weten wat je gaat doen, voordat je kunt doorpakken met private financiering. Het ging op dat moment nog om verkennende gesprekken, om het bediscussiëren van mogelijke modellen met degenen die geïnteresseerd waren en dergelijke (...).*

Ik vond dat er absolute zekerheid moest zijn over die 1,5 miljard. Als je het bedrag niet kreeg, zou je maatregelen moeten nemen en dat moest je ook tijdig doen. Als je het bedrag wel kreeg, kon je rustig op die lijn verder gaan.

*De **voorzitter**: De zekerheid waar wij het hier over hebben is: er gaat geen schop de grond in als de financiering niet rond is.*

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Als ik minister was gebleven, zou ik zo te werk zijn gegaan.*

*De **voorzitter**: Dan zou u zonnig de Betuweroute stilgezet hebben?*

*Mevrouw **Maij-Weggen**: Nee, ik zou teruggegaan zijn naar kabinet en Kamer met de mededeling dat ik een probleem van f 1,5 miljard had omdat de private financiers zijn afgehaakt.*

Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

*De heer **Leers**: Er was een zodanig geloof bij de meerderheid van de Kamer over de private financiering dat men het geld dat gereserveerd was in het geval de private financiering niet doorging wilde gebruiken voor verbeteringen van de lijn. Er kon dus op de private financiering gerekend worden. Minister Maij hield ons op dat moment voor dat private financiering een realistische optie was, juist als bewijs van de economische rationaliteit achter het project. (...)*

Als private financiering niet haalbaar zou zijn, moest het hele project worden heroverwogen. Dat is wat zij zei en dat hebben wij met elkaar afgesproken. Zij heeft gezegd dat financiering van het hele project lump sum door de regering niet wenselijk was. Als dat toch moest gebeuren, moest de hele Betuwelijn opnieuw worden overwogen. Dat was voor mij de uitgangssituatie.

De vraag is wat onder heroverweging moet worden verstaan. Voor de minister betekent dat niet dat het project afgeblazen moet worden. Voor Leers lijkt dat wel het geval te zijn. Het optimisme over de haalbaarheid van private financiering bij kabinet en Tweede Kamer wordt op ambtelijk niveau veel minder gedeeld. Oud-voorzitter van de ICES, de heer Geelhoed:

De heer Geelhoed: ICES heeft nooit als voorwaarde gesteld dat er een private financiering moest komen. Wij vonden het wel wenselijk, maar niet als voorwaarde. Wij hebben steeds gesteld: als die private financiering niet doorgaat, zullen de consequenties daarvan in beginsel binnen het Infracfonds moeten worden opgevangen. Dat is de rode draad.

De reden dat wij deze lijn hebben gevolgd, was in zekere zin de onduidelijkheid. Dat gold ook voor mijn collega van Financiën. Wij hadden onvoldoende zicht op hetgeen zich in de SPRI en in de interactie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de SPRI voltrok. Je kunt dan zeggen: nou goed, die private financiering komt er. Voor mij is het nooit meer geweest dan een waarschijnlijkheid. Het was meer een wenkend perspectief dat steeds meer een wijkend perspectief is geworden.

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

Opvallend zijn de uiteenlopende beelden over wie de private partijen eigenlijk zijn, die in de aanleg van de Betuweroute zullen investeren. Zo leeft bij het Tweede-Kamerlid Leers de verwachting dat bedrijven in de Rotterdamse haven een bijdrage zullen leveren:

De heer Leers: Men wilde een kwalitatief goede lijn leggen, wetende dat je die investering nooit voor 100 procent kon terugverdienen maar voor een deel wel, met name vanwege het strategische belang zoals bedrijven in Rotterdam die wellicht betrokken konden worden bij de exploitatie en dus ook een deel van de aanlegkosten voor hun rekening konden nemen.

Dit beeld sluit niet aan bij het feit dat de SPRI op datzelfde moment gesprekken voert met financiële instellingen en niet met Rotterdamse bedrijven. Binnen de SPRI is al eens opgemerkt dat er bij gebruikers weinig interesse voor deelname is:

«(U)it marktonderzoek (is) gebleken dat voor de VEM-BR onder mogelijke participanten geen overmatige belangstelling bestaat.»⁴²²

Uit niets blijkt dat in deze fase de Rotterdamse bedrijven, die aandrongen op de aanleg van de Betuweroute, de vraag wordt voorgelegd of zij bereid zijn een financiële bijdrage te leveren. De heer Wormmeester, voormalig directeur van ECT en lid van de commissie Van der Plas, laat geen onduidelijkheid bestaan over wat het antwoord van die bedrijven zou zijn geweest:

De heer Wormmeester: Ik zou als ondernemer nimmer investeren in spoorlijnen. Ik heb de indruk dat andere ondernemers dat ook nooit zouden doen, maar ik kan niet namens andere ondernemers spreken. Investeren in een spoorlijn? Absoluut niet. Misschien vind je iemand in de bouwwereld, maar niet in mijn wereld.

Bron: openbare hoorzittingen, 1 september 2004.

Scepsis bij Financiën

Op 30 november 1993, ten tijde van de behandeling van de PKB 3 in de Tweede Kamer, stuurt de Inspectie Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën een nota naar minister Kok, waarin zorgen worden geuit over het private financieringsdossier bij de Betuweroute. Ambtelijk Financiën stelt zich op het standpunt, dat de financiering inclusief het private deel rond moet zijn voor dat met de aanleg wordt begonnen. Als de private financiering geheel of gedeeltelijk mislukt, zal de druk om het project toch aan te leggen (en het desbetreffende gat vanuit publieke middelen te dichten) groot zijn. Bovendien:

«Wij achten de kans op het mislukken van de private financiering niet

⁴²² Verslag 22e SPRI-vergadering, d.d. 19 maart 1992.

ondenkbaar. Tijdens de eerste termijn zijn vanuit de Kamer vragen gesteld die de private financierbaarheid van de Betuweroute in twijfel trokken. Daarbij leek te worden aangesloten op kritiek op de berekeningen van McKinsey/Coopers & Lybrand. (...) Ook bij ons is twijfel ontstaan over de juistheid van de bedrijfseconomische rentabiliteitsberekeningen.»⁴²³

De heer Lintjer, directeur Financieringen van het ministerie van Financiën, legt achteraf uit wat er met deze kritiek is gebeurd:

De heer Lintjer: Op een gegeven moment houdt het echter op. Ambtelijk Financiën kan niet te boek staan als een Cassandra (...) Op een bepaald moment wordt een besluit genomen. Je kunt niet altijd dwars blijven liggen. Wij lagen ook helemaal niet dwars. Wij gaven ons beste advies. Het is dan aan de politiek om beslissingen te nemen.

Zo smooit de kritiek binnen het departement van Financiën. Het is een signaal dat de Tweede Kamer niet ontvangt.

8.2.4 Terugblik op deze periode (1990±1993)

- ± in de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de Betuweroute stonden de macro-economische rentabiliteit en de strategische betekenis voor de Rotterdamse haven centraal. De financiering was geen hoofdpunt in de discussie;
- ± het streven naar private financiering bij de Betuweroute is ingegeven door signalen afkomstig vanuit het kabinet en de politieke top van het departement. Het optimisme over de mogelijkheid van private financiering bij de Betuweroute leefde sterk bij het kabinet en de Tweede Kamer. Op ambtelijk niveau heerst er veel minder optimisme;
- ± de SPRI gaat in haar haalbaarheidsonderzoek na onder welke voorwaarden een hoger bedrag dan de aanvankelijk berekende f 0,5 miljard private bijdrage gerealiseerd kan worden. Door deze «omgekeerde» redeneertrant had waarschijnlijk elk bedrag uit hun berekeningsmethodiek kunnen komen;
- ± de SPRI is zich terdege bewust van de politieke betekenis van de onderzoeksuitkomsten en heeft naar het bedrag van f 1,5 miljard toegerekend. De SPRI draagt daardoor bij aan het ontstaan van een optimistisch beeld omtrent de haalbaarheid van de private bijdrage;
- ± de beleidsvoorbereiding van het privatiseringstraject kenmerkt zich door de neiging van Verkeer en Waterstaat zelf een model voor private financiering dan wel private exploitatie te ontwikkelen en dit model als uitgangspunt voor de marktbenadering te kiezen. Met Rotterdamse partijen die eerder hadden aangedrongen op de aanleg van de Betuweroute worden geen gesprekken gevoerd en aan hen wordt ook niet om een bijdrage gevraagd. Wel weet men binnen de SPRI dat de belangstelling bij toekomstige gebruikers om financieel te participeren gering is;
- ± het rond krijgen van de private financiering was voor minister Maij-Weggen een harde voorwaarde om met de realisatie van de Betuweroute te beginnen. Achteraf voegt ze daaraan toe dat het niet de bedoeling was de Betuweroute «van tafel te vegen» als geen private bijdrage gevonden kon worden. Over de consequenties die aan het uitblijven van private financiering in dat geval zouden worden verbonden, kan alleen maar worden gespeculeerd. In elk geval vervulde deze doelstelling een belangrijke functie in de besluitvorming

⁴²³ Nota Inspectie Rijksfinanciën en de afdeling AFEP aan de minister van Financiën, 30 november 1993 N134VW/3.

- met betrekking tot de dekking van de kosten van de aanleg van het project en de beeldvorming dat het een verantwoorde investering betrof;
- ± binnen het ministerie van Financiën leefden twijfels over de haalbaarheid van de private bijdrage. De Tweede Kamer is hier nooit van op de hoogte gesteld. Doordat het kabinet de achtervang voor de private financiering weghaalt, ontstaat bij de Tweede Kamer het beeld dat ook het ministerie van Financiën overtuigd is van de mogelijkheid van private financiering. Bovendien leidt deze betrokkenheid van Financiën tot een ondoorzichtige verantwoordelijkheidsrelatie: de Tweede Kamer spreekt met de minister van Verkeer en Waterstaat, niet met de minister van Financiën. Deze laatste legt geen verantwoording af over de betrokkenheid van zijn departement;
 - ± over de aard en omvang van de private belangstelling wordt de Tweede Kamer op basis van de SPRI door de minister onjuist geïnformeerd. De private reactie op de plannen is overwegend negatief. Bovendien kunnen, gegeven de vrijblijvendheid van de gesprekken, geen conclusies worden getrokken omtrent de daadwerkelijke bereidheid van partijen tot participatie;
 - ± de informatievoorziening aan de Tweede Kamer kenmerkt zich door een hoge mate van ambiguïteit. Enerzijds geeft de minister aan met welke onzekerheden de private bijdrage is omgeven. Anderzijds creëert zij het beeld dat het heel goed mogelijk is deze private bijdrage te realiseren. Tweede Kamerleden hebben niet door dit beeld heen geprikt.

8.3 Heroverweging van de Betuweroute: ontkoppeling aanleg en financiering (1994–1995)

8.3.1 Verschuiving van posities

Financiën vecht zich in

Tot medio 1995 houdt het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Financiën op ambtelijk niveau op de hoogte van de voortgang van de privatisering van de Betuweroute. Het ministerie van Financiën is geen lid van de SPRI, die alleen aan de minister van Verkeer en Waterstaat rapporteert. Eerder heeft het ministerie van Financiën twijfels bij de haalbaarheid van de private bijdrage van f 1,5 miljard. Die twijfel blijft bestaan, getuige een interne notitie uit begin 1994. In interdepartementaal overleg is de hoogte van de gebruikersvergoeding gehalveerd ten opzichte van eerdere berekeningen, maar het ministerie van Financiën is nog steeds kritisch over de hoogte ervan.⁴²⁴ Het ministerie is geen tegenstander van private financiering, maar verschilt inhoudelijk van mening met het departement van Verkeer en Waterstaat over de te kiezen aanpak:

De heer Lintjer: Wij verschilden inhoudelijk van mening over de aanpak van het model. De stuurgroep ontwikkelde een model. Met een in zekere mate uitontwikkelde model ging zij naar de markt. Zij sondeerde de markt, ging dan weer terug en paste het model aan. Het ministerie van Financiën, met name de projectfinanciers op het ministerie van Financiën, pleitte voor het direct betrekken van de toekomstige gebruikers bij het begin van het model. Met de toekomstige gebruikers zou kunnen worden bekeken of gezamenlijk kon worden gekomen tot een zodanig interessant model dat het ook interessant was voor de private sector. Dat moet het ook zijn voor de publieke sector, om tot goede samenwerking te komen. In de loop van 1993 en verdergaand in 1994 hebben wij daarover gediscussieerd. Die discussie hebben wij niet gewonnen. Het ministerie van

⁴²⁴ Notitie aan de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, nr AFEP/349, 20 april 1994.

Financiën heeft in de loop van de jaren 1993±1994 zich altijd terughoudend opgesteld ten aanzien van een private financiering sec, om de overwegingen die ik zojuist heb weergegeven. (...) In die tijd hebben wij twee dingen voorgesteld. Ten eerste zou Financiën best lid kunnen worden van de stuurgroep. Ten tweede kon een deskundige buitenlandse adviseur worden ingehuurd, om te kijken naar de ervaringen in het buitenland.

Ambtelijk Financiën gelooft dus in de mogelijkheid van een private bijdrage, maar heeft twijfels bij de kwaliteit van het verrichte onderzoek, de juistheid van het SPRI-model en de bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikbare expertise. Met het oog daarop wil men een grotere invloed hebben op de privatisering van de Betuweroute. Daarom dringt ze aan op vertegenwoordiging in de SPRI en een rapportageplicht van de SPRI aan de minister van Financiën. Bij de formatie van het paarse kabinet claimt het ministerie een coördinerende rol bij private financiering.⁴²⁵ Het ministerie van Verkeer en Waterstaat probeert de boot af te houden. Zo verzet men zich tegen de wens van ambtelijk Financiën tot de instelling van een gezamenlijke werkgroep private financieringen en de opstelling van een gemeenschappelijke nota over het beleidskader private financieringen. Ad hoc afstemming volstaat, wat het ministerie van Verkeer en Waterstaat betreft.⁴²⁶

Wijziging samenstelling SPRI: Financiën en financiële adviseurs aan boord
Uiteindelijk resulteren deze invloedspogingen op 1 september 1995 tot de toetreding van de directeur Financieringen van het ministerie van Financiën tot de SPRI. Ook ten aanzien van de aanstelling van een externe adviseur zijn er vorderingen. Begin 1994 wordt door de SPRI met een aantal banken gesproken ten einde een adviseur te selecteren. Het Ministerie van Financiën dringt aan op het aanstellen van Salomon Brothers als adviseur. In de loop van 1994 besluit de SPRI Salomon Brothers als adviseur een rol te geven. Salomon Brothers en de NIB worden gevraagd om het privatiseringsmodel van de SPRI te beoordelen.

Wijziging samenstelling SPRI: exit NS

Over de rol van de NS ontstaan binnen de SPRI vanaf 1993 in toenemende mate spanningen:

- ± het is niet langer vanzelfsprekend dat NS Goederenvervoer de enige vervoerder zal zijn op de Betuweroute;
- ± de NS is tegen een Betuwe Exploitatie Maatschappij die buiten de NS wordt geplaatst;
- ± het opnemen van de Havenspoorlijn in de concessie ziet NS Goederen met lede ogen aan. Het wegvallen van een deel van het capaciteitsmanagement is voor NS Goederen bedreigend.⁴²⁷

In toenemende mate klemt de dubbele rol van de NS: commercieel vervoerder en taakorganisatie, die infrastructuur aanlegt. In 1993 wordt al voorgesteld om NS adviserend lid te maken van de SPRI. Dat mislukt. Daarna lopen periodiek de meningsverschillen tussen NS en de andere SPRI-leden hoog op. Uiteindelijk wordt deze discussie op 1 september 1995 beslecht. Minister Jorritsma besluit de samenstelling van de SPRI te wijzigen en NS alsnog de status van adviserend lid te geven.⁴²⁸

⁴²⁵ Notitie aan de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, 27 januari 1994/51; Notitie aan de directeur en plaatsvervangend directeur van de directie financieringen, 25 februari 1994/122.

⁴²⁶ Brief aan de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, 25 maart 1994/189.

⁴²⁷ Brief van voorzitter SPRI aan de minister, 4 november 1993.

⁴²⁸ Aanvullende beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de instelling van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur, 1 september 1995.

8.3.2 Naar de ont koppeling van aanleg en private financiering

De bijeenkomst tussen SPRI en ministers Zalm en Jorritsma op 28 november 1994

In de zomer van 1994 treedt er een nieuw kabinet aan. Na enkele maanden, op 23 november 1994, vindt een gesprek plaats tussen de SPRI en de nieuwe ministers Zalm (Financiën) en Jorritsma (Verkeer en Waterstaat). Zij benadrukken de doelstelling van een meer doelmatig beheer van de railinfrastructuur en het railvervoer. Zij menen bovendien dat het vasthouden aan de afspraak, dat er geen schop de grond ingaat voordat de private financiering geregeld is, niet de meest voordelige uitkomst voor de belastingbetaler bewerkstelligt. Daarom geven zij de SPRI de opdracht de voor- en nadelen van het ont koppelen van de aanleg en de private financiering in kaart te brengen. De heer Zalm hierover in 2004:

De heer Zalm: Als je (...) een geweldige korting moet geven voor die private bijdrage, omdat er nog erg veel politieke onzekerheden worden verdisconteerd, is het ook niet verstandig om dat «up front» te vragen. Dan heb je meer kans dat wanneer een lijn echt klaar is en je ook duidelijkheid hebt over de toekomst van die lijn ± je ook inmiddels meer gegevens hebt over vervoersontwikkelingen en dergelijke ± je op een meer verantwoorde wijze een exploitant zou kunnen vinden.

Wij hadden natuurlijk nog wel goede hoop dat wij in een later stadium, als het project en de omstandigheden waaronder die exploitatie zou kunnen plaatsvinden wat duidelijker waren, daar dan wel geld uit zouden kunnen slaan. Maar het was mij wel duidelijk dat het een onmogelijk traject was om in 1994 dat geld op tafel te krijgen. Ik geloof ook niet dat er uit de erfenis van mevrouw Maij-Weggen al papieren lagen dat er concrete aanbiedingen werden gedaan.

Oud-Minister Jorritsma is het ermee eens. Haar visie op het genomen besluit:

Mevrouw Jorritsma: Ik was niet van mening dat het pas kon voordat die helemaal klaar was, maar wel dat het niet aan het begin kon. Dat was ik, eerlijk gezegd, al heel lang van mening.

Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.

De commissie Betuweroute: private financiering op de tocht

Een tweede feit aan het begin van de eerste paarse periode is dat de commissie Betuweroute in haar eindrapport van januari 1995 het streven naar een private bijdrage afwijst.⁴²⁹ «Naar de mening van de commissie is het een illusie te denken dat anno 1994 enige infrastructuur in Nederland zijn totale kosten (dat wil zeggen investering plus exploitatie in bedrijfseconomische zin) op afzienbare termijn terugverdient. (...) De kans op financiering van de gehele lijn is in verband hiermee dan ook nul (...). Gedeeltelijke private financiering is niet iets waarvan de zin de commissie heeft kunnen overtuigen. De mogelijkheid voor een deel risicodragend vermogen aan te trekken zal alleen bestaan als er hetzij een aantrekkelijk opbrengstendeel voor de private financiering apart wordt gezet, hetzij overheidsgaranties worden geboden. In alle gevallen is private financiering duurder dan financiering door de overheid.»

Het kabinet laat zich evenwel niet door het oordeel van de commissie Betuweroute overtuigen. Minister Jorritsma stelt voor om financiële experts onder leiding van de nieuwe SPRI-voorzitter Van den Heuvel te laten kijken of tegenover hogere financieringslasten doelmatigheidsvoordelen behaald kunnen worden, die privatisering toch rechtvaardigt.

⁴²⁹ Commissie Betuweroute, 23 januari 1995, pag. 36; Brief SPRI-voorzitter aan de minister Jorritsma-Lebbink, 7 februari 1995.

Het ministerie van Financiën vindt Salomon Brothers gekwalificeerd om dit te onderzoeken.⁴³⁰ Salomon Brothers was in het najaar van 1994 «on hold» gezet, maar wordt nu gevraagd een audit te doen.

De Nationale Investeringsbank (NIB) wordt gevraagd een audit te doen op het SPRI-model. Deze audits verschijnen in maart 1995.

De bevindingen van de NIB

De NIB vindt het geen goed idee private financiering na te streven, voordat de bouw begint. De onzekerheden zijn te groot, waardoor de waarde van de concessie laag is. Indien de concessionaris failliet gaat, ligt het risico toch weer bij de overheid. Maakt de exploitant meer winst, dan profiteert de overheid daar niet van. De NIB ziet de oplossing in het delen van winst en verliesrisico's, bijvoorbeeld door de oprichting van een exploitatiemaatschappij door de overheid, waarvan later de aandelen aan private partijen verkocht kunnen worden.

Op hoofdlijnen luidt het advies:⁴³¹

- ± Financier de investeringskosten in eerste instantie zelf, verkoop concessies op een geschikt moment als onzekerheden verminderd zijn.
- ± Richt een publiek-private ontwikkelingsmaatschappij voor de exploitatie op (zoals bij de Luchthaven Schiphol en het havenbedrijf Rotterdam).
- ± Neem in de tussentijd met kracht maatregelen om het vertrouwen in de markt in railgoederenvervoer te versterken.

De bevindingen van Salomon Brothers

Ook Salomon Brothers meent dat het niet mogelijk is voor aanvang van de bouw investeerders te vinden die 1,5 miljard willen betalen. De private bijdrage zal dan hoogstens f 1 miljard bedragen, onder de voorwaarde bovendien dat de overheid allerlei garanties afgeeft.

De hoofdpunten van het rapport van Salomon Brothers ⁴³²

- ± Er zullen geen strategische investeerders zijn die die concessie zullen willen kopen. «*There is no obvious universe of potential IEM-BR concessionaire investors*». Men is dan aangewezen op financiële instellingen, die een hoge rente berekenen, om de kosten van de risico's af te dekken.
- ± Salomon Brothers vindt de veronderstellingen over de groei van het vervoersvolume te optimistisch, de berekeningsmethode van de opbrengsten aanvechtbaar en de gehanteerde rente te laag. «*The model assumes that risk capital for the project would be available at a weighted average cost of 9 percent... Considering the timing of the proposed investment and the uncertainties involved in an as yet under-developed market such as the Betuweroute, Salomon believes that this assumption is unrealistically low.*»
- ± Het grote probleem van het SPRI-model is in de ogen van Salomon Brothers de IEM-constructie. Deze krijgt als concessiehouder de rol van projectontwikkelaar, terwijl de vervoersbeslissingen door verladers genomen worden. «*It is important to note that most transport decisions (including choices of transport mode) are made by the actual shipper-costumers and not by the transportation companies that act as carrier. Since the IEM-BR's marketing will be one step removed from actual shipper-costumers, the IEM-BR's structure appears to create a built-in economic inefficiency for the exploitation of the Betuweroute project.*»

⁴³⁰ Notitie Inspectie Rijksfinanciën en afdeling AFEP aan de minister van Financiën, nr. 43, d.d. 25 januari 1995.

⁴³¹ De Nationale Investeringsbank N.V., Alternatieven voor financiering Betuweroute, rapport in opdracht van de SPRI, Utrecht, 1 maart 1995.

⁴³² Salomon Brothers, Betuweroute Rail project. Initial Review, March 1995.

± Parallel aan de bouw moet een groot aantal «critical issues» aangepakt worden, zoals: vergroting capaciteit voorafgaand aan de ingebruikstelling van de Betuweroute; internationale afstemming (liberalisering en ontwikkeling internationale treinpaden); de zorg voor een onafhankelijk capaciteitsmanagement; stimulering van het railgoederenvervoer zodat er een kritische massa aan vervoer ontstaat die ook concurrentie mogelijk maakt (ivm schaalgrootte en efficiency vervoerbedrijven); verbreding van de scope van het project door commercieel aantrekkelijke activiteiten erbij te nemen zoals de ontwikkeling en het beheer van terminals en distributiecentra; zekerheid bieden over tarieven; een vertrouwenwekkende aanbestedingsprocedure; en aandacht voor de positie van NS Cargo.

Salomon Brothers ziet mogelijkheden voor een ander model, waarin niet private financiële instellingen, maar strategische investeerders centraal staan. Deze zouden kunnen deelnemen in de Betuwe Ontwikkelingsmaatschappij. In plaats van een concessiebijdrage vooraf zou de overheid periodieke gebruiksvergoedingen moeten vragen. Dit kan resulteren in een private bijdrage die hoger is dan de tot nu toe genoemde bedragen van f 1,2 à f 1,8 miljard, denkt Salomon. De heer Zoetewij over deze twee rapporten:

De heer Zoetewij: Als ik kijk naar de rapportages van de NIB en Salomon Brothers, moet ik zeggen dat zij verschillende invalshoeken hadden. De NIB focuste vooral op de infrastructuurexploitatiemaatschappij en zei: het is wel riskant, want op het moment dat die failliet gaat, krijgt het Rijk de taak om de zaak opnieuw op te starten; je moet er dus eigenlijk voor zorgen dat in die IEM geparticipeerd wordt door private partijen en het Rijk, zodat zij elkaar een beetje in de gaten kunnen houden en snappen hoe het zich ontwikkelt en kunnen bijsturen. Salomon Brothers ging helemaal naar de andere kant. Zij zeiden: je zou met strategische investeerders een soort ontwikkelbedrijf moeten opzetten.

De consequenties van de adviezen van de financiële adviseurs

Op 16 maart 1995 informeert de SPRI-voorzitter minister Jorritsma over de uitkomst van de audits.⁴³³ De conclusie luidt dat privatisering voordelen biedt en dat ook Salomon Brothers en NIB private financiering en exploitatie op een nader vorm te geven wijze voor de Betuweroute zeer goed haalbaar achten. Na een kernachtige en correcte weergave van de uitkomsten van de adviezen van de financiële adviseurs, stelt de SPRI-voorzitter de minister voor:

- ± door te gaan met de uitwerking van het privatiseringsmodel, waarbij de stuurgroep uitwerking zal geven aan de adviezen van de geraadpleegde adviseurs;
- ± met de aanleg van de Betuweroute te beginnen zonder dat de financiering in detail is geregeld. «*De discussie over privatisering dient de besluitvorming over de aanleg niet te vertragen.*»

Het ministerie van Financiën ondersteunt deze lijn in de richting van de eigen minister:

*«Het ministerie acht de inschatting van de SPRI dat er tegen het eind van het jaar een alternatief privatiseringsmodel ligt dat tot een substantiële private financieringsbijdrage leidt realistisch. Voor Financiën is daarbij van belang dat de financiële adviseurs een rol krijgen. Het betekent wel dat de private bijdrage naar aard en omvang onzeker is geworden.»*⁴³⁴

Lintjer over de betekenis van de audit van Salomon Brothers:

⁴³³ Brief van voorzitter SPRI aan de minister. Aanbiedingsbrief/samenvatting SPRI-voortgangsrapportage Betuwe Route «Visie op private financiering en exploitatie als onderdeel van het kabinetsbesluit».

⁴³⁴ Notitie inspectie rijksfinanciën en afdeling AFEP, aan de Minister van Financiën. Bespreking kabinetstandpunt, 24 maart 1995/87/VenW.

De heer Lintjer: Salomon Brothers heeft vastgesteld dat er een hoge mate van onwaarschijnlijkheid was dat strategische investeerders geïnteresseerd zouden zijn in het Betuwemodel dat was ontwikkeld door de stuurgroep. (...) Dat was in het voorjaar van 1995, als ik het wel heb. Daarvoor had de nieuwe minister van Financiën [de heer Zalm] in 1994 een uitspraak gedaan over een ander onderdeel van private financiering, de mogelijkheid van bancaire financiering, zonder lijnen met exploitatie, ontwerp of anderszins. Hij zei dat enige vorm van private financiering niet duurder mocht uitvallen dan een publieke financiering. Dat zou heel slecht zijn voor de belastingbetaler. Als je die twee zaken, de bancaire financiering in 1994 en de uitspraak van Salomon Brothers, combineert ± het rapport van Salomon Brothers werd gedeeld door de betrokkenen -, weet je dat in het voorjaar van 1995 de mogelijkheid van private financiering vooraf was afgesloten. Iets anders is de mogelijkheid om een project in de vorm van publiek-private samenwerking tot stand te brengen. Een puur private financiering vooraf, voordat de Betuwelijn werd gebouwd, was uitgesloten in het voorjaar van 1995. (...)

De situatie na de audits van NIB en Salomon Brothers is dat de SPRI na 5 jaar terug bij af is. Dit roept de vraag op hoe het mogelijk is geweest dat de SPRI zo lang op het verkeerde spoor heeft gezeten. Daarover bestaan verschillende beelden.

De heer Lintjer: Zo moet u dat niet zien. Om publiek-private samenwerking en de mogelijkheid van private financiering in zo'n complex project uit te zoeken, is absoluut een kwestie van ± in slecht Nederlands ± trial and error. Men probeert, maakt fouten, gaat hier naar toe, probeert andere dingen, et cetera. Dat gebeurde niet alleen in Nederland maar ook in andere landen. Ook daar werden allerlei fouten gemaakt, ook daar zijn mensen de verkeerde kant uitgegaan en uiteindelijk in een andere richting terechtgekomen. Ik beschouw het werk van de stuurgroep in die tijd niet als weggegooid geld of weggegooid kennis. Ik beschouw het werk dat daar gedaan is meer als een katalysator van het denken over de vraag hoe er een relatie verwezenlijkt kan worden tussen private participatie en publieke projecten.

De heer Heertje: Hoewel ik het in allerlei opzichten vaak eens ben met de heer Lintjer, moet ik hem hierbij met de grootste klem tegenspreken. Ik heb in de krant gelezen dat hij heeft gezegd dat er in het begin van de jaren negentig geen expertise was op het gebied van publiek-private constructies. Dit is juist, voor zover het Nederland betreft, nog tot op de dag van vandaag. In Nederland is er geen expertise op dit vlak, en het ontbreekt met name aan expertise die gerijpt is door praktische ervaring. Maar er was wel expertise in het buitenland, en niet alleen bij Salomon Brothers, maar ook bij andere marktpartijen. Salomon Brothers had projecten gedaan in Stockholm, in Portugal en in Athene. Daarbij werkte men in veel gevallen samen met bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank. Er was dus wel expertise voorhanden, deze mening van de heer Lintjer is dan ook absoluut onjuist. Bovendien werd die expertise op dat moment aangereikt. Er is in die paar jaar ook geen vooruitgang geboekt, er is bij wijze van spreken niets gedaan. Er waren wel allerlei discussies, maar ik heb gezien dat mevrouw Jorritsma pas in 1995 de betrokkenheid van Salomon Brothers in een voortgangsrapportage heeft vermeld, terwijl wij al sinds het najaar van 1993 in gesprek waren.

Bron: openbare hoorzittingen, 8 september 2004.

8.3.3 Het kabinetsstandpunt Betuweroute en de Tweede Kamerbehandeling

Het kabinetsstandpunt over de Betuweroute (naar aanleiding van het rapport van de commissie Hermans) verschijnt op 21 april 1995. Hierin wordt een nieuwe benadering van de private betrokkenheid gepresenteerd:⁴³⁵ Niet langer staat de private financiering voorop, maar de deelname van private partijen aan de exploitatie. Het kabinet is voorstander van private inbreng, «*omdat dit de commerciële exploitatie*

⁴³⁵ TK, 1994±1995, 22 589. nr. 71, blz 22±24.

bevordert, het gebruik van de Betuweroute stimuleert en op die manier tot meer vervoer over het spoor leidt».

De eis dat de private financiering rond is, voordat met de aanleg wordt begonnen, wordt losgelaten. Het kabinet meent dat het beter is de concessie pas te verkopen wanneer de belangrijkste politiek-bestuurlijke en andere risico's sterk zijn afgenomen en de markt voor railgoederenvervoer verder is ontwikkeld. Indien te vroeg zekerheid over private financiering wordt gezocht, moet de overheid voor allerlei onzekere factoren een te hoge prijs betalen, zo is het idee. De conclusie: *«Het voorgaande leidt tot de conclusie dat op dit moment geen zekerheid geboden wordt m.b.t. de aard en omvang van de private bijdrage aan de financiering van de aanleg van de Betuweroute. Het kabinet acht het desondanks verantwoord de tot dusver geraamde bijdrage van f 1,5 miljard in de laatste jaren van de bouwperiode te handhaven, onder de voorwaarde dat de concessie op een later tijdstip dan bij de aanvang van de bouw verkocht wordt door de staat».*

Dit betekent dat de private financiering niet rond is en dat er nog geen uitgewerkt privatiseringsmodel is. Ten aanzien van de onderbouwing van de private bijdrage, die door Salomon Brothers bekritiseerd is, zegt het kabinet niets anders dan dat het bedrag van f 1,5 miljard onzeker is, maar dat het tegelijkertijd voldoende hard is het vooralsnog te handhaven.

De behandeling van de schriftelijke Kamervragen over het kabinetsstandpunt

Op 1 juni 1995 beantwoordt minister Jorritsma de schriftelijke vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld. Op de vraag of men voor de private bijdrage niet vooralsnog dekking binnen de rijksbegroting moet vinden, is het antwoord:

*«Aangezien het kabinet overtuigd is van de mogelijkheid en de wenselijkheid van (gedeeltelijke) private financiering is de beoogde f 1,5 miljard vooralsnog niet gedekt uit de rijksbegroting.»*⁴³⁶ Dit bedrag is volgens haar mogelijk bij huidig beleid:

*«De thans voorziene opbrengst is gebaseerd op de huidige beleidsvoornemens met betrekking tot het vervoer over de weg en niet op een aanscherping van dit beleid.»*⁴³⁷

Dit staat op gespannen voet met de veronderstellingen die door alle, bij privatisering betrokken adviseurs tot dan toe worden gehanteerd, waaronder de veronderstelling dat aanscherping van het flankerend beleid in de toekomst noodzakelijk is.

Over het veronderstelde gebrek aan enthousiasme bij het bedrijfsleven, schrijft de minister: *«Uit de belangstelling die vanuit de financiële wereld voor de private financiering getoond wordt, concludeert het kabinet dat er wel degelijk mogelijkheden aanwezig zijn voor (gedeeltelijke) private financiering bij de aanvang van het project.»*⁴³⁸ Zij borduurt daarmee voort op het optimistische beeld dat in 1993 is gecreëerd van de belangstelling van private financiers.

De Tweede Kamerbehandeling

In het Tweede Kamerdebat speelt het onderwerp private financiering/exploitatie een ondergeschikte rol (zie hoofdstuk 6).

⁴³⁶ TK, 1994±1995, 22 589, p. 116.

⁴³⁷ TK, 1994±1995, 22 589, p. 117.

⁴³⁸ TK, 1994±1995, 22 589, p. 118.

Tweede Kamerfracties over private financiering

- ± Crone (PvdA) steunt de verkoop van de concessie op later tijdstip. Op interrupties van Vos (Groen Links) en Van den Berg (SGP), dat de PvdA daarmee risico's neemt met betrekking tot de verwachte rentabiliteit, antwoordt de PvdA-woordvoerder: «Die risico's zijn uiterst beperkt»;
- ± Volgens Leers (CDA) brengt voorfinanciering van f 1,5 miljard aan private financiering onzekerheid met zich mee. «In de gekozen aanpak loopt het kabinet het risico alleen te blijven staan en dat maakt de onderhandelingspositie niet bepaald sterker»;
- ± Blaauw (VVD) noemt verder de nieuwe benadering van het kabinet inzake de private financiering «zeer verfrissend» en vindt het positief dat er ruimte is geschapen voor alternatieve uitvoeringswijzen. Hij meent dat de exploitatie van de lijn «niet dusdanig moet zijn, dat er in ieder jaar geld bij zou moeten komen»;
- ± Van den Berg (SGP) stelt dat de twijfels over rentabiliteit blijven. De Noordtak zal de rentabiliteit alleen maar verslechteren: de opbrengsten zijn wel meegerekend door het CPB, de kosten nog niet. Voorwaarden en condities waaronder private financiering plaats zouden moeten vinden, zijn nog niet bekend.

De minister licht in haar eerste termijn het kabinetsstandpunt nog eens toe. Over de overgang van private financiering naar private exploitatie zegt zij: «Als je alleen maar geld nodig hebt om de zaak te financieren kom je bij de bank terecht. Als je uiteindelijk een exploitatiemaatschappij wilt, dan heb je andere mensen nodig. Het blijkt dat er bij dat soort mensen wel degelijk interesse is.»⁴³⁹

Dit laatste is echter niet vastgesteld. De contacten van de SPRI beperkten zich tot financiële instellingen. Binnen de SPRI is eerder geconstateerd dat bij vervoerders en verladers geen «overmatige» belangstelling bestaat.⁴⁴⁰

Het CDA-kamerlid Leers, terugkijkend op het kabinetsbesluit in 1995:

De heer Leers: Het kabinet gaf aan dat het verstandiger was om eerst het bedrijfsleven iets concreets te laten zien. De procedures rondom de Betuwelijn moesten voorbij zijn en er moest zekerheid zijn dat die lijn er zou komen. De grote strijd over wel of geen aanleg moest voorbij zijn, zodat het bedrijfsleven geloof zou hebben in de zekerheid van de komst van de lijn. Het kabinet heeft die keuze gemaakt om de financiering voor elkaar te krijgen waarbij ik mij heb aangesloten. Ik heb gezegd: wij moeten dat dan maar afwachten, maar u loopt wel een risico. (...) Omdat het kabinet nog steeds in de lijn van de private financiering dacht, was dat voor mij overtuigend om mee te gaan. Achteraf geredeneerd had ik op dat moment misschien moeten zeggen: bekijk het, stop ermee. Dan was echt er ook de mogelijkheid om de Betuwelijn aan te leggen verdwenen, althans, als wij het voor het zeggen hadden gehad.

Reflectie op het besluit de aanleg en private financiering te ontkoppelen

In 2001 is de Algemene Rekenkamer kritisch over het besluit van het kabinet. Dit zou ertoe hebben geleid dat de minister van Verkeer en Waterstaat de beloofde private bijdrage aannemelijk moest maken, terwijl de markt een afwachtende houding kon aannemen.⁴⁴¹ Minister Zalm heeft in 2004 een andere mening:

De heer Zalm: Het was natuurlijk wel de bedoeling dat er een zo groot mogelijke «cash flow» ten gunste van de schatkist zou komen. De vraag is alleen of je dat bereikt door iemand te vragen een bedrag op tafel te leggen voor iets wat nog geheel aangelegd moet worden en wat pas over 10 of 15 jaar gebruikt kan worden. Dan krijg je natuurlijk geen interessante bedragen. Als je die private kant al op wilt, kun je dat beter doen als het project volstrekt duidelijk gedefinieerd is en dat het tijdstip waarop de exploitatie kan beginnen enigszins in zicht komt.

⁴³⁹ TK, 1994±1995, 22 589, nr. 91, p. 52.

⁴⁴⁰ Verslag 22e vergadering d.d. 19 maart 1992. Zie ook de eerder aangehaalde uitspraken van de heer Wormmeester tijdens de hoorzittingen.

⁴⁴¹ TK, 2001±2002, 28 070, nrs. 1±2, p. 51.

Heertje hierover:

De heer Heertje: Het idee van Salomon Brothers was dat je de aanleg van de Betuweroute en de exploitatie vanaf het begin integraal zou moeten bekijken en dat je zo'n constructie [de vormgeving van de publiek-private samenwerking] zou moeten ontwerpen voordat je verder ook maar iets zou doen. (...) (Ik (zou) willen zeggen dat er geen spade in de grond mocht voordat men een zeer duidelijk beeld van het totale project zou hebben, van aanleg en exploitatie. Verder geldt bij een dergelijk project dat het eventueel beschikbare private geld niet vooraf beschikbaar is en dat het bedrag ook niet vooraf kan worden vastgesteld. Nee, het is de uitkomst van het hele proces, het komt pas helemaal aan het eind.

8.3.4 Terugblik op deze periode (1994±1995)

- ± In deze periode richt de discussie zich vooral op het te kiezen model. Hoewel de berekening van de private bijdrage van f 1,5 miljard wel wordt bekritiseerd en er nieuwe meer pessimistische cijfers over de vervoersvolumes verschijnen, worden geen pogingen ondernomen om dit bedrag nader te onderbouwen.
- ± Het streven naar private betrokkenheid staat door het advies van de commissie Betuweroute op de tocht. De audits van NIB en Salomon Brothers dragen eraan bij dat het streven naar privatisering niet wordt afgeblazen. Hun adviezen dragen nieuwe argumenten en ideeën voor private betrokkenheid aan. Op deze wijze wordt de kritiek van de commissie Betuweroute op private financiering gepareerd. Tevens wordt interdepartementale steun veiliggesteld.
- ± De Tweede Kamer is in 1995 geïnformeerd over de aard en motieven achter de ont koppeling van de aanleg en de private financiering van de Betuweroute alsook over de wijziging van het SPRI-model, ofwel de overgang van private financiering naar private exploitatie.
- ± De Tweede Kamer is in deze periode niet geïnformeerd over de kritiek die geuit is op de eerdere berekeningen van de omvang van de private financiering.
- ± De belangstelling in de Tweede Kamer voor private betrokkenheid lijkt beperkt te zijn. Er worden wel met enige regelmaat vragen over gesteld, maar een belangrijk thema is het voor de Tweede Kamerleden in de schriftelijke procedures en de debatten doorgaans niet.
- ± Minister Jorritsma borduurt in de richting van de Tweede Kamer voort op het onjuiste beeld dat door haar voorganger minister Maij-Weggen is gecreëerd ten aanzien van de positieve belangstelling bij private financiers.
- ± Minister Jorritsma doet aan Tweede Kamer de mededeling dat de voorziene private opbrengst geen aanscherping van beleidsvoornemens vereist en stelt ten onrechte dat er bij andere partijen dan financiële instellingen belangstelling zou zijn. Dat is niet serieus onderzocht en de SPRI had zelfs signalen dat dat niet zo is.

8.4 De vormgeving van private exploitatie (1995–1998)

8.4.1 De koers van de SPRI: marktbenadering of marktontwikkeling

De SPRI zet zich in de tweede helft van 1995 aan de uitwerking van het privatiseringsmodel. Deze uitwerking ± gesproken wordt van «business development plan» ± wordt toevertrouwd aan een werkgroep binnen de SPRI. In de periode tot december 1995 wordt het model uitgewerkt.⁴⁴²

⁴⁴² Memo van het SPRI-secretariaat aan leden, voortgangsnotitie werkgroep privatiseringsmodellen, 21 september 1995.

Top down of bottom-up?

Binnen de werkgroep ontstaat vrij snel een meningsverschil over de te volgen koers. Al in augustus 1995 meldt de directie Financieringen aan de minister van Financiën dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een top-down-benadering volgt: men wil een aantal modellen toetsen aan de markt.⁴⁴³ «Door deze benadering zal wederom vooral naar rendement op investering worden gekeken als uitgangspunt, waardoor vanuit het perspectief van financiële investeerder gewerkt wordt.» Het ministerie van Financiën wil in navolging van Salomon Brothers een bottom-up-benadering: pas tot een model komen nadat geïnventariseerd is wat de markt vraagt.

De rol van de financiële adviseurs

De inbreng van Salomon Brothers neemt in deze periode niet de vorm aan die het ministerie van Financiën en Salomon Brothers voorzien hadden. De SPRI-voorzitter wil de banken NIB en Mees Pierson als adviseur benoemen en Salomon Brothers «second opinions» laten verzorgen. Daar is ambtelijk Financiën minder gelukkig mee. Aan de minister schrijft men dat de NIB in haar onderzoek van begin 1995 een top-down-benadering volgde. Daar komt waarschijnlijk de voorkeur voor NIB bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat vandaan, zo stelt men. Het ministerie van Financiën wil Salomon Brothers als belangrijkste adviseur met later een Nederlandse bijdrage van NIB.⁴⁴⁴ Salomon Brothers heeft nog steeds hoop het voortouw te krijgen bij de ontwikkeling van het nieuwe privatiseringsmodel. Op 30 november 1995 presenteert de bank daartoe een voorstel om met behulp van een bottom-up-benadering tot private exploitatie te komen.⁴⁴⁵ Deze presentatie vindt plaats bij het ministerie van Financiën, én zonder medeweten en goedkeuring van de SPRI. Aanwezig was onder meer minister Zalm.

De heer Zoetewij over Salomon Brothers:

De heer Zoetewij: Verder zeiden ze ± dat is volgens mij vooral te wijten aan het feit dat het Amerikanen waren -: wil je er een succes van maken, zet dan even al die ambtelijke werkgroepen en die ministeries opzij en laat ons onze gang gaan. Dat is een manier van werken die in Nederland wat lastig is.

Begin 1996: Herstart met een nieuw plan van aanpak

Begin februari 1996 blijkt de uitwerking van het privatiseringsmodel te zijn stopgezet. De heer Van de Heuvel treedt na een paar maanden als voorzitter van de SPRI af. De nieuwe directeur Financieel Economische Zaken van Verkeer en Waterstaat, de heer Lambarts, neemt deze functie vanaf 6 februari 1996 voorlopig waar. Er wordt een nieuw plan van aanpak gepresenteerd voor de werkzaamheden van de SPRI, die eind 1996 moet leiden tot een privatiseringsmodel.⁴⁴⁶ Op 11 juni 1996 informeert de nieuwe SPRI-voorzitter a.i. minister Jorritsma over dit plan van aanpak. Deze benadering komt sterk overeen met de wensen van het ministerie van Financiën, meldt hij: «Het daadwerkelijk ophalen van geld is nog (lang) niet aan de orde.»⁴⁴⁷

⁴⁴³ Nota van de directie financieringen aan de minister van Financiën, 14 augustus 1995/374.

⁴⁴⁴ Nota van de directie financieringen aan de minister van Financiën, 14 augustus 1995/374.

⁴⁴⁵ Salomon Brothers, Betuweroute. The Process Going Forward, November, 30, 1995.

⁴⁴⁶ Memo aan de leden van de SPRI van het secretariaat, 21 februari 1996.

⁴⁴⁷ Nota van de SPRI-voorzitter a.i. aan de minister, 11 juni 1996.

In de eerste voortgangsrapportage over de Betuweroute die de Tweede Kamer op 14 juni 1996 ontvangt, wordt gemeld:

«Over het model van private financiering en de voortgang van de realisering zal de Tweede Kamer separaat worden geïnformeerd. (...) Het ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt samen met onder andere het ministerie van Financiën aan een model waarbij het eigendom wordt

ondergebracht bij de staat. Het formele overleg hierover met NS-RIB is gaande.»⁴⁴⁸

Vorbereiding privatisering stagneert

In het vervolgtraject blijken de zaken niet te vlotten. Zo komt de samenwerking met financieel adviseur Salomon Brothers niet van de grond. Begin 1996 laat de voorzitter van de SPRI aan Salomon Brothers weten dat de bank geen dagelijkse rol in voorbereiding van de privatisering krijgt. Daarvoor zou een tenderprocedure moeten worden gevolgd. De bank mag in maart of april 1996 wel de privatiseringsvoorstellen evalueren. Hij vraagt de bank daartoe voorstellen te doen.⁴⁴⁹ Salomon Brothers reageert met brieven, waarin de bank stelt eerst over de omvang en de aard van betrokkenheid te willen spreken alvorens met een voorstel te komen. Aanvankelijk reageert de voorzitter van de SPRI niet. Later volgt een brief waarin hij schrijft nog geen reactie van Salomon Brothers te hebben gehad, maar dat zodra er een voorstel van de bank binnen is, een afspraak gemaakt kan worden.⁴⁵⁰ In een brief van 31 juni 1996 aan professor Heertje lucht de vertegenwoordiger van Salomon Brothers zijn hart.

Salomon Brothers over de aanpak van de privatisering in 1996

«...it is obvious that the SPRI lacks a clear vision of the role that it expects its advisors to perform.(...) (I)t is very disappointing to see that no progress has been made in the financial structuring of the Betuwelijn since our work last year and since the publication of the Hermans committee report. In fact, the entire time schedule seems adrift. There appears to be a lack of experience in handling complex infrastructure projects, which results in an absence of direction. The matter is complicated by a large number of parties involved in the decision process. This in turn fosters a lack of accountability which is alarming. With the current project management structure, I have no confidence that this project will be completed without major delays/cost overruns and political upheavals. (...) The Betuwelijn can be structured properly and attract private capital if the Minister shows leadership and sets up a small and tight organisation to manage this complex project. With the help of an experienced financial advisor, structuring decisions could be rapidly taken and a process organised to attract strategic investors and private sector financing»

Salomon Brothers signaleert een gebrek aan deskundigheid en visie, een gebrekkig management door een onduidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en ontbrekende politieke sturing. Heertje spant zich in deze periode in om de problemen bij de privatiseringsaanpak van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de orde te stellen. Al in september 1995 heeft hij een gesprek met de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, de heer Brouwer, en de secretaris-generaal van Economische Zaken, de heer Geelhoed.

De heer Heertje: Wel zag men op het ministerie van Financiën, met name de heer Brouwer en de heer Geelhoed, die ik op een gegeven moment heb benaderd vanwege de gang van zaken bij Verkeer en Waterstaat, heel goed in dat de benadering van Salomon Brothers juist was. Men zat erg in de maag met de mensen van de SPRI. De SPRI werd geleid, zoals Henk Brouwer, thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, het een keer tegen mij zei, door een bouwer, terwijl je een dergelijk project, met het organiseren van een publiek-private constructie, met alle expertise die daarvoor nodig is, volgens hem niet aan een bouwer zou kunnen overlaten. De leiding van de SPRI was in handen van iemand die daar de deskundigheid helemaal niet voor had, iemand die niet wist wat hij niet wist. Als je niet weet wat je niet weet, weet je ook niet welke expertise je op een bepaald moment moet inhuren. Hetzelfde geldt voor de mensen die later de leiding van de SPRI kregen, zoals de heer Van den Heuvel (...) en de heer Lambarts. (...) Die gesprek-

⁴⁴⁸ TK, 1995±1996, 22 589, nr 109.

⁴⁴⁹ Brief SPRI-voorzitter a.i. aan Salomon Brothers, 21/2/1996.

⁴⁵⁰ Brieven Salomon Brothers aan de SPRI-voorzitter a.i., 4/3/96, 28/3/96, 8/7/96; brief SPRI-voorzitter a.i. aan Salomon Brothers, 23/6/96.

ken zijn dus uitstekend verlopen (NB: de gesprekken met Geelhoed en Brouwer) en ik verwachtte dat mijn gesprekspartners het resultaat zouden overbrengen aan hun collega's van Verkeer en Waterstaat. Ik ben ervan overtuigd dat zij dit hebben geprobeerd, maar dat ook zij tegen een muur aan zijn gelopen, dat de zaak door de verkokering, door het ontbreken van een integrale aanpak niet op een goede manier is opgelost.

De heer Geelhoed hierover:

*De heer **Geelhoed**: Ik herinner mij dat gesprek met de heer Heertje hierover die mij daarvoor gewaarschuwd heeft. Hij heeft naderhand in het publiek meermalen daarvoor gewaarschuwd. Als je geen ervaring hebt met PPS-achtige constructies en je begint met enorme projecten zoals een Betuweroute en je praat daarover in een nog prematuur stadium, dan is dat voor mij een exercitie waar ik niet al te veel vertrouwen in stel.*

Heertje organiseert op 29 oktober 1996 ook een gesprek tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Salomon Brothers. Van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn onder meer aanwezig secretaris-generaal Van der Plas en directeur-generaal Vervoer Westerduin.

*De heer **Heertje**: Hij [Van der Plas] maakte wel heel nadrukkelijk duidelijk dat hij helemaal niets zag in wat Salomon Brothers te berde bracht, en dat de SPRI op zijn eigen manier verder zou gaan. Ik heb u [de commissie] ook een brief gegeven waarin ik nog een aantal punten op een naar mijn mening constructieve manier naar voren heb gebracht. Daarop gaf de heer Van der Plas in een brief aan dat hij het allemaal zeer negatief en destructief vond.*

Een gesprek met minister Jorritsma lukt niet.

*De heer **Heertje**: Ik heb geprobeerd om te bewerkstelligen dat de aanpak van Salomon Brothers bij de minister op tafel terecht zou komen, maar dat is mij niet gelukt. Ik heb er met haar toen nooit over gesproken en ik weet zeker dat zij zulke gesprekken ook bewust afgehouden heeft. (...) Zij wist dat ik mij tot de heer De Korte [van de Europese Investeringsbank] had gewend, wat zij overigens niet erg heeft geapprecieerd, om het maar zacht te zeggen.*

Naar aanleiding van het gesprek in oktober 1996 wordt met Salomon Brothers de afspraak gemaakt dat zij zullen komen met een memo waarin wordt uiteengezet hoe de markt moet worden benaderd en hoe het gebruik van de Betuweroute gestimuleerd moet worden. Zoals hierboven beschreven is, is dit memo nooit geleverd, omdat beide partijen het niet eens worden over de opdrachtformulering.

Zorgen bij Financiën

Uit een notitie van Financiën van 11 juni 1996 blijkt dat ook ambtelijk Financiën zich zorgen maakt over de voortgang in SPRI-verband. Niet alleen zijn de financiële adviseurs nog niet met hun werk begonnen, maar Verkeer en Waterstaat heeft besloten eerst de beleidslijnen van het vervoersbeleid uit te werken. Het privatiseringsproces dient te worden beoordeeld aan de hand van deze beleidslijnen. Het gevolg is dat de marktverkenning een aantal maanden wordt uitgesteld. «*Het ontwikkelen van goederenvervoerbeleid blijkt voor Verkeer en Waterstaat een lastige opgave. Wij hebben erop aangedrongen een marktverkenning niet te lang te laten wachten. Concrete resoluten van de beleidsontwikkelingen bij*

Verkeer en Waterstaat tekenen zich nog niet af. De interim-voorzitter van de SPRI deelt onze zorgen over de voortgang.»⁴⁵¹

In augustus 1996 blijken de zorgen niet te zijn weggenomen. Ten behoeve van een gesprek tussen de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden in een notitie de problemen geanalyseerd.⁴⁵² Het begin 1996 opgestelde plan van aanpak is niet alleen aanzienlijk vertraagd, maar inmiddels is ook het proces een andere richting opgegaan. De marktbenadering is al twee maal uitgesteld (NB: eind 1995 en voorjaar 1996) onder druk van de directeur-generaal Goederenvervoer, zo wordt geklaagd. Ook het aanstellen van een nieuwe externe voorzitter stagneert.

De visie van ambtelijk Financiën op het functioneren van de SPRI

«Na ruim zes jaar SPRI (op 29 augustus wordt de 73e SPRI-vergadering gehouden) blijkt het niet mee te vallen om slagvaardig uit de startblokken te komen voor de door ons zo noodzakelijk geachte marktbenadering. Voor niet insiders lijkt er sinds begin 1995 (...) geen voortgang meer geboekt te zijn, afgezien van de voorbereiding van de aanleg (...) In de SPRI participeren de directeurs van Verkeer en Waterstaat /directeur-generaal Vervoer die zich veelal beperken tot het vanuit hun invalshoek becommentariëren van notities van het secretariaat (C&L). Een follow-up binnen die respectievelijke directies blijft veelal uit, en buiten SPRI-verband (bijvoorbeeld verzelfstandiging NS) is men niet altijd even alert op de aspecten die binnen de SPRI zijn geïdentificeerd als cruciaal voor een succesvolle privatisering van de Betuweroute. Kortom: het commitment aan de taak van de SPRI is in de afgelopen jaren onvoldoende geweest.(...) De vorige externe SPRI-voorzitters zagen zich daardoor genoodzaakt in toenemende frequentie te wenden tot de secretaris-generaal c.q. minister van Verkeer en Waterstaat wat meer wrijving dan resultaat opleverde. Sinds begin 1995 is de trekkende functie van het SPRI-secretariaat afgenomen (...) De indruk bestaat dat het draagvlak voor de marktbenadering bij Verkeer en Waterstaat gering is.»

Ondanks de kritiek heeft ambtelijk Financiën nog hoop dat het allemaal goed komt. Inmiddels ligt de beleidsnota Transport in Balans voor in de RROM/MICES. Voor de marktbenadering is er een plan van aanpak waarin Financiën zich redelijk kan vinden, al moeten over de uitvoering nog afspraken worden gemaakt. Over de betrokkenheid van het ministerie van Financiën bij de vormgeving van de privatisering, zei minister Zalm achteraf:

De heer Zalm: Dat is natuurlijk de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. Het was het project van die minister. Financiën heeft een toezicht-houdende rol. Wij proberen gewoon mee te helpen. Ik denk dat de verhoudingen inmiddels veel intensiever zijn. (...) Als u zou concluderen dat de samenwerking tussen Financiën en Verkeer en Waterstaat veel intensiever had moeten zijn, dan onderschrijf ik die conclusie ten zeerste. (...) Financiën is de klassieke «nee-zegger» van huis uit. Dat is de rol die wij altijd hebben vervuld. Wij toetsen en wij houden toezicht. Dat wij ook mee kunnen denken en ook mee kunnen ontwikkelen, is eigenlijk iets wat in de afgelopen jaren geleidelijk aan steeds sterker is geworden. Vandaar ook dat wij dat Kenniscentrum hebben opgericht en dat wij nu in een veel eerder stadium veel sterker betrokken zijn bij vragen als: hoe organiseer je zo'n project en hoe kun je naast de macro-economische baten ook bedrijfseconomische baten genereren. Het project de Betuweroute is een van de meest ongelukkige voorbeelden als het om dit aspect gaat. Hier zijn wij veel te laat ingestapt.

⁴⁵¹ Notitie afdeling financiering bedrijven aan de thesaurier-generaal, 11 juni 1996/294.

⁴⁵² Notitie afdeling financiering bedrijven aan de thesaurier-generaal, 28 augustus 1996/405.

De opvatting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
Op 22 oktober 1996 vertelt de interim-voorzitter van de SPRI zijn kant van

het verhaal aan minister Jorritsma. Het ministerie van Financiën wil inzetten op de benadering van de markt, met een uitgewerkt «business proposal». Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vindt dat in strijd met de SPRI-aanpak. Er is nog geen markt, dus kan er nog geen business proposal worden gemaakt. Eerst moet er aan marktontwikkeling gedaan worden door te spreken over de randvoorwaarden. De financiële adviseurs, Salomon Brothers en de NIB, onderschrijven deze door de SPRI voorgestane fasering van activiteiten niet. De invulling van het SPRI-voorzitterschap en de rol van financiële adviseurs hangen met dit conflict over de koers samen:

*«Veel wijst erop dat Salomon Brothers en NIB het hele project willen overnemen. Verkeer en Waterstaat wil het accent dus niet leggen op de benadering van de markt vanuit een financiële optiek. Daarop moet de rol van de voorzitter worden ingevuld.»*⁴⁵³

Op 20 november 1996 is er overleg tussen de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de thesaurier-generaal. Uit het verslag blijkt dat ook het ministerie van Financiën niet blij is met de aanpak van Salomon Brothers.

Het lot van de financiële adviseurs

In december 1996 ontstaat er een conflict tussen Salomon Brothers en de SPRI over een declaratie die de bank heeft gestuurd. Salomon Brothers beroept zich op het (al dan niet) getekend conceptcontract uit 1994. (zie paragraaf 8.2) Eind januari 1997 adviseert de SPRI-voorzitter a.i. de secretaris-generaal de banden met Salomon Brothers zo snel mogelijk te verbreken.⁴⁵⁴ Kort daarop raadt hij zijn secretaris-generaal af om naar een presentatie van Salomon Brothers bij het ministerie van Economische Zaken te gaan: «*Alle betrokkenen in de SPRI vinden Salomon niet erg betrouwbaar*»⁴⁵⁵ Over de achterliggende oorzaken van het mislopen van de contacten tussen Verkeer en Waterstaat en Salomon Brothers bestaan verschillende zienswijzen.

De heer Lintjer: Er was onvoldoende chemistry tussen de vertegenwoordigers van Salomon Brothers en een aantal mensen uit die stuurgroep en misschien ook een paar mensen bij Verkeer en Waterstaat. In feite bekijkt een buitenlandse adviseur het project en komt tot de conclusie dat men het project niet goed ontwikkelt. Het is voor veel mensen die dergelijke kritiek over zich heen krijgen, moeilijk om dan te zeggen: u bent de ideale partner om mee verder te werken. Sommige mensen kunnen dat en anderen kunnen dat niet. Het werkte in dat geval niet. Wij hebben het uiteraard wel geprobeerd, want het was zeer zeker in het belang van Financiën om te proberen een goed project te krijgen. Het lukte echter niet. Op een gegeven moment is Salomon uit beeld verdwenen.

De heer Zoetewij: Dat Salomon Brothers aan de kant is gezet, komt door een paar dingen. De ene reden was dat zij heel nadrukkelijk het voortouw wilden nemen, zonder de andere partijen daarbij in te schakelen. De andere reden was dat er wat discussies waren over betalingen, om het zo maar even te zeggen. Wij hebben hen binnengehaald om ervoor te zorgen dat wij met een realistische route bezig waren en dat wij dingen deden die in het belang waren van het project. Daarom hebben wij Salomon Brothers ook gevraagd om daarin te participeren. Dan ontstaat er echter een situatie waarin zij niet willen participeren als financial advisor, hoewel wij hen daarvoor gevraagd hadden. Zij wilden het traject overnemen, vonden dat de ministeries maar even terug moesten in hun hok en zouden dan wel met een kant en klaar product komen. Zo werkt het echter niet in Nederland.

⁴⁵³ Nota van de SPRI-voorzitter a.i. aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 22 oktober 1996.

⁴⁵⁴ Memo directie financieel economische zaken (FEZ) aan de secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 27 januari 1997.

⁴⁵⁵ Nota van de SPRI-voorzitter a.i. aan de secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, 3 februari 1997, FEZ/97.1.

De heer Heertje: In de visie van het ministerie en van de SPRI dreigde er het gevaar dat de analyse en de aanpak die Salomon Brothers voor ogen had en die men in de stukken tot uitdrukking had gebracht, zou blootleggen dat het project grote financiële risico's met zich mee zou brengen. (...) (A)ls het ministerie letterlijk coûte que coûte op politieke gronden de Betuweroute wilde doorzetten, wat er verder ook zou worden gezegd, dan was de aanpak van Salomon Brothers in zekere zin een bedreiging. En ik ben eigenlijk nu pas tot het inzicht gekomen dat dit wellicht een grote rol heeft gespeeld. Op een bepaald moment kreeg Salomon Brothers wel een opdracht voor een paar heel kleine onderdeeljes, maar voor de hoofdzaak werd men bij wijze van spreken buiten de deur gehouden.

8.4.2 De voorbereiding van de privatisering loopt vast

Begin 1997 is er nog steeds getouwtrek tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën over het SPRI-voorzitterschap. Mede daardoor lopen de activiteiten verdere vertraging op, die de voorzitter in een rapportage aan de minister wijt aan de structuur van de SPRI *«waardoor sturende bevoegdheden in de richting van de voor beleidsaspecten verantwoordelijke personen ontbreken.»*^{456, 457}

Tweede voortgangsrapportage: De Tweede Kamer bijgepraat?
Op 13 maart 1997 stuurt minister Jorritsma de tweede voortgangsrapportage Betuweroute naar de Tweede Kamer.⁴⁵⁸ De Tweede Kamer debatteert hierover op 21 mei 1997: *«Rond de eeuwwisseling zou de private financiering rond kunnen zijn. (...) Op dit moment wordt hard gewerkt aan een opzet voor een exploitatiemodel, de marktontwikkeling en de organisatorische structuur. (...) De minister was graag bereid om de Kamer daarover te informeren als er meer bekend over was. Er zijn natuurlijk al marktverkenningen gedaan en de minister was er niet ongerust over. Zij was niet bang voor de onderhandelingspositie van het Rijk en zij was zeker niet van plan om een uitverkoop te houden.»*⁴⁵⁹

De minister maakt geen melding van de problemen en vertragingen die zich in deze periode voordoen. Ten aanzien van de opmerking dat er marktverkenningen zijn gedaan, rijst de vraag wat daaronder verstaan wordt. Na de gesprekken met financiële adviseurs van de SPRI tussen 1992 en 1994 zijn er, afgezien van informele contacten, geen gesprekken met private partijen meer gevoerd. De voorgenomen marktbenadering is tot twee keer toe uitgesteld en moet nog steeds worden gestart.

Kamervragen van Leers over de gang van zaken binnen de SPRI

Op 15 juli 1997 stelt Tweede Kamerlid Leers (CDA) de minister schriftelijke vragen over een artikel van prof. Heertje en dr. Kanning in de Staatscourant van 2 juli 1997. Daarin stellen beiden deze dat de SPRI *«op dood spoor is geraakt»* door gebrek aan *«leadership»* van het departement. *Integrale coördinatie van de aanleg, exploitatie, onderhoud en financiering van de Betuwelijn ontbreekt, waardoor «gelden van de belastingbetaler op grootscheepse wijze overboord worden gegooid en een nieuwe parlementaire enquête in het verschiet ligt».* Ook vraagt Leers of de Tweede Kamer op korte termijn, desnoods vertrouwelijk, kan worden geïnformeerd over het verloop van de gesprekken met externe financiers teneinde meer zicht te krijgen op de financiële dekking van het project.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Nota van de SPRI-voorzitter a.i. aan minister Jorritsma, Voortgangsrapportage SPRI, 3 april 1997.

⁴⁵⁷ Nota van de SPRI-voorzitter a.i. aan de secretaris-generaal, 3 februari 1007, HEZ/971.

⁴⁵⁸ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 116.

⁴⁵⁹ TK, 1996±1997, 22 589, nr. 114.

⁴⁶⁰ TK, Kamervraagnummer 2969714330, aanhangelsnummer 1735.

Het antwoord van de minister luidt: «Van de in het artikel gesuggereerde continuïteitsproblemen is (...) geen sprake. Evenmin is de continuïteit geschaad door het vertrek van de externe voorzitter. (...) De stelling van auteurs dat er sprake is van een ontbreken van integrale coördinatie van alle aspecten van de Betuweroute is niet onderbouwd en mist naar mijn mening elke grond. Deze integrale coördinatie functioneert wel degelijk en vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. (...) Zoals in mei 1997 bij de behandeling van de voortgangsrapportage Betuweroute is afgesproken, zal ik voor het eind van dit jaar de Kamer nader informeren over de stand van zaken bij de private financiering van de Betuweroute en de verdere ontwikkeling daarvan.»⁴⁶¹

Hoewel de minister meldt dat er geen problemen met de continuïteit en de coördinatie zijn, is haar op 3 april 1997 door de SPRI-voorzitter a.i. verteld dat door het ontbreken van onder meer een heldere toedeling van bevoegdheden vertragingen bij de werkzaamheden van de SPRI zijn opgetreden. Door te verwijzen naar toekomstige informatiemomenten gaat de minister evenmin in op het verzoek om informatie te verkrijgen op het verloop van de gesprekken met private partijen.

De heer Leers hierover in 2004:

De heer Leers: Het was de bedoeling dat, nadat het aanlegbesluit over de Betuwelijn was genomen, vervolgens de SPRI een uitwerking zou geven van de manier waarop de private partijen bij het geheel betrokken zouden worden. Daar is het echter nooit van gekomen, in die zin dat de Kamer nooit nader is geïnformeerd over de verdere ontwikkelingen en gedachtevorming bij die club. Dat is in het vage gebleven, ondanks een voortdurend verzoek van de Kamer om daar verdere concrete informatie over te krijgen.

Exit SPRI

Op 8 augustus 1997 meldt de voorzitter a.i. van de SPRI dat van het plan van aanpak niets terecht komt.⁴⁶² Als oorzaken noemt hij:

- ± de tijd die de totstandkoming van het goederenvervoerbeleid kostte;
- ± de onvoldoende daadkracht ten aanzien van privatisering;
- ± de problemen met het vinden van een voorzitter;
- ± de onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuur voor de aanpak van de privatisering.

Er kleven evenwel «grote politieke gevolgen aan het eventueel niet tot stand brengen van privatisering (...) Gelet op de recente discussies in ICES-verband acht ik de kans op een alternatieve dekking van dit bedrag vrijwel nihil.»

Als oplossing stelt hij voor de verantwoordelijkheid voor de privatisering bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute te leggen. Dit voorstel wordt op 26 augustus 1997 aan de ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat voorgelegd.⁴⁶³

Reflectie op het mislukken van de SPRI-aanpak

Van 1995 tot 1997 boekt de SPRI nauwelijks voortgang. Diverse personen geven hiervoor in 2004 uiteenlopende verklaringen.

De heer Lintjer: Er waren twee gevolgen van Salomon. Allereerst was op dat moment de mogelijkheid van private financiering van tafel. Het enthousiasme bij onze collega's van Verkeer en Waterstaat werd natuurlijk wat minder omdat men wist dat er geen geld meer zou komen uit het werk van die stuurgroep, in ieder geval niet op korte termijn. Ten tweede had Salomon heel nadrukkelijk aangegeven dat men moest beginnen met de exploitatie (...). Het gevolg daarvan was dat het goederenvervoerbeleid heel belangrijk

⁴⁶¹ TK, Kamervraagnummer 2969714330, aanhangelsnummer 1735.

⁴⁶² Brief van SPRI-voorzitter a.i. aan secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, en de thesaurier-generaal en de directeur financieringen van het ministerie van Financiën, 8 augustus 1997, FEZ/97.

⁴⁶³ Brief van de secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat en de thesaurier-generaal Financiën aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, 26 augustus 1997, FEZ/97.

werd voor Verkeer en Waterstaat. Er moest heel snel een goederenvervoerbeleid komen. Dat nam echter tijd en ook dat was een oorzaak van de vertraging. Een derde aspect waarom er wat vertraging was, is gelegen in het feit dat de stuurgroep die zich ging richten op het ontwikkelen van modellen, niet meer direct met het financiële bedrag naar voren kon komen. Toen kwam de vraag aan de orde, hoe het zat met de verantwoordelijkheidsstructuur tussen aan de ene kant de stuurgroep die bezig was met het ontwikkelen van de modellen en aan de andere kant de projectdirecteuren van de Betuwelijn en de HSL die bezig waren hun project verder vorm te geven.

Mevrouw Jorritsma: Zalm en ik waren overigens wel dezelfde mening toegedaan, namelijk dat wij het pas aan het einde van de periode moesten gaan doen. (...) Wat dat betreft was natuurlijk de druk een beetje van de ketel, terwijl bij de Directie financieringen, zoals ik het door mijn oogblikken bekijk, nog steeds de gedachte was dat je wellicht toch heel vroeg moest beginnen. (...)

Dat was waarschijnlijk de reden waarom de Directie financieringen chagrijnig was over het feit dat er niet heel hard aan getrokken kon worden. (...) Wij hadden het gevoel dat wij wel even een beetje rustig aan zouden moeten doen. Ik denk nog steeds dat dit een terechte opvatting was. Ik deelde die overigens met mijn ambtenaren. Wij moesten eerst even weten wanneer die Betuweroute ongeveer klaar zou kunnen zijn. Wij hoefden dus niet zoveel jaren daarvoor al van allerlei dingen te bedenken. Dat moet je rustig doen en heel doordacht en niet met grote haast.

Ik denk dat ook de minister van Financiën op dat moment niet die heel grote haast voelde. Ik weet dat bijna wel zeker.

De heer Zoetewij: Ik denk dat er een aantal redenen is waarom de energie voor het project wat terugliep. Aan de ene kant was er het vertrek van de heer Schreuders. Hij was een markante persoonlijkheid die ook trekker was van de SPRI. De heer Van den Heuvel die toen in zijn plaats kwam, heeft er maar vrij kort gezeten, omdat hij weer een andere functie kreeg. Ik denk dat dit belangrijke ontwikkelingen geweest zijn. Daarnaast was er ook wel wrijving, in die zin dat men zich afvroeg of het niet sneller had gekund. Het is echter ook niet gemakkelijk om in zo'n ambtelijke omgeving echt majeure veranderingen tot stand te brengen.

het best goed is, als de bewindspersoon in zo'n traject heel regelmatig de toon aangeeft.

De heer Heertje: De SPRI was in alle opzichten volstrekt ondeskundig. Er was niemand die ook maar enige deskundigheid had op het gebied van de economie van het project, van het verzorgen van de theoretisch-economische input voor zo'n project en van het afstemmen van het project op de uitvoering in de praktijk. Er was niemand in de SPRI die dat kon en men had er ook helemaal geen benul van dat dit nodig was. (...)

Ik heb in een heel vroeg stadium op cruciale momenten kunnen waarschuwen, ook in allerlei stukken. Men kan mij dus niet verwijten dat ik dit achteraf allemaal wel makkelijk kan zeggen en de politiek kan ook niet zeggen dat zij er niets van wist. Men had het allemaal kunnen weten, het is allemaal opgeschreven.

Deze meningen, gelegd naast de oorzaken die de SPRI-voorzitter in zijn brief van 8 augustus 1997 noemt, laten zien dat een aantal factoren de voortgang belemmerden: het ministerie van Verkeer en Waterstaat had moeite om het (rail)goederenbeleid te ontwikkelen. Daarnaast is er een gebrek aan expertise en visie, ontbreekt een uitgewerkt privatiseringsmodel en zijn er problemen met de continuïteit binnen de SPRI en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de SPRI en de ministeries. Een belangrijke rol, tot slot, speelt het gebrek aan prioriteit, met name op ambtelijk niveau bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar ook bij de ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat. Dit verklaart ook het gebrek aan politieke sturing in deze periode, waardoor het lang kon duren

voordat er maatregelen genomen werden om het privatiseringstraject weer op de rails te krijgen. De voormalige SPRI-secretaris geeft in 2004 de volgende schets van de betrokkenheid van de ministers:

De voorzitter: Kunt u concreet aangeven hoe vaak de SPRI na 23 november 1994 met beide bewindspersonen overleg heeft gehad?

De heer Zoetewij: Na dat gesprek met minister Zalm en minister Jorritsma hebben wij als SPRI geen contact meer gehad met hen. Dat liep gewoon via de ambtenaren die in de stuurgroep participeerden.

De voorzitter: U hebt geen contact meer gehad, anders dan schriftelijk?

De heer Zoetewij: Ja.

De voorzitter: Is een operatie als het opzetten van private financiering en private exploitatie te doen op het niveau van de SPRI, dus zonder een directe bemoeienis van de top?

De heer Zoetewij: Je leert natuurlijk van zo'n heel traject. Daarom denk ik dat, als wij ooit nog eens zoiets zouden doen, ik dan zou voorstellen om ervoor te zorgen dat er regelmatig, ook op politiek niveau, gesprekken plaatsvinden om zaken zo goed mogelijk te kunnen kortsluiten.

De voorzitter: Waarom zou u dat doen? Wat hebt u hiervan geleerd?

De heer Zoetewij: Ik heb net al aangegeven dat het best een heel complex krachtenveld was met verschillende partijen met verschillende doelstellingen. Ik denk dat het best goed is, als de bewindspersoon in zo'n traject heel regelmatig de toon aangeeft.

De Privatiseringsbrief van januari 1998

Op 14 januari 1998 informeert minister Jorritsma de Tweede Kamer over de voortgang van de privatisering bij de Betuweroute. Daarin kondigt ze de omvorming aan van de SPRI in de SPI: de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur.^{464, 465}

De Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI)

De SPI krijgt een rol als adviseur en auditor onder leiding van een nieuwe onafhankelijke voorzitter, de heer Treumann, afkomstig van de Europese Investeringsbank.⁴⁶⁶ Daarnaast nemen A. Lambarts (de directeur FEZ Verkeer en Waterstaat) en J. Lintjer (directeur Financieringen van het ministerie van Financiën) in de SPI zitting. Tevens worden extern deskundigen aangezocht. Ook de projectdirecteuren HSL-Zuid en Betuweroute, in 1998 de heren Visser en Korf, maken deel uit van de SPI. Zij hebben een informerende rol en geen stem in de besluitvorming binnen de SPI. Het taakveld wordt verbreed tot fysieke infrastructuur in het algemeen.

In de privatiseringsbrief stelt de minister dat bij de Betuweroute en de HSL-Zuid een verschillende koers wordt gevolgd. Het project Betuweroute is al in ver gevorderd stadium. In tegenstelling tot bij de HSL-Zuid is private betrokkenheid bij het ontwerp en de bouw niet (meer) aan de orde. De bouw wordt in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door NS Railinfrabeheer uitgevoerd. De private betrokkenheid wordt gericht op de toekomstige exploitatie. Voor de private bijdrage gaat de minister voor de Betuweroute onverkort uit van een opbrengst van f 1,6

⁴⁶⁴ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 78.

⁴⁶⁵ TK, 1997±1998, 22 026, nr. 79.

⁴⁶⁶ Beschikking tot instelling van de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur, 18 februari 1998; Brief minister van verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 18 februari 1988, FEZ/98/491.

miljard. «Ten aanzien van de «hardheid» van deze bedragen kan geen uitspraak worden gedaan.»

Voor het voorjaar van 1998 worden een projectprogramma en een exploitatiemodel aangekondigd. Het projectprogramma moet aangeven hoe private participatie moet worden bewerkstelligd. Het biedt inzicht in de verschillende varianten van het exploitatiemodel, de wijze van aanbesteden en de randvoorwaarden vanuit het overheidsbeleid, eventuele noodzakelijke nieuwe beleidsontwikkelingen en de bijbehorende planning. Over het overleg met de Tweede Kamer over de brief meldt het verslag: «De minister had overigens graag gezien dat het stuk dat zij aan het voorbereiden is samen met het ministerie van Financiën over de BEM en de private financiering nu al bij de Kamer had gelegen. Dit verkeert in een afrondend stadium en kan naar verwachting zeer binnenkort naar de Kamer worden gestuurd.»⁴⁶⁷ De Tweede Kamer laat het onderwerp verder rusten.

8.4.3 Het project Private Exploitatie Betuweroute (PEB)

In december 1997 wordt als gevolg van de nieuwe taken binnen het net gevormde directoraat-generaal Goederenvervoer het project Private Exploitatie Betuweroute (PEB) gestart. Hierin participeren de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën. Ter ondersteuning van het project wordt de voormalig secretaris van de SPRI ingehuurd.⁴⁶⁸ Pas met het project PEB wordt serieus een start gemaakt met de voorbereiding van de private exploitatie. In de eerste helft van 1998 informeert directeur-generaal Goederenvervoer Westerduin de minister over de voortgang en de uitgangspunten van het project.

Uitgangspunten van het Project Exploitatie Betuweroute in 1998

- ± de doelstellingen van het project PEB zijn het realiseren van een maximale hoeveelheid goederenvervoer en een optimale private bijdrage;
- ± uitgangspunt is dat het eigendom van de Betuweroute inclusief exploitatierechten bij de staat of een door de staat op te richten rechtspersoon komen: de Exploitatiemaatschappij Betuweroute. In het protocol Betuweroute tussen ministerie en Railinfabeheer is bepaald dat de laatste «eigendom van gronden en overig onroerende zaken op aanzegging van de start terstond en zonder te mankeren overdraagt»;⁴⁶⁹
- ± mocht private exploitatie binnen redelijke termijn niet mogelijk zijn, dan is het voorstel te onderzoeken of het mogelijk is een aan de overheid verbonden bedrijf op te richten (Pilotbedrijf) dat de exploitatie ter hand neemt;
- ± in de nieuwe opzet hoeft de exploitatie van de Betuweroute zich niet te beperken tot de Betuweroute. Het kan alle goederenpaden in Nederland en de internationale aansluitingen betreffen. Ook denkt men erover overslagpunten bij de private exploitatie te betrekken. Daarbij is een vraag of naast de exploitatie van de infrastructuur ook de exploitatie van vervoersdiensten mogelijk moet worden gemaakt. Een smalle exploitatiebasis verkleint waarschijnlijk de private opbrengst, zo vreest directeur-generaal Goederenvervoer Westerduin.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ TK, 1997±1998, 22 589, nr 125.

⁴⁶⁸ Raamovereenkomst ministerie Verkeer en Waterstaat en Coopers & Lybrand NV, 11 mei 1998, nummer BREXP-RO1.

⁴⁶⁹ Brief van de directeur-generaal goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, DGG/PDBR/9800014, z.j.

⁴⁷⁰ Brief van de directeur-generaal goederenvervoer Westerduin aan de minister van Verkeer en Waterstaat, N98±64, 3 juni 1998.

Hier duikt voor het eerst de optie op dat de overheid met de exploitatie begint. Ten aanzien van de invulling van de private exploitatie bouwt men voort op ideeën van zowel de NIB als Salomon Brothers. Men richt zich op strategische investeerders, op randvoorwaarden en op het verbreden van de scope van het project tot het hele net inclusief de knooppunten. Daarbij wordt een top-down-aanpak gevolgd. Anno 1998 gebeurt al het denkwerk

nog steeds binnen het ministerie en zijn private partijen nauwelijks bij het proces betrokken.

De brief over private exploitatie van 15 juni 1998

Het projectprogramma is op 3 juni 1998 gereed. Op 15 juni 1998 informeert de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Financiën, de Tweede Kamer hierover.⁴⁷¹ Het project behelst in eerste instantie onderzoek naar de vraag of private exploitatie mogelijk is. *«Ik verwacht dat in het eerste kwartaal van 1999 duidelijk zal zijn of private exploitatie wenselijk en mogelijk is, en zo ja, op welke termijn. Is tendering binnen twee à drie jaar mogelijk, dan worden de voorbereidingen voor een tenderprocedure gestart. (...) Is private exploitatie op dat moment niet binnen twee tot drie jaar haalbaar of wenselijk, dan zal worden bezien of het wenselijk is dat de overheid een zogenaamd Pilotbedrijf opzet, dat de exploitatie van de railgoedereninfrastructuur ontwikkelt totdat private exploitatie wél haalbaar is. Het Pilotbedrijf is in dit geval een overheidsbedrijf met een private juridische structuur.*

Hier introduceert de minister expliciet de mogelijkheid dat private exploitatie op de korte termijn niet mogelijk is. Dit is een breuk met het gevoerde beleid, waarin werd uitgegaan van de verkoop van de concessie tijdens de aanleg, zo rond de eeuwwisseling. Wat het uiteindelijk wordt, is wederom afwachten voor de Tweede Kamer: *«Na het eerste kwartaal van 1999 zal ik u informeren over de keuze die ik hieromtrent wil maken. Op basis daarvan wordt daarna verder invulling gegeven aan het exploitatiemodel. Ik zal dan tevens een voorstel doen over hoe ik om zal gaan met de private bijdrage aan het project waarmee in de rijksbegroting rekening is gehouden.»*

Kamervragen van Leers over contacten met bedrijven

Op 20 oktober 1998 stelt Tweede Kamerlid Leers schriftelijke vragen naar aanleiding van een uitzending van het Radio 1 journaal van 17 oktober. Daarin is beweerd dat in het kader van de eventuele financiële betrokkenheid bij de Betuwelijn nooit gesproken is met het bedrijf Maersk. Leers wil weten of dit zo is en zo ja, waarom niet. Ook wil hij weten met welke bedrijven, instellingen en organisaties dan wel gesproken is. In haar antwoord verwijst de inmiddels nieuw aangetreden minister Netelenbos naar de brief van 15 juni 1998. Ze voegt eraan toe:

«Ik acht het derhalve niet opportuun om reeds in dit stadium formeel met marktpartijen te onderhandelen. Dat houdt niet tegen dat medewerkers van het project Betuweroute informeel met marktpartijen spreken over mogelijkheden. Zulks is onder andere geschied met medewerkers van Maersk. Over de uitkomsten daarvan zal ik de Tweede Kamer volgens bovengenoemde afspraak informeren. (...) (H)et noemen van andere marktpartijen (is) nu niet opportuun». De kamer blijft in het ongewisse over de contacten van het ministerie met het bedrijfsleven en moet de beloofde informatie afwachten.

8.4.4 De start van het tweede Paarse kabinet: voorfinanciering

Op 3 augustus 1998 treedt het tweede Paarse kabinet aan. Bij de kabinetsformatie valt het besluit om de HSL-Zuid en de Betuweroute uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) voor te financieren, zodat met de aanleg begonnen kan worden. Men wil niet door de banken gegijzeld worden, zoals men het bij Verkeer en Waterstaat formuleert.⁴⁷² Over de voorfinanciering zeggen minister Zalm en ex-minister Netelenbos in 2004:

⁴⁷¹ TK, 1997±1998, 22 589, nr. 217.

⁴⁷² Nota van directeur-generaal Goederenvervoer aan minister van Verkeer en Waterstaat, 18 september 1998 (DGG/PDBR/N98-10).

De heer Zalm: Het is wel op een nog weer wat later moment, in 1998, dat ik heb gezegd dat het een wat wankel financieering en dekking begint te worden van iets wat wel aangelegd wordt. Toen ik die ruimte zag in het FES, wat onder andere kwam door de verwachte verkoop van frequenties, heb ik gezegd: voordat wij daar nieuwe dingen mee gaan doen, moeten wij eerst dit maar eens afdekken. Dat leek mij op zich een degelijke benadering. (...) Het is nu opgevangen binnen het FES. Er is ook, als ik het mij goed herinner, enige herprioritering binnen het eigen MIT gepleegd om het netjes te kunnen afwerken. (...) Als wij nu in staat zijn om een interessant concept voor de exploitatie te ontwikkelen dat geld oplevert, is dat weer beschikbaar voor andere investeringen. Het vloeit terug naar het FES. Dat wel. Daar kun je weer andere infrastructuurprojecten mee van de grond krijgen.

Minister Netelenbos over de voorfinanciering:

Mevrouw Netelenbos: In 1998 bij de opstelling voor de begroting 1999 is meteen voorgesteld om het bedrag van f 1,6 miljard niet meer PM te laten staan omdat het uit het bedrijfsleven moest komen, maar om het op te nemen in de begroting en in het meerjaren-investeringsprogramma. Door minister Zalm werd daarbij gezegd dat het toch beter was om niet met de pet in de hand het bedrijfsleven te benaderen; als je vanuit kracht het bedrijfsleven kunt benaderen, is dat beter dan wanneer het bedrijfsleven weet dat je desperaat op zoek bent naar geld omdat je dan het risico loopt dat je veel minder binnenkrijgt dan wellicht mogelijk is. Dat leek mij een heel verstandige gedachte. Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004.

In de vijfde voortgangsrapportage wordt in een voetnoot meegedeeld dat de private bijdrage uit het FES is voorgefinancierd.⁴⁷³ In haar beantwoording van de schriftelijke vragen naar aanleiding van deze voortgangsrapportage, schrijft minister Netelenbos op 6 november 1998: «De kans op private participatie is gegeven ervaringen in met name de UK reëel. Uit twee marktsonderingen van de SPRI kwam naar voren dat er voldoende belangstelling bestaat (...) Daarmee is niet zozeer de vraag of private exploitatie zal plaatsvinden, maar wanneer.»^{474, 475}

Op deze ontwikkeling blikt de heer Leers als volgt terug:

De heer Leers: Jarenlang is de schijn opgehouden dat het kabinet volgens de lijn dacht dat onderdeel van de aanleg van de Betuwelijn de private financiering was en de betrokkenheid van het bedrijfsleven. Die schijn werd jarenlang door de opeenvolgende ministers als zodanig neergezet. Opeens staat in een voetnoot in de vijfde voortgangsrapportage dat het anders gedaan wordt en dat het zelf wordt voorgefinancierd: wij zien straks wel waar wij mee komen. Op dat moment voelde ik mij gepakt. Dat bedoelde ik met het dossier van de opgehouden schijn. Jarenlang werd gedaan alsof het klopte en alsof de afspraken die wij met elkaar maakten daadwerkelijk werden ingevuld. Dat was een van mijn voorwaarden en op het allerlaatste moment zie je dat het anders wordt gedaan. Wellicht is dit te verklaren uit pragmatisme, maar dan krijg ik het idee dat ik kennelijk iets heb gemist. Het mooie verhaal dat men bezig was, dat er een notitie aankwam en dat het er goed uitzag, blijkt uit te draaien op de kleren van de keizer.

Overleg met de Tweede Kamer over de nieuwe privatiseringskoers
Op 12 november 1998 overlegt de minister met de Tweede Kamer over de nieuwe koers bij de privatisering van de Betuweroute.

⁴⁷³ Vijfde voortgangsrapportage Betuweroute, rapportageperiode 1-1-1998±1-7-1998.

⁴⁷⁴ Antwoorden op Kamervragen het vijfde voortgangsrapport, 6 november 1998 (DGG/PDBR/9801099).

⁴⁷⁵ TK, 1998±1999, 22 589, nr 131, p. 9 en 24.

De Tweede Kamerfracties over de brief over private exploitatie d.d. 15 juni 1998 en de voorfinanciering

- ± Feenstra (PvdA) onderschrijft de nieuwe lijn inzake de private financiering. Voor alle vervoersmodaliteiten geldt dat binnen Europa een gebruikersheffing moet worden ingevoerd, waarmee ten minste de kosten van onderhoud en beheer kunnen worden betaald;
- ± Verbugt (VVD) vindt de betrokkenheid van private partijen te vrijblijvend. De staat zit in een lastige onderhandelingspositie door het inboeken van het bedrag voor private financiering. Tot slot waarschuwt Verbugt voor te veel risico bij de overheid;
- ± Leers (CDA) geeft aan dat het CDA de aanleg van de Betuweroute steeds gesteund heeft, onder drie voorwaarden: de financiering inclusief het privaat deel moet rond zijn, de aansluiting met Duitsland moet geregeld zijn en de Noordtak moet er komen. Aan deze voorwaarden is nog steeds niet voldaan. Verontwaardigd is Leers over de majeure beleidswijziging om de geraamde private middelen (f 1,5 miljard) voor te financieren uit het FES en om dit niet in de begroting te vermelden. Hij noemt dit misleiding van de Tweede Kamer. «Waarom is deze majeure beleidswijziging vlak voor prinsjesdag aangekondigd? Vindt de minister het niet vreemd dat minister Maij in december 1993 nog zei dat het niet wenselijk zou zijn om het hele project als lumpsum door de overheid te laten financieren en dat dit ook haaks zou staan op wat er in andere Europese landen gebeurt?»;
- ± Voor mevrouw Giskes (D66) is private financiering niet doorslaggevend, omdat bij projecten op deze schaal geen direct belanghebbenden zijn aan te wijzen die op grond daarvan bereid zouden zijn geld in bepaalde onderdelen te steken. D66 is niet tegen de voorgestelde vorm van financiering, maar het lijkt een illusie ervan uit te gaan dat de Betuweroute voor een deel hierop gebaseerd zou kunnen worden.

De heer Feenstra (PvdA) dient een motie in waarin hij het kabinet verzoekt om bij haar besluitvorming in het voorjaar van 1999 «een voorstel voor private exploitatie van de Betuweroute gepaard te laten gaan met de opzet van een pilotbedrijf». Hij beoogt daarmee het proces te versnellen. Hij vreest dat eerst 2 à 3 jaar wordt getenderd en dat, pas als dat niet lukt, een pilotbedrijf wordt gestart. Hij wil dat bij de uitwerking van exploitatiemodellen meteen een voorstel voor een pilotbedrijf zit. Minister Netelenbos geeft aan Feenstra's voorstel nogal stellig te vinden. Een pilotbedrijf is wat haar betreft een van de mogelijkheden. De regering denkt aan private exploitatie of een gecombineerde exploitatie om inkomsten te genereren. Zij geeft daarbij aan «dat verladingsbelastingen hebben getoond om in private exploitatie deel te nemen.» In het voorjaar van 1999 zal het kabinet met een aanpak komen, belooft zij, om in 2002 een opbrengst te verkrijgen. Op 17 december 1998 neemt de Tweede Kamer de motie van Feenstra (PvdA) aan.⁴⁷⁶

8.4.5 Terugblik op deze periode (medio 1995±1998)

- ± Deze periode kenmerkt zich door meningsverschillen over de koers van het privatiseringstraject. Er wordt niet gekozen voor een bottum-up-aanpak, waarbij samen met de markt de bij het project passende publiek-private constructie wordt ontwikkeld zoals bepleit door Salomon Brothers en het ministerie van Financiën ± maar voor een traject van marktontwikkeling, waarbij de SPRI respectievelijk het ministerie van Verkeer en Waterstaat het voortouw heeft en marktpartijen moeten reageren op voorstellen die Verkeer en Waterstaat doet. Zij zijn hierdoor niet geneigd zich te committeren.
- ± In deze periode wordt de marktbenadering keer op keer uitgesteld. Het

⁴⁷⁶ TK, 1998±1999, 22 589, nrs. 140±141.

is onduidelijk of, en op welke schaal, er informele contacten met bedrijfsleven zijn.

- ± De betrokkenheid van externe financiële adviseurs komt slechts in zeer geringe mate tot stand. Hoewel het ministerie van Financiën lid wordt van de SPRI, rapporteert de stuurgroep toch uitsluitend aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Het privatiseringstraject is een exclusieve verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarbij het ministerie van Financiën slechts adviseert.
- ± In deze periode lukt het niet een exploitatiemodel tot stand te brengen. De SPRI-aanpak mislukt door de moeizame ontwikkeling van het goederenvervoerbeleid, gebrekkig management en de afwezigheid van prioriteit bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat op zowel ambtelijk als politiek niveau. Van substantiële inhoudelijke bemoeienis met de privatisering van de Betuweroute vanuit de politieke leiding van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën is geen sprake.
- ± In deze periode komt aan het eind de optie in beeld dat de overheid met een eigen ontwikkelingsbedrijf aan de exploitatie begint. Dat betekent een verschuiving van het moment van private betrokkenheid tot na de oplevering.
- ± Aan het eind van deze periode worden verantwoordelijkheden voor de privatisering duidelijker geregeld. Ook wordt de private bijdrage voorgefinancierd uit het FES, zodat de aanleg van de Betuweroute kan worden voortgezet.
- ± Het bedrag van f 1,5 miljard wordt in deze periode niet nader onderbouwd of ter discussie gesteld. In de communicatie met de Tweede Kamer wordt gesteld dat de consequenties van de ontwikkelingen voor het binnenhalen van dit bedrag later aan de orde zullen komen.
- ± Tijdens het overleg met de Tweede Kamer in mei 1997 verwijst minister Jorritsma naar marktverkenningen. Onduidelijk is wat ze daaronder verstaat. Wellicht zijn dit de gesprekken die de SPRI in de periode 1992±1994 voerde. Over het feit dat de marktbenadering van de SPRI twee keer is uitgesteld, doet ze geen mededelingen.
- ± Op 26 augustus 1997 ontkent de minister dat er problemen zijn met de continuïteit bij de SPRI en de coördinatie van het project, hoewel zij op 3 april van dat jaar over deze onderwerpen door de SPRI-voorzitter a.i. is geïnformeerd.
- ± Op 6 november 1998 wordt door de dan net nieuwe minister Netelenbos ± net als eerder door minister Jorritsma ± verwezen naar eerdere marktverkenningen. Die dateren van de periode 1992±1994. Over eventuele informele gesprekken met bedrijven doet de minister geen mededelingen. Net als minister Jorritsma houdt minister Netelenbos daarmee het onjuiste beeld over private belangstelling in stand dat door minister Maij-Weggen was gecreëerd.
- ± Op 12 november 1998 stelt minister Netelenbos dat verladers al belangstelling hebben getoond om in de private exploitatie deel te nemen. Onduidelijk is wat deze participatie inhoudt, en of dat ook tot een private bijdrage leidt. Hiermee wordt het beeld dat het met private betrokkenheid en de private bijdrage goed komt, in stand gehouden.
- ± Met het aannemen van de motie Feenstra geeft de Tweede Kamer het signaal niet veel vertrouwen te hebben in de aanbesteding van de exploitatierechten op de korte termijn. De Tweede Kamer ondersteunt daarmee de optie dat de overheid met de exploitatie begint, met als consequentie dat de private bijdrage later zal binnenkomen.
- ± De Tweede Kamer vraagt ± met uitzondering van heer Leers ± niet door naar de aard van de marktverkenningen waar de ministers bij

voortdurende melding van maken, noch naar de reden waarom in de tussentijd geen resultaten zijn geboekt.

8.5 Marktconsultatie: van tendering naar ontwikkelingstraject (1999–2001)

8.5.1 Voorbereiding op de marktconsultatie: tendering of ontwikkelingsmaatschappij?

In het project Private Exploitatie Betuweroute (PEB) studeert men ondersteund door PriceWaterhouseCoopers (PWC), ondertussen verder op de private exploitatie van de Betuweroute. De werkgroep Private Bijdrage onderzoekt de mogelijkheid en de vorm van de te realiseren private bijdrage. Ook wordt de marktconsultatie voorbereid. Op 3 februari 1999 vindt er een diner plaats. Daarbij wordt over de mogelijkheden van private exploitatie gediscussieerd. Uit deze bijeenkomst trekt de minister van Verkeer en Waterstaat de conclusie dat zowel overheid als private partijen nog veel onzekerheden zien en dat de tijd nog niet rijp is voor private exploitatie.⁴⁷⁷

Naar een ontwikkelingsmaatschappij

In een vervolgbrief over private exploitatie van 2 april 1999 kondigen de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën een beleidswijziging in het privatiseringstraject aan. De private exploitatie wordt uitgesteld. De overheid neemt het voortouw bij de voorbereiding van de exploitatie door de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij. Tussen april en september 1999 zal een marktconsultatie plaatsvinden om de eisen die marktpartijen stellen te inventariseren. Ook zal daarbij worden gevraagd naar de belangstelling voor een DBFM-contract voor de bovenbouw.⁴⁷⁸ Het aanbesteden van de rechten voor infrastructuurexploitatie wordt op dat moment niet opportuun geacht:

«Een aantal onzekerheden maakt dat het niet mogelijk en wenselijk is nu reeds een tenderprocedure op te starten. De onzekerheden liggen op beleidsniveau (Europese richtlijnen en nationale wetten regelgeving met betrekking tot railgoederenvervoer zijn sterk in beweging), op markt-niveau (inschatting en risico van de potentiële markt is in dit stadium moeilijk) en bij de inrichting van de private exploitatie (capaciteitsknelpunten op het nationale net, verdeling tussen personen- en goederenvervoer, onduidelijkheid aanvraag capaciteit in buitenland, nog niet uitgewerkte positionering taakorganisaties). Zowel de overheid als de private sector signaleren deze onzekerheden».

De Tweede Kamer over de vervolgbrief over private exploitatie

Op 27 april 1999 bespreekt de minister van Verkeer en Waterstaat de vervolgbrief over de private exploitatie met de Tweede Kamer.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Memo van directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 8 januari 1999.

⁴⁷⁸ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 142.

⁴⁷⁹ TK, 1998±1999, 22 589, nr. 145.

Kamerfracties over de vervolgbrief private exploitatie Betuweroute

- ± Leers (CDA) uit de vrees dat de private financiering wordt uitgesteld. De Kamer wordt in zijn ogen «onvolledig dan wel selectief geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de private financiering». Hij duidt daarbij op gesprekken die plaatsvinden met bedrijfsleven, maar waar de Tweede Kamer niets van weet;
- ± Feenstra (PvdA) stelt dat de besluitvorming zich afspeelt «in een spanningsveld». Een zo goed mogelijk resultaat (maximale opbrengst, minimale risico's) vereist zo laat mogelijke besluitvorming. Aan de andere kant is er behoefte aan duidelijkheid, aangezien er reeds f1,6 miljard is ingeboekt. Feenstra is tevreden met het in de brief beschreven proces, maar vraagt zich af wanneer de minister verantwoording kan afleggen;
- ± Verbugt (VVD) uit twijfels over de strategie om vroeg een bedrag vast te leggen. Ze is van mening dat het in dit stadium niet bevorderlijk is dat de minister de Tweede Kamer onmiddellijk informeert over elk bedrijf waarmee op ambtelijk niveau wordt onderhandeld. Verbugt dringt aan op snelle voortgang en waarschuwt voor constructies waardoor de overheid duurder uit zou zijn;
- ± Giskes (D66) herhaalt dat de overheid bij grote projecten niet afhankelijk mag zijn van private deelname;
- ± De situatie bevreemdt Van den Berg (SGP). De overheid neemt bij alles het voortouw, terwijl de markt van afstand toekijkt. Hij vraagt of een onwillige markt geen consequenties heeft voor toekomstige PPS-projecten. Volgens hem handelt de minister niet conform het beleidskader private financiering infrastructuur. Voor onderhandelingen met de private sector moeten er afspraken zijn op hoofdlijnen tussen kabinet en Tweede Kamer. Tot slot vraagt hij of de voorstellen die in 2000 komen, binnen het tijdschema niet te laat komen. Met de inrichting van het tracé wordt medio 1999 een begin gemaakt. «Zal de wijze van aanleg niet mede afhankelijk zijn van de wijze waarop het goederenvervoer over de Betuweroute wordt ontwikkeld? Zal er op dat moment niet al duidelijkheid moeten zijn over de invulling van de private betrokkenheid?»;
- ± Van der Steenhoven (Groen Links) stelt dat er op rijksniveau onvoldoende duidelijkheid is over het beleid op het gebied van PPS. Door het voortouw te nemen, is er geen druk op het bedrijfsleven om te investeren. Het project is te ver gevorderd om innovatieve ideeën te verwerken;
- ± Poppe (SP) vindt het vreemd dat een «marktfundamentalistische» overheid een maatschappij moet oprichten om de private partijen op kosten van de gemeenschap te stimuleren om te participeren.

In haar antwoord stelt minister Netelenbos: *«Uitgangspunt is dat PPS niet aan de orde is, indien de hieraan gestelde voorwaarden niet aanvaardbaar zijn voor de overheid (...) De in het verleden gemaakte afspraken gelden nog steeds wat betreft de betrokkenheid van de Kamer. Dat is echter niet aan de orde bij de Betuweroute en de HSL. Indertijd is de klassieke procedure gevolgd van de PKB: PKB, discussie met de Kamer, besluitvorming, tracébesluit, en dergelijke. (...) Dit ligt echter niet voor de hand bij PPS-constructies bij grote projecten.»*

De Tweede Kamer is volgens minister Netelenbos niet onvolledig of selectief geïnformeerd: *«Zij wees erop dat er veel gesprekken worden gevoerd met ondernemers en belanghebbende partijen, opdat er goed zicht ontstaat op de mogelijkheden die de markt kan bieden. Er is in dit stadium nog geen sprake van een officiële procedure.» De minister ontkent tot slot dat er geen belangstelling bestaat voor de Betuweroute: «Uit de overbelasting van het spoor blijkt dat er wel degelijk behoefte is aan capaciteit».*

Vorbereidingen voor het marktconsultatiedocument

Bij de verdere voorbereiding van de marktconsultatie dringt ambtelijk

Financiën in de stuurgroep PEB aan op terughoudendheid ten aanzien van de besluitvorming over de exploitatiemaatschappij. De marktconsultatie moet worden afgewacht.⁴⁸⁰ Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat heerst evenwel de verwachting dat de markt negatief zal staan tegenover directe participatie. Vanwege de creativiteit van de markt moet de mogelijkheid van tendering wel open blijven.⁴⁸¹

In het marktconsultatiedocument wordt de keuze ten aanzien van de vorm van private betrokkenheid bij de exploitatie opengelaten. Het document onderkent globaal drie mogelijkheden:

- ± tendering van het exploitatierecht;
- ± ontwikkelingstraject met latere tendering van prestatiecontracten;
- ± oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij.

Op 16 juli 1999 wordt het marktconsultatiedocument wereldwijd aan 700 partijen verzonden. Private partijen hebben tot 15 oktober 1999 de tijd om te reageren.⁴⁸²

8.5.2 De uitkomsten van de marktconsultatie en de studie private bijdrage

Opheffing SPI

Op 17 november 1999 delen de ministers Verkeer en Waterstaat en Financiën de Tweede Kamer bij brief mee dat besloten is de werkzaamheden van de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI) te staken.⁴⁸³ Het net opgerichte Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën is inmiddels intensief betrokken bij de totstandkoming van de privatisering van infrastructuurprojecten binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De SPI is overbodig geworden.

De uitkomst van de marktconsultatie: Ontwikkelingsmaatschappij of zelfs dat niet?

In een nota aan de minister licht de directeur-generaal Goederenvervoer de uitkomsten van de marktconsultatie toe.⁴⁸⁴ Partijen blijken geen financiële betrokkenheid te willen, gegeven de onzekerheden in de markt. Zij prefereren een ontwikkelingsmaatschappij overeenkomstig de motie van Feenstra. Uit de marktconsultatie: «*Indien gekozen wordt voor een separate entiteit kan de ontwikkelingsmaatschappij de rechten voor het beheer en de exploitatie voor haar rekening gaan nemen. De verwachting is dat de exploitatiemaatschappij in 2000 actief zal zijn en gedurende tien jaar een track record zal opbouwen, waarna bekeken wordt of tenderen mogelijk is. Indien geen aparte entiteit wordt opgericht, zal de overheid in samenwerking met de taakorganisaties de activiteiten moeten gaan ondernemen.*» Hiermee wordt een nieuwe optie in de discussie geïntroduceerd: het afzien van een ontwikkelingsmaatschappij.

PEB-werkgroep Private Bijdrage: is de private bijdrage nog steeds haalbaar?

Eind 1999 verschijnt het rapport van de werkgroep Private Bijdrage. Het rapport bevat een geactualiseerde onderbouwing van het standpunt van het ministerie omtrent de mogelijke private bijdrage aan de Betuweroute. Daarbij is nagegaan wat het effect van de infraheffing is op de omvang van het vervoersvolume en de private bijdrage.⁴⁸⁵ De hoofdconclusie is dat alleen indien de overheid de juiste randvoorwaarden creëert, een private exploitant op termijn geld overhoudt om aan de aanleg van de Betuwelijn bij te dragen. Aanvankelijk is de private betrokkenheid bij de exploitatie bedoeld om het vervoersvolume en daarmee de private bijdrage te verhogen. Uit dit rapport blijkt dat het streven naar de

⁴⁸⁰ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 20 april 1999 (DGG/PDBR/99-082).

⁴⁸¹ Nota van de directeur-generaal goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 21 april 1999 (DGG/PDBR/N99-083).

⁴⁸² Nota directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister, 8 september 1999 (DG/SR/9005564); Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, 16 juni 1999.

⁴⁸³ TK, 1999±2000, 22 026, nr. 2.

⁴⁸⁴ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister, 16 december 1999 (DGG/PDBR/9901283); Samenvatting reacties Marktconsultatie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2000.

⁴⁸⁵ Project private exploitatie Betuweroute, eindrapportage van de werkgroep private bijdrage: significante private bijdrage voor de Betuweroute is mogelijk met een beperkt verlies van vervoersvolume.

realisatie van een private bijdrage gevolgen heeft voor de hoogte van de gebruiksvergoeding die vervoerders moeten betalen en daarmee voor het vervoersvolume. Omdat beide doelstellingen op gespannen voet met elkaar staan, zijn de mogelijkheden voor private bijdragen beperkt.

Het rapport van de PEB-werkgroep private bijdrage

Opvallend is dat het rapport er vanuit gaat dat de Betuweroute voorlopig publiek geëxploiteerd zal worden. De private bijdrage van vervoerders wordt jaarlijks door de overheid geïnd tot het moment van de verkoop van de concessie. Het model dat voorzien wordt heeft veel weg van het oorspronkelijke SPRI-model: een infra-exploitant verhuurt aan railvervoerders, die op hun beurt treinen en tijden beschikbaar stellen aan verladers. Uit de opbrengst van deze verhuur betaalt de infra-exploitant, na aftrek van kosten en een winstmarge, een private bijdrage aan de staat. Deze laatste neemt overigens de vaste onderhoudskosten van de railinfrastructuur voor zijn rekening. Bepalend voor de hoogte van de private bijdrage zijn het verkeersvolume, de hoogte van de infrabijdrage en de rendementseis van de exploitatiemaatschappij. In het rapport wordt geconstateerd dat continuering van het bestaande beleid niet tot een private bijdrage zal leiden. De realisatie van doelstellingen van de Nota Transport in Balans (TIB) uit 1997, waarin het ministerie van Verkeer en Waterstaat het goederenvervoerbeleid heeft geformuleerd en het ontstaan van een internationale railgoederenmarkt, zijn doorslaggevend voor de realisatie van enige bijdrage uit de markt. Hiermee samenhangende uitgangspunten voor de berekeningen:

- ± De gebruiksvergoeding zoals voorzien in de door het ministerie voorbereide AMvB (in 2007 € 1 per trein km) dekt de marginale onderhoudskosten en leidt niet tot een private bijdrage. De introductie van een hogere vergoeding (bijvoorbeeld 2 ct per ton/km, de prijs die door de SPRI is gehanteerd bij het bepalen van de private bijdrage) leidt tot een volumeverlies van 3,2 miljoen ton (circa 7 procent) als het TIB-beleid volledig wordt gerealiseerd.
- ± Differentiatie van de gebruiksvergoeding naar marktsegmenten (het onderscheid tussen bulk, stukgoed, continentale en maritieme containers enerzijds en droge en natte bestemmingen anderzijds levert 8 marktsegmenten op) kan tot hogere bijdrage leiden bij gelijk volumeverlies. Tussen 0 en 2 ct: bijdrage tussen f 0 en 1,5 miljard gulden (netto contant in 2005) over 30 jaar; vergeleken bij een opbrengst tussen f 0 en 1,2 miljard gulden bij uniforme vergoeding.
- ± Gerekend is met 75 procent realisatie vervoersdoelstelling zoals in de nota TIB voorzien om de belangrijkste risico's (lagere volumes) tot zijn recht te laten komen. Omdat de overheid de voornaamste risico's zal dragen, is gewerkt met een rendementseis van 5,3 procent, in plaats van de 9 procent uit het SPRI-tijdperk.

Directeur-generaal Goederenvervoer Westerduin schrijft op 16 december 1999 naar aanleiding van dit rapport aan de minister dat een concessie voor 30 jaar, waarbij een private bijdrage ineens betaald moet worden, niet haalbaar is. Met behulp van de maatregelen uit de nota Transport in Balans kan een hogere opbrengst worden gegenereerd dan het niveau van de marginale kosten: *«Deze aanpak kan ervoor zorgen dat over een periode van 30 jaar mogelijk een reële private bijdrage (...) in de kosten van de Betuweroute kan worden verwacht.»*⁴⁸⁶

De Algemene Rekenkamer: private financiering op dood spoor

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de minister voorafgaand aan de marktconsultatie in de Tweede Kamer heeft gezegd tendering van de exploitatieconcessie niet opportuun te achten. De Algemene Rekenkamer stelt dat dit de uitkomst van de marktconsultatie, namelijk dat marktpartijen niet bereid zijn in de Betuweroute te investeren, kan hebben beïnvloed. Op het rapport van de PEB-werkgroep Private Bijdrage heeft de Algemene Rekenkamer in 2001 forse kritiek:

⁴⁸⁶ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 16 december 1999 (DGG/PDBR/9901283).

- ± het rapport is intern voorbereid en niet door onafhankelijke onderzoekers getoetst;
- ± er is slechts één scenario gebruikt;
- ± de gehanteerde prognoses van vervoersvolumes zijn te hoog;
- ± het effect van de infrastructuurheffing wordt te gunstig voorgesteld; en
- ± het rendementspercentage is te laag ingeschat (5,3 procent in plaats van de 9 procent waar de SPRI vanuit ging, terwijl Salomon Brothers 11 procent meer voor de hand vond liggen).

De conclusie luidt dat het rapport een te rooskleurig beeld van de haalbaarheid van de private financiering geeft. «*De Algemene Rekenkamer concludeert dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is gebleken.*»⁴⁸⁷

De Algemene Rekenkamer over de berekeningswijze in het PEB-rapport

Voor het vervoersvolume zijn volgens de Algemene Rekenkamer verkeerde cijfers gebruikt. Volgens het PEB-rapport zijn de vervoercijfers uit de nota Transport in Balans (TiB) gebruikt, die gebaseerd zijn op eerdere NEA-prognoses. De Algemene Rekenkamer heeft eerder al geconstateerd dat de TiB-cijfers als gevolg van een dubbeltelling van de te verwachte effecten van de TiB-maatregelen te hoog zijn. In het PEB-rapport worden echter nog hogere cijfers gebruikt. Volgens de Rekenkamer heeft de PEB abusievelijk de TiB-prognose-uitkomst voor 2010 ingevoerd voor het jaar 2005, waardoor de gehanteerde volumes 25 procent te hoog zijn. Volgens het ministerie zijn de PEB-prognoses juist en gebaseerd op nieuwe berekeningen van Railned voor het traject Betuweroute en is conseratief gerekend door uit te gaan van 75 procent realitie van de vervoersdoelstelling. De Algemene Rekenkamer heeft de nieuwe berekeningen niet aangetroffen en blijft van mening dat er sprake is van een vergissing. Met de bijgestelde gegevens heeft de Rekenkamer de berekening van het effect van de infraheffing op het vervoersvolume opnieuw uitgevoerd. In het PEB-rapport wordt gesteld dat een heffing van 2 cent per ton/km een private bijdrage van f 1,2 tot 1,5 miljard gulden oplevert, terwijl de vervoersvolumes boven de 30 miljoen ton blijven (het uitgangspunt voor het in 1995 hernieuwde besluit tot aanleg). De berekening van de Rekenkamer laat zien dat zonder gebruikers- of infraheffing de volumes voor de Betuweroute al beneden de grens van 30 miljoen ton liggen. Het effect van een gebruikersheffing verlaagt deze volumes nog meer. De gebruikersheffing levert daardoor volgens de Algemene Rekenkamer in 2010 aanzienlijk minder aan private bijdrage op dan in het rapport wordt verondersteld.

8.5.3 Geen juridische entiteit maar een samenwerkingsverband

In maart 2000 wordt van de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij vooralsnog afgezien. Uit een notitie van Financiën blijkt de reden: «*In discussies met minister Netelenbos werd geconcludeerd dat dit een gevoelige variant is, omdat jaarlijks bij begrotingsoverleggen de voortgang van de ontwikkelingsmaatschappij ter discussie zou staan. Wij hadden er ook problemen mee, omdat het geen inhoudelijke oplossing bood voor de geconstateerde zwakten in de aanbodkant van railgoederenvervoer.*»⁴⁸⁸

Er wordt gekozen voor een ontwikkelingstraject waarin private partijen participeren.⁴⁸⁹ Daartoe zal een samenwerkingsverband voor de exploitatie van de Betuwelijn worden gevormd. Eerst moeten (semi-)publieke partijen participeren: de taakorganisaties van NS, DB Netz en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR). Later moeten daar private partijen bij komen, zoals bedrijven op het gebied van ICT en marketing.⁴⁹⁰ In de ontwikkeling van het samenwerkingsverband moet blijken welke

⁴⁸⁷ TK, 2001±2002, 28 070, nrs 1±2.

⁴⁸⁸ Notitie kenniscentrum PPS en Inspectie Rijksfinanciën aan de minister van Financiën, 6 juni 2000 fin 00/0414 IRF 103/V&W.

⁴⁸⁹ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 2 maart 2000 (DGG/PDBR/000023).

⁴⁹⁰ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 8 maart 2000.

juridische vorm wordt gekozen en wie eigenaar wordt van de Betuweroute. Denkbaar is dat wordt besloten tot een nieuwe onderneming waarin de Betuweroute wordt ondergebracht, tezamen met terminals, materieel en de marketing- en salesfunctie. Het samenwerkingsverband wordt gezien als uitvoering van de motie Feenstra, waarin om de oprichting van een pilotbedrijf was gevraagd.

De rol van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR)

Ten aanzien van de rol van het GHR schrijft de directeur-generaal Goederenvervoer aan minister Netelenbos op 8 maart 2000: «*Het GHR is erg enthousiast, omdat zij een holding mogen oprichten voor commerciële activiteiten. In reactie op de marktconsultatie willen zij onze havenspoorlijn inbrengen (»een sigaar uit eigen doos«). Tevens willen zij terminals en bedrijfsaansluitingen inbrengen die niet volledig eigendom zijn van GHR. Bedrijven in de Rotterdamse Haven en het buitenland kijken sceptisch aan tegen GHR in zijn dubbelrol van overheid en bedrijf. We moeten zorgvuldig handelen. Het Havenbedrijf is zeker een partij die ik als sponsor zie voor komende ontwikkelingen. Maar eerst moet over aantal principiële zaken duidelijkheid ontstaan. Het samenwerkingsverband is daarbij een eerste test case. Eerst het samenwerkingsverband en als eventuele vervolgstap volwaardige participatie.»*

De directeur-generaal Goederenvervoer suggereert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat het voortouw kan nemen bij het samenwerkingsverband. Blijkens aantekeningen in de marge van het document vraagt de minister zich af waarom het ministerie en niet andere partijen de motor vormt achter het samenwerkingsverband.

Een lastige boodschap over de private bijdrage

In de aanloop naar een brief die begin 2000 aan de Tweede Kamer moet worden gestuurd over de marktconsultatie stelt de directeur-generaal Goederenvervoer dat uitstel van de tendering betekent dat er geen bijdrage in de aanleg van de Betuweroute à fonds perdu komt. Inkomsten worden gegenereerd uit de gebruiksvergoeding. Indien in de toekomst alsnog besloten wordt de exploitatierechten te verkopen, genereert dat ook inkomsten. «*Echter, het is naar mijn mening politiek gewenst hier vooralsnog geen concrete data of bedragen bij te vermelden.*»⁴⁹¹

⁴⁹¹ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 2 maart 2000 (DGG/PDBR/000023).

«Laksheid en onwil»

Ambtelijk Financiën noemt in een notitie aan minister Zalm de boodschap over de beoogde private bijdrage van f 1,6 miljard aan de aanleg van de Betuweroute *een belangrijk en gevoelig punt*.⁴⁹² Door het afzien van de tendering is er geen zicht op een private bijdrage. Budgettair is dat geen probleem vanwege de voorfinanciering uit het FES. *«Wel zal het een lastige boodschap zijn richting de Tweede Kamer.»*

Het ministerie van Financiën analyseert ook de ontstane situatie: *«Het uitblijven van een private bijdrage is grotendeels te wijten aan laksheid en onwil van Verkeer en Waterstaat om beleidsinitiatieven ter zake te nemen. In het advies van de commissie Hermans (...) is gesteld dat een Betuweroute alleen rendabel kan worden geëxploiteerd als het vrachtverkeer over de weg zwaarder wordt belast. Bij Paars 1 is dit advies mede bepalend geweest voor het doorzetten van de Betuweroute. Desondanks heeft ambtelijk Verkeer en Waterstaat geen initiatieven genomen om dit punt concreet vorm te geven. In gesprekken met de directeur-generaal Goederenvervoer heb ik hierop de laatste paar jaar herhaaldelijk aangedrongen. Standpunt van ambtelijk Verkeer en Waterstaat terzake is hiermee te wachten tot de Betuweroute klaar is, omdat de bedrijfstak nu al zeer marginaal werkt en dus nauwelijks zijn kosten goed maakt. Gevolg hiervan is nu wel dat de bijdrage van 1,6 miljard uit de private sector voorlopig niet op tafel komt. Dit punt zal in de MR goed moeten worden besproken en terzake zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt.»*

Op 9 juni 2000 sturen de ministers Netelenbos en Zalm een brief naar de Tweede Kamer over het resultaat van de marktconsultatie.⁴⁹³ Hierin delen ze mee dat de private betrokkenheid bij de exploitatie tot minstens 2010 wordt uitgesteld: *«Zoals in de brief van 2 april 1999 is aangegeven is de tendering van de gebruiksrechten van de Betuweroute op dit moment niet gunstig. De reacties op de marktconsultatie hebben dit beeld bevestigd. (...) Dit heeft als consequentie dat er niet een bedrag beschikbaar komt. Wel zullen er jaarlijks inkomsten zijn uit gebruiksvergoedingen. Doelstelling blijft dat de overheid als de markt zich ontwikkeld heeft, alsnog tot vervreemding van de gebruiksrechten zal overgaan.»*

Er wordt gekozen voor een ontwikkelingstraject, waarbij intensief wordt samengewerkt tussen de betrokken overheidsorganisaties en de private sector. Om tot een verbetering van de aanbodzijde te komen zijn de partijen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de snelle, betrouwbare internationale railgoederenpaden (inclusief de afstemming met terminals), uitgenodigd om een samenwerkingsverband te vormen (GHR, Railned, RIB, DB Netz). De minister geeft ook een planning van verdere activiteiten:

- ± in het najaar 2000 moet een Letter of Intent met het samenwerkingsverband worden getekend;
- ± eventuele vervreemding van de exploitatie-rechten van de Betuweroute is in 2010 aan de orde.

Overleg in de Tweede Kamer

Op 13 december 2000 vindt Algemeen Overleg plaats over onder andere de brief over de marktconsultatie.⁴⁹⁴

⁴⁹² Notitie van de inspectie Rijksfinanciën aan de minister van Financiën, 6 juni 2000, fin 00/0414 IRF 103/V&W.

⁴⁹³ TK, 1999±2000, 22 589, nr. 158. Samenvatting reacties Marktconsultatie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2000; brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, 19 juni 2000, BSG/2000/3437.

⁴⁹⁴ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 179.

De Kamerfracties over het ontwikkelingstraject

- ± de heer Leers (CDA) stelt dat de minister waarschijnlijk gelijk heeft als ze zegt dat het bedrag van 1,7 miljard de komende jaren stukje bij beetje binnen zal komen. Dat laat onverlet dat daardoor thans een financieel gat ontstaat en het FES voor dit bedrag moet worden aangesproken. Daar heeft hij moeite mee, maar vindt dit onvoldoende om de ontwikkeling van de Betuweroute stop te zetten. Het is realistisch dat de overheid de komende jaren de regierol vervult, maar wel moet alles op alles gezet worden om de marktpartijen zo snel mogelijk bij de exploitatie te betrekken. Het is niet de bedoeling dat de overheid naast de politieke risico's ook de marktrisico's neemt;
- ± mevrouw Verbugt (VVD) constateert dat in de voortgangsrapportage nog steeds ontvangsten van private exploitanten zijn opgenomen. Zij vraagt zich af of de f 1.7 miljard nu uit de FES moet komen. Ook vraagt zij de minister een plan van aanpak op te stellen voor een betere afstemming op de vraagzijde van de railgoederenmarkt en wanneer de Tweede Kamer de resultaten van de onderhandelingen met het bedrijfsleven daarover tegemoet kan zien;
- ± de heer Feenstra (PvdA) sluit zich aan bij het pleidooi van mevrouw Verbugt voor een plan van aanpak voor het ontwikkelen van de aanbodzijde;
- ± mevrouw Giskes (D66) vindt het geen wet van Meden of Perzen dat derden iets beter kunnen exploiteren of financieren dan de overheid. Het verbaast haar niet dat de PPS bij de Betuweroute niet zomaar tot stand komt;
- ± de heer Van den Berg (SGP) merkt op dat inmiddels voltrekt duidelijk is dat tendering van gebruiksrechten geen haalbare optie is. Hij vraagt zich af wat dit betekent voor de f 1,7 miljard waarop was gerekend en of dat bedrag nu uit het FES komt;
- ± de heer Van Bommel (SP) vindt de mededeling van de minister dat de gebruikersvergoedingen op termijn het geld moeten opleveren en dat financiering in eerste instantie uit het FES moet komen, nu er geen enkel zicht is op opbrengsten, een boekhoudkundige truc.

Minister Netelenbos antwoordt dat het niet juist is geweest om eerst te bouwen en dan te zoeken naar mogelijkheden voor exploitatie. Zij herinnert eraan dat bij de start van het tweede paarse kabinet de private bijdrage uit het FES is voorgefinancierd: «*Nu pas vanaf 2005 geëxploiteerd kan worden, is risicodragen vanaf 2000 voor private partijen geen interessant perspectief, zeker niet als hoe dan ook alles wordt gebouwd. (...) De minister wijst erop dat tot 2010 overheidsbetrokkenheid zal zijn.*» Om de vervoerders te betrekken bij de Betuweroute is in diezelfde tijd een gebruikersplatform opgericht, waarin ongeveer 55 ondernemingen vertegenwoordigd zijn. Door nu betrokkenheid van derden te organiseren, bereidt men zich voor op een situatie van private participatie.

Naar een Letter of Intent voor het samenwerkingsverband

De beoogde deelnemers van het samenwerkingsverband krijgen het verzoek een plan van aanpak op te stellen voor de aanbodzijde van het railgoederenvervoer voor de periode 2000±2004. Op de korte termijn zijn deze activiteiten gericht op de Havenspoorlijn. Met het tekenen van de Letter of Intent zal de minister van Verkeer en Waterstaat zich committeren aan de aan het ministerie toebedeelde projecten. De Verkeer en Waterstaat-projecten betreffen vooral het formuleren van voorwaarden en het stellen van kaders voor het spoorgoederenvervoer, zoals het zeker stellen van voldoende goederenpaden, en het verbeteren van de infra-organisatie.⁴⁹⁵ Op 18 mei 2001 krijgt de Tweede Kamer de concepttekst van de Letter of Intent van het Samenwerkingsverband Railgoederenvervoer toegezonden. Na ondertekening door alle partijen zal het in definitieve vorm aan de Tweede Kamer worden gezonden.⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Nota directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, DGG/S/00/008038) 22 november 2000.

⁴⁹⁶ TK, 2000±2001, 22 589, nr. 183.

8.5.4 Behandeling Rekenkamerrapport over projectbeheersing en financiering

Op 13 december 2001 bespreken de Tweede Kamer en de minister het rapport *De aanleg van de Betuweroute. Projectbeheersing en financiering* van de Algemene Rekenkamer.⁴⁹⁷

De Kamerfracties over de passages over private financiering in het Rekenkamerrapport

- ± De heer Feenstra (PvdA) wijst erop dat de motie-Feenstra van december 1998 al stelde dat er net als bij wegen en kanalen geen sprake kan zijn van private bijdragen op het punt van aanlegkosten;
- ± De heer Leers (CDA) onderschrijft de kritische kanttekeningen over onder andere de private financiering, maar weerlegt de door het persbericht van de Algemene Rekenkamer gewekte suggestie dat er sprake zou zijn van het storten van geld in een bodemloze put. De begrippen private exploitatie en private financiering worden door elkaar gehaald en het rapport vertoont tal van andere onzorgvuldigheden. Van de Algemene Rekenkamer had een hogere kwaliteit mogen worden verwacht. Hij stelt dat de aanleg van de lijn deels moet worden terugverdiend via de exploitatie en vraagt om een berekening van de kosten en de inkomsten van de exploitatie;
- ± Mevrouw Verbugt (VVD) vindt het verwarrend dat de ARK de begrippen private financiering en private exploitatie door elkaar en zelfs als synoniemen gebruikt. Zij vraagt de minister of deze de conclusies van de ARK deelt dat het niet realistisch is om uit te gaan van een private bijdrage. De conclusie dat de Tweede Kamer te optimistisch voorgelicht is over de mogelijkheden van private financiering weegt zwaar. Zij vraagt de minister of de informatievoorziening adequaat geweest is en of de ARK op dit punt te pessimistisch is;
- ± Mevrouw Giskes (D66) suggereert een publieke bijdrage te leveren aan een hybride gebruik van de Betuweroute, dat de inkomsten uit de exploitatie immers zal vergroten. Zij vraagt de minister hoeveel in dat geval zou overblijven van het ontstane gat van f 1,6 miljard als gevolg van het uitblijven van private financiering;
- ± Mevrouw Van Gent (GroenLinks) vraagt de minister waarom zij het nog steeds verantwoord vindt om uit te gaan van een private bijdrage van f 1,5 miljard of zelfs f 1,8 miljard. Zij wil de visie van de minister op de zwaarwegende conclusie dat de Tweede Kamer niet goed is ingelicht over de perspectieven op publiek-private samenwerking en vooral de vervoersprognoses;
- ± De heer Poppe (SP) constateert dat de lagere prognoses van het vervoersvolumes en de gebrekkige private animo steeds duidelijker maken dat de lijn niet noodzakelijk is en nooit rendabel zal worden;
- ± De heer Van den Berg (SGP) stelt vast dat de beleidsinformatie over de haalbaarheid van private medefinanciering ernstige tekortkomingen heeft vertoond. De minister beaamt dat haar voorgangers op die punten tekort hebben geschoten, maar bestaan die tekortkomingen nu niet meer?

De minister merkt in haar antwoord op dat de houding ten opzichte van publiek-private samenwerking sinds 1998 is veranderd. De benodigde investeringen zijn toen ondergebracht in het FES en er is met de Tweede Kamer afgesproken dat tot 2010 sprake zou zijn van intensieve samenwerking met een gebruikersplatform. Voor de periode daarna staan alle mogelijkheden nog open. Als dan geen exploitant wordt gevonden, wordt de tot dan geldende wijze van exploitatie gehandhaafd en worden gebruikersheffingen geheven. Er zal dus hoe dan ook sprake zijn van een private bijdrage. Er bestaat geen garantie inzake de hoogte van die bijdrage, «*maar er zijn geen signalen dat het niet verantwoord is om uit te gaan van f 1,5 miljard.*» De minister gaat in haar beantwoording niet inhoudelijk in op de kritiek van de Algemene Rekenkamer over de de

⁴⁹⁷ TK, 2001±2002, 22 589 en 28 070, nr 191.

kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Kamerfracties laten het daarbij. De heer Leers kijkt in 2004 als volgt terug: op zijn bijdrage aan de discussie over het rapport van de Algemene Rekenkamer:

De heer Leers: In de loop der jaren komt men met dezelfde argumenten om de besluitvorming rondom de Betuwelijn af te doen: ondoordacht en niet rationeel. De Rekenkamer deed daar een schepje bovenop en daar heb ik mij tegen verzet. (...) Ik heb al gezegd dat het rapport van de Rekenkamer een beeld oproep van een slechte besluitvorming over de strategische positie van de Betuwelijn. De private financiering was, terecht, een onderdeel daarvan. Het gehele beeld van het Rekenkamerrapport was dat een waanzinnig slechte besluitvorming had plaatsgevonden. Daar heb ik mij tegen verzet. (...)

Hij schetst het volgende beeld van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer:

De heer Leers: U weet dat de Kamer had afgesproken om een zogenoemde grote projectenprocedure rond de Betuwelijn in gang te zetten. Dat hield in dat wij ieder halfjaar een voortgangsrapportage kregen. (...) Een van de onderdelen bij die voortgangsrapportages was dat telkens door mij gevraagd werd: hoe zit het met die private financiering, wanneer komt u daarmee? (...) Iedere keer werd met rooskleurige verhalen ± onder andere door mevrouw Jorritsma ± verteld dat die private financiering werd aangegaan. (...) Zo hobbelden we van voortgangsrapportage naar voortgangsrapportage. In zo'n proces dat over meerdere jaren gaat, wordt de Kamer langzaam meegezogen in een situatie van de praktijk. (...) Ondanks mooie woorden die ik ook gesproken heb ± geen spa de grond in ± ging de zaak gewoon door.

8.5.5 Terugblik op de periode 1999±2001

- ± Op 2 mei 1998 maakt de minister van Verkeer en Waterstaat melding van veel gesprekken met ondernemers. Onduidelijk blijft met welke ondernemers is gesproken en wat de status is van deze gesprekken. Ook is het de vraag wat, gegeven de vrijblijvendheid van deze gesprekken, hieruit af te leiden is.
- ± De markconsultatie wijkt wat inhoud betreft af van hetgeen in de Tweede Kamer besproken is: hier worden opties als gelijkwaardige keuzen gepresenteerd, terwijl de Tweede Kamer en de minister er het eerder eens waren dat tendering nu niet opportuun was. De Algemene Rekenkamer wijst terecht op het risico dat de uitkomsten van de marktverkenning ± geen belangstelling om nu al te investeren ± sterk beïnvloed zijn door het feit dat de overheid vooraf al kenbaar maakte niet te geloven in een tenderingstraject.
- ± Het rapport van de werkgroep Private Bijdrage hanteert eenzijdig gunstige aannames, waardoor de Tweede Kamer een te optimistisch beeld krijgt van de mogelijkheid van een rendabele exploitatie en een private bijdrage aan de aanleg.
- ± De stuurgroep van het PEB laat de stuurgroep zich in 1998 en 1999 ondersteunen door Coopers en Lybrand c.q. Price Waterhouse & Coopers. Al vanaf de private financiering van de tunnelprojecten betreft het ministerie expertise van dit consultancy-bureau. De bevindingen van het PEB-rapport worden volgens de Algemene Rekenkamer niet aan onafhankelijke experts voorgelegd. In deze fase gebeurt de hele voorbereiding van de exploitatie voornamelijk in eigen huis plaatst, bijna uitsluitend ondersteund door één bureau.
- ± In deze periode wordt besloten een aantal dingen niet te doen:
 - Onder het eerste Paarse kabinet was in 1998 de optie dat de

- overheid met de exploitatie zou beginnen middels een pilotbedrijf al in de week gelegd.
- Na de marktconsultatie wordt in 2000 definitief afgezien van de tendering van de exploitatierechten tijdens de bouw.
 - Ook de «second best»-optie wordt losgelaten. In plaats van een ontwikkelingsbedrijf wordt gekozen voor een ontwikkelingstraject, met het perspectief op private exploitatie vanaf 2010.
 - Ook wordt de deur opengezet voor een eventuele vierde optie: het geheel afzien van private exploitatie en het binnenhalen van de private bijdrage via gebruikersvergoedingen.
- ± Het bedrag van ongeveer f 1,5 miljard private bijdrage wordt in deze periode ± behalve door de Algemene Rekenkamer ± niet ter discussie gesteld. Alleen het moment waarop het zal worden gerealiseerd wordt steeds naar achteren geschoven.
- ± De Algemene Rekenkamer heeft zijn rapport over de private financiering geschreven ter versterking van de controlefunctie van het parlement. Bij de behandeling van dit rapport stellen een aantal Kamerleden zich op als medebesluitvormers. In plaats van lessen te trekken uit de geconstateerde gebreken in de informatievoorziening, bekritisieren ze de toonzetting van het rapport en de wijze waarop het is gepresenteerd, zonder overigens de inhoud ervan te weerleggen. Kamerleden slaan in deze rolverwarring zichzelf een controle-instrument uit handen.

8.6 Periode 2002–2004. Naar een dekkende exploitatie

De Economische Impactstudie Railgoederenvervoer (EISR)

Op 17 juni 2002 biedt de minister van Verkeer en Waterstaat de Economische Impactstudie Railgoederenvervoer (EISR) aan de Tweede Kamer aan. Met dit onderzoek komen de problemen met de rentabiliteit van de Betuweroute op de agenda. De kosten van onderhoud en beheer zijn hoger dan in het verleden aangenomen. Binnen het ministerie wordt geconcludeerd dat er weliswaar ruimte is voor opbrengstverhoging uit gebruikersvergoeding, maar dat deze niet voldoende zal zijn om de kosten te dekken.⁴⁹⁸

Economische Impactstudie Railgoederenvervoer (EISR) over de exploitatie

- ± De geschatte variabele kosten van beheer en onderhoud (kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik van Betuweroute, los van de infrastructuur) zullen zich ontwikkelen van € 8 miljoen in 2007 naar € 13 miljoen in 2025.
- ± De geschatte vaste kosten beheer en onderhoud (kosten die voortvloeien uit het garanderen van de beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur) gaan van € 15 miljoen in 2007 naar € 25 miljoen in 2025
- ± De opbrengsten van de exploitatie worden op basis van de NEA EC TIB prognose uit 1998 geprognostiseerd op € 7 à 10 miljoen in 2007 tot € 29 à 44 in 2020.

Mede naar aanleiding van dit rapport wordt in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Balkenende een onderzoek naar de mogelijkheden tot verbetering van de rentabiliteit van de Betuweroute aangekondigd: «*Het kabinet dient bij voorrang een tussenstand op te maken ten aanzien van de Betuwelijn en de mogelijkheden van een verbetering van de rentabiliteit ervan te onderzoeken en hierover op korte termijn aan de Tweede Kamer te rapporteren.*»⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Policy Research Corporation, Ontwikkeling Railgoederenvervoer in een integraal perspectief ± Eindrapport, juni 2002.

⁴⁹⁹ TK, 2001±2002, 28 375, nr. 5.

Het onderzoek naar de verbetering van de rentabiliteit van de Betuweroute

Op 23 augustus 2002 presenteert de directeur-generaal Goederenvervoer de plannen ten aanzien van het onderzoek aan minister De Boer. Het onderzoek bestaat uit een historische analyse, een consultatieronde met 10 à 15 stakeholders en een communicatiestrategie. Men maakt gebruik van bestaande prognoses. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil geen omvangrijke uitbesteding van het onderzoek, maar een interne teamanalyse. *«Het korte tijdsbestek bepaalt ambitie en diepgang».*⁵⁰⁰ Een ad hoc commissie, de «Denktank Herziening Rentabiliteit Betuweroute», onder leiding van de Rotterdamse econoom prof.dr. H.B. Roos zal de bevindingen van de studies naar de verbetering van de rentabiliteit becommentariëren en naar aanleiding daarvan ook ideeën aandragen.⁵⁰¹ In het onderzoek moet rekening gehouden worden met de f 1,5 miljard private financiering: *«(...) deze bijdrage is »voorgefinancierd« door het fonds Economische structuurversterking (FES). Formeel is nog steeds de afspraak dat Verkeer en Waterstaat deze voorfinanciering terugbetaalt aan het FES; dit zal voor het ministerie van Financiën een hard punt worden in de discussie.»*⁵⁰²

De brief van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR)

Naar aanleiding van het in het regeerakkoord aangekondigde rentabiliteitsonderzoek schrijft algemeen directeur van het Havenbedrijf Scholten, op 29 januari 2003 een brief aan minister De Boer.⁵⁰³ Hij verklaart dat het Havenbedrijf bereid is met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere partijen periodiek te overleggen om een gecoördineerde, vliegende start van de Betuweroute zeker te stellen.

Het Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam (GHR) over de start van de exploitatie van de Betuweroute

«Het GHR meent dat rechtstreekse investeringen in rijksinfrastructuur een uitsluitend publieke rijkszaak is, maar ziet wel aanvullend een geëigende taak voor het havenbedrijf als publieke onderneming in het bevorderen van een optimale benutting van alle modaliteiten naar hun aard en functie, voor weg en water, en dus ook voor spoor, in concreto hier dus voor de benutting van de Betuweroute.»

Het GHR wil zich inspannen om het ladingsaanbod zeker te stellen. Scholten noemt projecten waar het aan bij wil dragen, zoals investeren in en ruimte bieden aan het Rail Service Center (RSC)-Rotterdam, ruimte bieden aan het RSC-Maasvlakte met een spoor aansluiting op de Betuweroute, een bijdrage aan het project trailers on train en een landsdekkend systeem van ontsluitende terminals, en promotie en marketing. Het GHR is bereid ruim 20 punten «in commitment» nader uit te werken, samen met andere partijen. Van het Rijk wordt daarbij een actieve regisserende opstelling gevraagd, met en tussen deze partijen maar ook op het haar geëigende terrein. Het Rijk dient zekerheid te bieden over oplevering van de Betuweroute en het Europees beleid.

⁵⁰⁰ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de Bestuursraad Verkeer en Waterstaat, 9 september 2002 DGG/TI/TR/02/006530.

⁵⁰¹ Besprekingsverslag 12-9-2002 en 14-10-2002, ad hoc commissie Denktank Herziening Rentabiliteit Betuweroute; concept projectbeschrijving, 6-10-02.

⁵⁰² Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, Tussenstand en rentabiliteit Betuweroute, 23 augustus DGG/TR/02/005490.

⁵⁰³ Brief van de algemeen-directeur GHR aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 29 januari 2003.

⁵⁰⁴ Brief directeur-generaal Goederenvervoer aan de algemeen directeur GHR, 14 februari 2003 R/03/000857.

Op 14 februari 2003 antwoordt directeur-generaal Goederenvervoer Tammenoms Bakker dat zij positief is over de concrete voorstellen van het GHR.⁵⁰⁴ De briefwisseling laat zien dat het GHR niet bereid is financieel aan de aanleg van de Betuweroute bij te dragen en dat het ministerie geen regierol vervult met betrekking tot de samenwerking tussen partijen ten behoeve van de voorbereiding van de exploitatie. Het initiatief daartoe komt immers van het GHR. Onduidelijk is ook wat het samenwerkingsverband Railgoederenvervoer en de Gebruikersraad in dit opzicht in de hieraan voorafgaande periode hebben gedaan.

8.6.1 De rentabiliteitsbrief

De private bijdrage wederom gehandhaafd

In het begin van 2003 wordt een brief over de rentabiliteit van de Betuweroute voorbereid, waar de Tweede Kamer om heeft gevraagd. De hoofdpunten:

- ± er zijn geen verrassende nieuwe gebruiksmogelijkheden;
- ± op korte termijn moeten variabele kosten van beheer en onderhoud worden gedekt uit de gebruiksvergoeding;
- ± op middellange termijn kunnen wellicht ook de vaste kosten van beheer en onderhoud worden gedekt;
- ± de beoogde private bijdrage van ongeveer f 1,5 miljard, is een probleem.

Ambtelijk Financiën over de voorbereiding van de Rentabiliteitsbrief

Een nota van Financiën geeft inzicht in de voorbereiding van de Rentabiliteitsbrief:
«Tijdens de discussie in de REA was de conclusie: de optie stoppen is niet meer aan orde. Het gaat om schade beperken door marktpartijen zoveel mogelijk te interesseren. Financiën vindt een pessimistische toon in de brief weinig zinvol. Het gaat erom de feiten zo realistisch mogelijk weergeven. (...) Het beeld is overigens per saldo negatief (...) Transcare heeft een potentiële gebruiksheffing berekend en geconfronteerd met de onderhoudsuitgaven. Het saldo is negatief. Naar huidige inzichten worden zelfs de onderhoudskosten van de Betuweroute niet door de gebruiksheffing gedekt. Dit is in de tekst zo geformuleerd: Bedrijfseconomisch is de Betuweroute dus niet rendabel. (...) De onzekerheid met betrekking tot de hoogte van de gebruiksheffing maar ook het gebruik is de reden geweest dat wij ± in tegenstelling tot Verkeer en Waterstaat ± geen passage in de brief hebben willen opnemen waarin staat dat de door het rijk voorgefinancierde private bijdrage niet meer zal binnenkomen. Ons inziens is het te vroeg om zo'n uitspraak te doen; er valt in ieder geval niets mee te winnen ten aanzien van de Betuweroute. Wellicht zijn er onvoorziene ontwikkelingen waardoor de voorfinanciering toch nog (ten dele) kan worden terugverdiend. De passage in de brief is daarom afgezwakt. Er is nu opgenomen dat het op afzienbare termijn niet waarschijnlijk is dat de voorfinanciering wordt terugverdiend. Dit laat de mogelijkheid open dat op een veel later ogenblik de voorfinanciering alsnog terugkomt.»

Hoewel minister De Boer van Verkeer en Waterstaat zelf geen private bijdrage meer verwacht, laat hij op aandrang van het ministerie van Financiën de mogelijkheid daartoe wel open. Achteraf meldt de heer De Boer dat hij van het bedrag van f 1,5 miljard afwilde:

De heer De Boer: Ik denk dat het voor het bedrijfsleven niet aantrekkelijk genoeg was om het te doen. Dat heeft mij als minister van Verkeer en Waterstaat indertijd tot de conclusie gebracht dat wij ermee moeten ophouden. Er stond namelijk een post voorzien, maar die werd nooit ingevuld. Je kunt natuurlijk blijven dromen, maar er kwam niets. Toen heb ik gezegd dat wij het niet meer met het bedrijfsleven moesten doen, maar dat wij het op eigen kracht moesten doen. (...) Ik weet wel dat wij tegen elkaar hebben gezegd dat wij er geen dekking voor konden vinden bij het private bedrijfsleven en dat wij de zoektocht moesten staken.

Bron: openbare hoorzittingen, 30 augustus 2004.

Dit is echter niet wat de Tweede Kamer wordt gemeld. In de Rentabiliteitsbrief van 17 februari 2003 schrijft minister De Boer aan de Tweede Kamer:⁵⁰⁵

«Ik moet helaas vaststellen dat de kostenniveaus voor beheer en onderhoud naar de huidige voorlopige inzichten hoger liggen dan in het

⁵⁰⁵ TK, 2002±2003, 22 589, nr. 204.

verleden werd aangenomen. Deze kosten drukken de rentabiliteit van de Betuweroute.»

Op korte termijn zijn de variabele kosten te dekken uit de gebruiksvergoeding. Op termijn wellicht ook de vaste kosten. *«Dat neemt niet weg dat er gedurende veel jaren sprake zal zijn van een overheidsbijdrage in de kosten van beheer en onderhoud».*

Deze gegevens zijn indicatief, in de loop van het jaar worden ze *«geaudit en gehard»*. De minister voegt er nog aan toe: *«Toch wil ik nu reeds een signaal geven dat, op basis van bestaande inzichten, het niet te verwachten is dat de eerder beoogde private bijdrage van € 826 miljoen op een afzienbare termijn kan worden terugverdiend. Dat is in lijn met hetgeen hierover door de ARK in 2001 aan u is gemeld. De stelligheid van de ARK («dood spoor») wil ik echter pas onderschrijven op het moment dat ik zicht heb op het meest optimale exploitatiemodel voor de Betuweroute. (...) De komende periode zal ik gebruiken voor een verdergaande studie naar en een discussie over, het meest gunstige en haalbare exploitatiemodel.»* Hierover zal de Tweede Kamer later worden geïnformeerd. Geconstateerd kan worden dat er ook begin 2003 nog geen exploitatiemodel is voor de Betuweroute. Het onderzoek daarnaar gaat door.

8.6.2 Naar een exploitatiemodel

Motie Hofstra

De Kamerbehandeling van de Rentabiliteitsbrief wordt afgesloten met het aannemen van de motie Hofstra. Deze motie verzoekt de regering *«om met (het) bedrijfsleven zodanige afspraken te maken dat de rijksoverheid, die eigenaar is en blijft en tevens de regels stelt voor het gebruik van zowel Betuwelijn als andere spoorlijnen, gevrijwaard blijft van exploitatieverliezen, dat wil zeggen dat alle kosten inzake beheer, onderhoud en exploitatie, na aftrek van betaalde infraheffing, door bedoeld bedrijfsleven worden vergoed»*

In 2003 wordt de studie naar het exploitatiemodel voorbereid en uitgevoerd:

- ± de gegevens over de exploitatiekosten en -opbrengsten worden gespecificeerd;
- ± middels een marktverkenning wordt bezien in hoeverre kosten inzake beheer, onderhoud en exploitatie door marktpartijen kunnen worden gedragen;
- ± exploitatiemodellen worden in kaart gebracht, en;
- ± internationale ervaringen worden geïnventariseerd.⁵⁰⁶

Op 27 augustus 2003 stelt de directeur-generaal Goederenvervoer de minister voor een onafhankelijke externe expertgroep in te stellen om de producten van de studie te toetsen. Drie maanden later, op 29 november 2003, wordt de minister gemeld dat het onderzoek zich inmiddels in afrondende fase bevindt: *«De verwachting is dan ook dat de eindresultaten van de verschillende deelonderzoeken (exploitatiekosten, exploitatieopbrengsten, exploitatiemodellen, marktverkenning en internationale vergelijking) door de in de stuurgroep vertegenwoordigende departementen gedragen zullen worden. Hierdoor is de toegevoegde waarde van het op dit moment instellen van een expertgroep erg klein. Ik stel dan ook voor op dit moment af te zien van de instelling van de expertgroep.»*⁵⁰⁷

Ter voorbereiding van een brief aan de Tweede Kamer wordt een voorlopige balans van de onderzoeksbevindingen opgemaakt. De

⁵⁰⁶ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 1 september 2003, DGG/TI/TR/03/005128.

⁵⁰⁷ Nota van de directeur-generaal Goederenvervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat, Exploitatie Betuweroute: expertgroep, 29 november 2003 DGG/03/007391-AA.

exploitatiekosten vallen lager uit. De marktinteresse is voorlopig gering. Er is feitelijk maar een beperkt aantal partijen met belangstelling voor een actieve rol in de infrastructuurexploitatie. Desalniettemin voldoet de huidige situatie, waarin Prorail de exploitatie verzorgt, niet. Door de oprichting van een zelfstandige entiteit voor de exploitatie wordt de mogelijkheid voor een private bijdrage of private exploitatie maximaal open gehouden.⁵⁰⁸

Brief aan de Tweede Kamer over exploitatiekosten

In haar brief aan de Tweede Kamer van 23 februari 2004 geeft minister Peijs een overzicht van de uitkomsten van de studies die zijn uitgevoerd. Te verwachten valt dat het van aanvang af mogelijk is de variabele kosten van beheer en onderhoud te dekken. «*Dekking van de totale kosten van beheer en onderhoud uit de gebruiksvergoeding kan (...) pas op lange termijn in beeld komen (exclusief de instandhoudingskosten voor vernieuwing). Dit is niet zonder meer te bereiken. Er is een aantal rigoureuze randvoorwaarden. Het gaat hierbij in elk geval om een wezenlijk andere invulling van de exploitatie met een substantiële verhoging van de gebruiksvergoeding, vrijheden voor prijsdifferentiatie, een effectieve marketing en sales, en een verdere verbetering van het Europese spoorproduct. Daarbij komt het aan op betrokkenheid van marktpartijen en een gunstige ontwikkeling van het vervoer.*» De brief is mede gebaseerd op een aantal nieuwe cijfers over de exploitatiekosten en -opbrengsten.

Nieuwe cijfers over de exploitatiekosten en -opbrengsten

De indicatieve cijfers van de kosten en opbrengsten van de infrastructuurexploitatie uit de rentabiliteitsbrief zijn nader gespecificeerd. Kostenberekeningen van het bureau Metrum zijn gecorrigeerd met gegevens van Prorail, dat op een 12 procent hogere inschatting van de kosten uitkwam. De variabele kosten lopen van € 4,1 tot 6,9 miljoen in 2007 naar € 5,7 tot 11 miljoen op in 2036. De vaste kosten worden geschat op een kleine € 16 miljoen. Daarnaast zijn instandhoudingskosten (benodigde investeringen in vernieuwingen) in beeld gebracht. Deze komen gemiddeld per jaar op zo'n € 7 tot 11 miljoen, over een periode van 30 jaar. De gemiddelde kostenniveaus voor beheer en onderhoud zijn daarmee lager dan eerder door Prorail in februari 2001 aangegeven. In de periode tot 2020 is het opbrengstenpotentieel in lijn met de inschattingen in de Rentabiliteitsbrief uit februari 2003. Het beeld is dus gunstiger dan ten tijde van de Rentabiliteitsbrief.

Over de betrokkenheid van marktpartijen wordt opgemerkt: «*Evenals uit de eerder in 1999 uitgevoerde marktconsultatie komt naar voren dat marktpartijen afwachtend zijn en vooralsnog terughoudend als het gaat om een actieve en risicodragende participatie in de exploitatie van de infrastructuur Betuweroute.*»

Een belangrijke nieuwe stap in de brief is dat het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam wordt uitgenodigd om samen met Prorail en eventueel andere partijen een business case uit te werken voor een kostendekkende exploitatie. De resultaten hiervan zijn op dit moment nog niet bekend.

Met betrekking tot de evaluatie van de «Letter of Intent» stelt de minister dat met afzonderlijke projecten resultaten zijn geboekt. De beoogde doelstelling (gezamenlijk het spoorvervoer te stimuleren, opdat eind 2003 een meer marktgerichte exploitatie van goederenvervoer over het spoor zou zijn gerealiseerd) is niet gerealiseerd en de effecten van de projecten zijn nog onduidelijk. De Letter of Intent heeft niet de katalyserende

⁵⁰⁸ Notitie «Opzet rapportage Exploitatie Betuweroute», zonder datum.

werking gehad die ervan werd verwacht en zal na 2003 niet worden voortgezet.

Het nieuwe perspectief: een rendabele exploitatie

Minister Peijs meent thans dat de doelstelling f 1,5 miljard private bijdrage aan de aanleg te realiseren, geschrapt kan worden.

*Minister Peijs: Het staat er nog steeds PM, maar er wordt gewoon nooit over gesproken. In de laatste voortgangsrapportage staat nog steeds een bedrag voor private financiering. Als je naar het FES gaat, komt het ook meteen weer terug, want V&W krijgt altijd 80% van het FES. What's the big deal, zou ik zeggen. Op een zeker moment is er een motie gekomen van de heer Hofstra, waarin werd gevraagd om ervoor te zorgen dat beheer en onderhoud worden gedekt uit de exploitatie. Dat is de meest recente opdracht uit de Kamer, dus niet om de infrastructuur even terug te verdienen.
Bron: openbare hoorzittingen, 16 september 2004*

De uitdaging die zij ziet is om te kijken of de exploitatie, het beheer en het onderhoud privaat kunnen gebeuren.

Minister Peijs: Wat ik wil doen, is de exploitatie uit handen geven over een lange termijn. Aan het einde van de termijn wordt goedge maakt wat in het begin gemist is. Dat zou het mooiste zijn. Dan voldoen wij overall aan de motie.

Een notitie, die het Centraal Planbureau (CPB) heeft opgesteld op verzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur projecten, laat zien dat dit perspectief niet irreëel is.⁵⁰⁹ Het CPB is van oordeel dat eerdere berekeningen te somber zijn gebleken over de vraaguitval als gevolg van de hoogte van gebruiksvergoedingen. Alternatieve berekeningen van het planbureau laten zien dat bedrijfseconomische rendabele exploitatie zeker niet onmogelijk is. In alle gevallen kunnen de variabele onderhoudskosten worden betaald uit de exploitatie en in veel gevallen ook de vaste kosten en waarschijnlijk ook de vervangingsinvesteringen. Wel zijn hier «vrij stevige» gebruiksvergoedingen nodig, die tot minder spoorvervoer leiden. Maar het maximaliseren van het spoorvervoer is vanuit maatschappelijk oogpunt ook niet gewenst volgens het CPB. Containervervoer is minder gevoelig voor hoge prijzen. Dit kan tot «excess profits» leiden, die de overheid zou moeten afromen. Aldus kan alsnog een zekere bijdrage aan de aanlegkosten van de Betuweroute worden gerealiseerd.

8.6.3 Terugblik op deze periode (2002±2004)

- ± Na de instelling van het Samenwerkingsverband Railgoederenvervoer en de Gebruikersraad in 2000 lijken er vrij weinig vorderingen met de voorbereiding van de exploitatie te zijn gemaakt. Er is anno 2004 nog geen vastomlijnd idee over hoe de exploitatie vormgegeven moet worden.
- ± Het feit dat het initiatief tot het betrekken van private partijen bij «de vliegende start» van de exploitatie van de Betuweroute van het Gemeentelijk Havenbedrijf afkomt, geeft te denken over het functioneren van het Samenwerkingsverband en de Gebruikersraad en over de mate waarin het ministerie met het bedrijfsleven contacten onderhoudt. Duidelijk is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot dat moment geen regierol vervult met betrekking tot de samenwerking tussen partijen ten behoeve van de voorbereiding van de exploitatie.

⁵⁰⁹ CPB-notitie 2004/39, *Vooruitzichten voor spoorvervoer over de Betuweroute*, 24 september 2004.

- ± Door opname in het FES wordt nog steeds het idee van de private bijdrage van f 1,5 miljard in stand gehouden. Dit terwijl minister De Boer al van mening was dat dat niet meer lukt en later minister Peijs van mening is dat het realiseren van een rendabele exploitatie, en niet een private bijdrage aan de aanleg, de doelstelling is.
- ± Minister Peijs zegt de motie Hofstra als de meest recente opdracht van de Tweede Kamer te zien. Desalniettemin staat de f 1,5 miljard private bijdrage nog steeds op de begroting en draagt het bij aan het instandhouden van (de verwarring over) de verwachtingen ten aanzien van een private financiële bijdrage.

8.7 Bevindingen

Een apart hoofdstuk is gewijd aan private betrokkenheid bij de Betuweroute, omdat dit binnen de Betuweroute-casus een markant onderdeel is. Speciale aandacht hierbij gaat uit naar:

1. De context waarbinnen de private betrokkenheid moest worden georganiseerd.
2. De wijze waarop opeenvolgende kabinetten de private betrokkenheid bij de Betuweroute hebben voorbereid.
3. De wijze waarop het kabinet de Tweede Kamer over de private betrokkenheid heeft geïnformeerd en wat de Tweede Kamer met deze informatie heeft gedaan.

1. Context: Complexiteit en onzekerheid

Private betrokkenheid bij de aanleg en de exploitatie van de Betuweroute is altijd met onzekerheden omkleed geweest. Voor alle partijen, ook de Tweede Kamer, was dit vanaf het begin bekend. De private betrokkenheid bij de aanleg, financiering en exploitatie van de Betuweroute moet tot stand worden gebracht in een situatie waarin de condities daarvoor niet onverdeeld ongunstig zijn en/of waren:

- ± een railgoederenvervoermarkt ontbreekt;
- ± er zijn nauwelijks strategische investeerders;
- ± de ontwikkeling van de goederenmarkt en andere modaliteiten is onzeker;
- ± de hele Europese railsector maakt een onzeker liberaliseringstraject door. De NS komt als gevolg hiervan in een verzelfstandigingstraject terecht;
- ± de toekomst van NS Goederenvervoer is onzeker. Uiteindelijk wordt deze tak van NS overgenomen door Deutsche Bahn, dat het in 1999 onderbrengt in het nieuwe concern Railion;
- ± het EU-beleid met betrekking tot infraheffingen en gebruiksvergoedingen is in ontwikkeling;
- ± de aansluiting op het Duitse railnet is onzeker evenals de ontwikkeling van internationale treinpaden;
- ± het beleid ten aanzien van voorwaarden voor privatisering moet nog ontwikkeld worden (flankerend beleid, beschikbaarheid capaciteit, onafhankelijk capaciteitsmanagement);
- ± het project is uitermate gecompliceerd; de afbakening, inhoud en de realisatie van het project zijn onzeker en het denken over privatisering is volop in beweging.

2. Voorbereiding door het kabinet van de private betrokkenheid bij aanleg en exploitatie van de Betuweroute

Algemeen beeld

Vanaf 1990 werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het

betrekken van private partijen bij de exploitatie en financiering van de Betuweroute. Er is veel tijd, energie en geld geïnvesteerd in berekeningen van de rentabiliteit en de ontwikkeling van exploitatiemodellen, terwijl op dat moment nog steeds geen vastomlijnd idee bestaat over de wijze waarop de exploitatie vorm gegeven moet worden. Ook de rentabiliteit van de exploitatie is nog steeds onzeker.

De beleidsvoorbereiding van het privatiseringstraject kenmerkt zich door de neiging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf een model voor private financiering dan wel private exploitatie te ontwikkelen en dit model als uitgangspunt voor de marktbenadering te kiezen. Op dit punt ligt ook de kern van de meningsverschillen die in de loop van de tijd ontstaan tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en onder meer het ministerie van Financiën en Salomon Brothers. Laatstgenoemden zijn voorstander van het «van onderop werken». Dit gaat uit van de veronderstelling dat voor ieder project met eigen unieke kenmerken opnieuw moet worden nagedacht over de geëigende publiekprivate constructie, waarbij private partijen vanaf het vroegste begin dienen te worden betrokken op een wijze dat ze ook gecommiteerd raken. De door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gekozen werkwijze pakt slecht uit in die zin dat marktpartijen alleen vrijblijvend reageren en zich op geen enkele wijze committeren. Een voorbeeld hiervan vormen de marktverkenningen, waarbij het bedrijfsleven zich vrijblijvend opstelt. De verkenningen zijn daarmee ongeschikt om de werkelijke interesse van private partijen te peilen. Desalniettemin worden ze gebruikt ter ondersteuning van het argument dat een private bijdrage haalbaar is.

Omvang private bijdrage

De overheid rekent zichzelf aanhoudend rijk. De omvang van de private bijdrage ± f 1,5 miljard ± wordt als uitgangspunt genomen en vervolgens werd beredeneerd aan welke voorwaarden voldaan moet worden om dat doel te bereiken. Daarmee wordt een zware hypotheek gelegd op allerlei toekomstige beleidsprestaties, die later niet gehaald worden.

Veranderende doelstelling

Private financiering van de Betuweroute is ten tijde van de politieke besluitvorming een harde voorwaarde. Nadat het besluit is genomen, verandert de doelstelling in verschillende opzichten:

- ± stap voor stap ontwikkelt de gekozen vorm zich van private financiering naar private exploitatie;
- ± het moment waarop men private financiering dan wel private exploitatie dient te worden gerealiseerd schuift in de tijd steeds verder naar achteren, vanaf het moment dat in 1995 wordt besloten tot ont koppeling van de aanleg en de financiering;
- ± het belang dat door de politieke top aan de doelstelling van private financiering wordt gehecht, neemt in de tijd af. Private financiering en exploitatie is alleen voor minister Maij-Weggen een harde voorwaarde voor de realisatie van de Betuweroute. Haar uitspraak dat «*geen schop de grond in gaat voordat de private financiering rond is*» maakt veel indruk. Maar zelfs zij voegt hier achteraf aan toe dat het niet de bedoeling is geweest de Betuweroute van tafel te vegen als geen private bijdrage gevonden kon worden verkregen.

Politieke en ambtelijke sturing

Van substantiële inhoudelijke bemoeienis met de privatisering van de Betuweroute vanuit de politieke leiding van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën was geen sprake.

De aansturing binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat van de private betrokkenheid is matig. Via de Stuurgroep Private Financiering Railinfrastructuur (SPRI) en het Project Exploitatie Betuweroute (PEB) worden gedurende een groot aantal jaren tegen niet geringe kosten (zie tabel 6.2) voorbereidende werkzaamheden verricht, die uiteindelijk allemaal verzanden. De SPRI staat buiten de lijn en is en is intern verdeeld, hetgeen de voortgang belemmert. Vertraging in de voortgang van de Betuweroute als geheel, de ont koppeling van aanleg en financiering in 1995, de voorfinanciering in 1998, ambtelijke beleidsvoorkeuren binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het gebrek aan politieke prioriteit nemen de druk om met de betrokkenheid van private partijen voortgang te boeken weg. Het budget, dat is besteed aan de voorbereiding van private financiering en exploitatie van de Betuweroute, is weggegooid geld gebleken.

Figuur 6.2. Kosten voorbereiding private financiering en exploitatie Betuweroute in de periode 1990–2000 (in guldens)

Jaar	Bedrag	Doel
1990	Onbekend	SPRI
1991	476 250	SPRI
1992	1 132 092	SPRI
1993	1 233 240	SPRI
1994	1 424 311	SPRI
1995	1 840 469	SPRI
1996	524 050	SPRI
1997	330 050	SPRI
1998	1 196 000	*Project Exploitatie Betuweroute
1999	14 215 000	**Project Exploitatie Betuweroute
2000	3 089 000	*** Project Exploitatie Betuweroute
Totaal	25 463 462	Project Exploitatie Betuweroute

* Waarvan f 43 700 betalingen aan Coopers & Lybrands

** Waarvan f 12 265 000 betalingen aan PriceWaterhouse Coopers

*** Waarvan f 2 032 000 betalingen aan PriceWaterhouse Coopers

Bron: Nota Stafafdeling Control, directoraat-generaal Goederenvervoer, Ministerie Verkeer en Waterstaat, 9 oktober 2000,/vv0070/RZ

De SPRI gaat in 1997 op in de SPI. De SPI wordt opgeheven op het moment dat er bij het ministerie van Financiën het Kenniscentrum PubliekPrivate Samenwerking wordt ingezien. De komst van dit kenniscentrum heeft geen merkbare invloed gehad op de voorbereiding van de private betrokkenheid bij de Betuweroute.

De rol van het ministerie van Financiën

De (inter)departementale voorbereiding van de privatisering van de Betuweroute kenmerkt zich door een gebrek aan checks en balances. Het ministerie van Financiën slaagt er niet in de door illusies gedreven beleidsvoorbereiding rond de privatisering bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat te doorbreken. De rol van het ministerie van Financiën bij de voorbereiding van de privatisering van de Betuweroute blijft onhelder. De betrokkenheid van het ministerie lijkt een kwaliteitsborging voor dit traject, maar hoewel ambtelijk Financiën bij voortdurende kritische opmerkingen maakt, is het effect ervan beperkt. Klaarblijkelijk nemen opeenvolgende ministers van Financiën een minder hard standpunt in dan hun ambtenaren. Men blijft medewerking verlenen aan de activiteiten in SPRI-verband en aan de PEB. De kritiek die binnen het ministerie van

Financiën leeft op de privatisering van de Betuweroute in de diverse fasen, bereikt de Tweede Kamer niet.

3. Informatievoorziening

Informatievoorziening aan de Kamer

De aan de Tweede Kamer gepresenteerde beleidsinformatie over de haalbaarheid van een private bijdrage, zoals weergegeven in het SPRI-rapport van 1992, het rapport van McKinsey over de bedrijfseconomische rentabiliteit van 1992 en het rapport van de PEB-werkgroep Private Bijdrage uit 2000, is onvoldoende onderbouwd en gebaseerd op arbitraire uitgangspunten, waardoor de Kamer een optimistisch beeld over de haalbaarheid van de private financiering voorgehouden is. Uit de verslagen van de vergaderingen van de SPRI kan worden afgeleid dat dit beeld soms ook bewust is nagestreefd.

De Tweede Kamer is op een aantal punten, zoals de onderbouwing van de haalbaarheid van de private bijdrage, de belangstelling van private partijen, en de problemen die voortvloeiden uit het functioneren van de SPRI en de ontoereikende bevoegdheidsverdeling in de periode tussen 1995 en 1997 door de minister van Verkeer en Waterstaat onvolledig dan wel onjuist geïnformeerd. De informatievoorziening over de private financiering is in algemene zin terughoudend te noemen en deze staat vooral in het teken van toekomstige activiteiten en voornemens met betrekking tot private financiering.

Omgang van Kamer met verkregen informatie

De Tweede Kamer heeft zich onvoldoende ingespannen om het beeld over privatisering, zoals dat door het kabinet is neergezet, door te prikken. Zo is de Tweede Kamer vanaf het begin op de hoogte van onzekerheden waarmee de private bijdrage omgeven is. Bij veel gelegenheden verzuimt de Tweede Kamer door te vragen naar de onderbouwing van beweringen die het kabinet doet. Een achterliggende oorzaak is dat een aantal Kamerleden zich opstelt als medebesluitvormer en mede-uitvoerder, wat ten koste gaat van de vervulling van hun rol als controleur.

9 POLITIEKE STURING EN CONTROLE VAN HET PROJECT BETUWEROUTE

9.1 Van reconstructie naar analyse

In dit hoofdstuk wordt het politiek-bestuurlijk optreden rond het project Betuweroute geëvalueerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het in hoofdstuk 1 gepresenteerde analysekader. De nadruk ligt op politieke sturing en politieke controle bij het project Betuweroute. 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 produkt van een zeer omvangrijke onderzoeksinspanning, die er op gericht geweest is de politieke sturing en controle van het project Betuweroute 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 Betuweroute 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 heeft de commissie 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 Betuweroute. 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 Betuweroute 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 nemen tot bijstelling van de inhoud en organisatie van de beleids-uitvoering.

9.2. Politieke sturing

Regievoering

Opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat hebben het in het dossier van de Betuweroute vrijwel van meet af aan moeilijk gehad met hun dubbelrol. Anders gezegd: zij zijn er niet in geslaagd een goede balans te vinden tussen de rol van projectpromotor en die van procesbewaker. De eerste rol kreeg al snel de overhand, en dat is daarna altijd zo gebleven. Dat werd al zichtbaar bij de *agendering* van de Betuwelijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakte onderdeel uit van een vastberaden belangencoalitie, die de Betuweroute (toen nog Betuwelijn) in krap twee jaar vanuit het niets het SVV 2 wist binnen te leiden. Andere belangen, belanghebbenden en perspectieven op het goederenvervoer in het algemeen en de pro's en contra's van een nieuwe goederenspoorverbinding kregen geen gelijke kans. Mede daardoor heeft het kabinet in deze fase geen gedegen probleemanalyse uitgevoerd of integrale afweging over nut en noodzaak gemaakt.

De sterke rolvermenging die optrad, vloeide deels voort uit de institutionele verhoudingen binnen het beleidsveld. De relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en bepaalde spelers in zijn beleidsveld was indertijd erg hecht. Dit gold niet specifiek voor de Betuweroute

c.q. de Rotterdamse haven, maar ook voor de relatie tussen Verkeer en Waterstaat en bijvoorbeeld KLM, Schiphol, NS en KPN. Beleidsdiscussies en consultaties van «het veld» vonden steeds in een select gezelschap plaats. De wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat de commissie Van der Plas samenstelde, vormt hiervan een cruciale illustratie. Zo kon de agendering van de Betuweroute al snel het karakter krijgen van wat in de bestuurskundige literatuur ook wel wordt aangeduid als een «solutions searching for problems», iets wat de besluitvorming rond de Betuweroute heeft gedomineerd en ook duidelijk zijn weerslag heeft gehad op de kwaliteit van de beleidsinformatie.

Nadat het parlement had ingestemd met het SVV 2, liet het kabinet de touwtjes vieren. Het legde de regie van de *uitwerking* in handen van de NS, de grote protagonist van het project. De NS was mentaal al bezig om de Betuweroute aan te leggen. De NS had daardoor te weinig oog voor de belangen en gevoelens van de omwonenden en betrokken decentrale overheden en riep hiermee verzet op. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat greep aanvankelijk niet in. Pas toen de maatschappelijke weerstand groot en aanhoudend bleek, realiseerde de minister van Verkeer en Waterstaat zich dat de ze de regie zelf weer in handen moest nemen, wilde ze haar beleidsvoorkeur kunnen realiseren. Vanaf dat moment ontpopten minister en ministerie zich tot de belangrijkste en vastberaden vechters voor de Betuweroute. Dat liet geen ruimte over om zich te bekommeren om de kwaliteit van het proces van projectontwikkeling en besluitvorming.

Dat patroon werd zichtbaar bij de PKB 1, die werd uitgebracht terwijl nog aanvullend onderzoek naar de maatschappelijke en bedrijfseconomische kosten en baten had moeten plaatsvinden. De beleidsvoerders op het ministerie van Verkeer en Waterstaat voeren ook nadien een tweeslachtige koers: enerzijds stond overduidelijk alles in het teken van het zo snel mogelijk effectueren van de Betuwelijn op de voorgenomen wijze. Anderzijds ontkwam men niet aan het organiseren van inspraak, onderzoek en advisering. Dat laatste riep het beeld op dat alles nog bespreekbaar was, terwijl dat intern allerminst het geval was.

De minister ging de fase van *inspraak, overleg en advisering* in met een voorkeursvariant die weliswaar kwalitatief beter (en duurder) was dan het oorspronkelijke ontwerp, maar voor decentrale overheden en bewoners bleek dit allerminst afdoende. Er was weinig extra geld vrijgemaakt voor inpassingen en aanvullende voorzieningen. Dit vertaalde zich in een vooringenomen houding van de minister en de meeste andere leden van het kabinet ten aanzien van de mogelijkheden om de Betuweroute op alternatieve wijze(n) uit te voeren. De politieke en ambtelijke regievoering leek er vooral op te zijn gericht discussie uit de weg te gaan. Van een open houding, laat staan doelbewust «pluricentrische», interactieve en lerende benadering was tijdens de uitwerkingsfase van het Betuweproject hoegenaamd geen sprake. Het overleg met decentrale overheden en maatschappelijke organisaties verliep dan ook uitzonderlijk stroef: critici van de kabinetsplannen werden beschouwd als hinderlijke «NIMBY»-spelers die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet namen.

Het kabinet kwam bij de *besluitvorming* in 1993 uiteindelijk toch deels tegemoet aan de wensen van de decentrale overheden en insprekers. Bij publicatie van het kabinetsstandpunt (PKB 3) in mei van dat jaar, bleek een kleine f 400 miljoen extra te zijn vrijgemaakt. Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer werd nog eens f 750 miljoen extra uitge-

trokken. Het waren eerst en vooral flankerende bewegingen: verzet werd afgekocht. Als gevolg van deze attitude en werkwijze zijn in de besluitvormingsfase de kosten van het project in totaal met ongeveer f 2 miljard toegenomen, zonder dat meer duidelijkheid is gekomen over nut en noodzaak van de Betuweroute. Een serieuze kosten-batenanalyse en een systematisch onderzoek naar, en weging van, alternatieven heeft niet plaatsgevonden. Er is geredeneerd vanuit de al door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gekozen voorkeursoplossing en niet vanuit een heldere, ondubbelzinnige probleemdefinitie. Het kabinet heeft alles op alles gezet om het besluit voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 te effectueren.

De wijze waarop het volgende kabinet invulling gaf aan haar regiefunctie rond de *heroverweging* verschilde wel in stijl maar uiteindelijk niet in effecten van wat eraan vooraf ging. In de formatie van 1994 werd om coalitiepolitieke redenen besloten tot een heroverweging. Het kabinet trad toen bewust op de achtergrond, ten faveure van een breed samengestelde, «zware» bestuurlijke commissie, een goed Hollands gebruik bij netelige beleidscontroversen. Tegelijkertijd legde het kabinet wel een scherpe deadline op aan het adviesproces en accepteerde het geen vertraging. Zij stelde daarmee de commissie Hermans voor een praktisch ondoenlijke opgave: die moest een Salomon's oordeel over de Betuweroute vellen, maar kreeg weinig ruimte voor diepgaand feitenonderzoek.

Daar waar het ministerie van Verkeer en Waterstaat het onderzoek van de commissie Hermans moest faciliteren, frustreerde ze materieel het werk van deze commissie. Zo gunde het ministerie McKinsey, dat een voor de commissie Hermans cruciaal onderzoek verrichtte, geen extra tijd om zijn werk af te ronden. De vertraging die het onderzoek van McKinsey had opgelopen, was echter het gevolg van het feit dat Railned (een dochteronderneming van de NS) niet of te laat de noodzakelijke gegevens aan McKinsey aanleverde. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat verzuimde in te grijpen. Daarnaast probeerde het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in de aanbieding van de voorlopige resultaten van datzelfde onderzoek, de commissie Hermans inhoudelijk te beïnvloeden.

Na het rapport van de commissie Hermans, dat een oplossing bood voor het politieke conflict rond de Betuweroute, bestond bij het kabinet en bij de Tweede Kamer geen bereidheid om de gefaseerde aanleg serieus op de agenda te plaatsen. Wellicht zou in een meer ontspannen politiek klimaat ruimte hebben bestaan voor een evenwichtige afweging van alternatieven. In het najaar van 1998 bleek pijnlijk duidelijk dat de Betuweroute voor het kabinet in politiek opzicht reeds in beton gegoten was. Met het versturen van de notitie Betuweroute trachtte het kabinet expliciet te voorkomen dat het tot een nieuwe, serieuze heroverweging kwam. Daartoe schetste het kabinet op offensieve toon de Tweede Kamer doelbewust een onevenwichtig en onvolledig beeld van de situatie.

Het later omstreden geraakte aspect van de *private financiering* van de Betuweroute ontsnapte grotendeels aan politieke regievoering. De betrokken bewindslieden bemoeiden zich er niet mee, op een enkele vergadering of bijeenkomst na. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat liet men de kwestie lange tijd lopen. De Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI) stond buiten de lijn en was intern verdeeld, hetgeen de voortgang belemmerde. Privatisering genoot ten tijde van de politieke besluitvorming over de Betuweroute hoge prioriteit, maar verloor die nadien. Vertraging in de voortgang van de Betuweroute

als geheel, het wegvallen van druk door de ont koppeling van aanleg en financiering in 1995, de voorfinanciering in 1998, de ambtelijke beleidsvoorkeuren binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het gebrek aan politieke prioriteit namen de druk weg om met de privatisering voortgang te boeken. De doelstelling bleef wel gehandhaafd, maar werd in de loop der jaren beetje bij beetje bijgesteld: de mode was veranderd en ervaringen die op dat moment elders met privatisering van publieke infrastructures werden opgedaan, waren niet altijd bemoedigend. Er is in de voorbereiding van de private betrokkenheid bij de aanleg en de exploitatie van de Betuweroute uiteindelijk veel misgegaan, dat door heldere politieke regie en grotere ambtelijke deskundigheid wellicht voorkomen had kunnen worden.

De problemen met de *budgetbeheersing* werden aangepakt door het «sturen op taakstellend budget». De sturingsfilosofie werd nogal rigide toegepast. Het leidde ertoe dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer in het zogeheten Malle Jan-akkoord «versoberingen» aanbrachten in het project, waarvoor de minister politiek geen mandaat had, die niet hard bleken te zijn of waarbij reële kosten uit de projectdefinitie werden gehaald. Het Malle Jan-akkoord was, mede gelet op de aansturingrelatie en de kwaliteit van de projectbeheersing op dat moment, een weinig realistische poging om raming en budget weer in evenwicht te krijgen. Ook twee jaar later, in 2000, was er sprake van boekhoudkundige struisvogelpolitiek.

Het was daarom onontkoombaar dat in de begroting 2003 extra geld werd vrijgemaakt voor de Betuweroute. Opvallend is de constructie die het kabinet hiervoor koos ± de risicoreservering ± en de wijze waarop met de Tweede Kamer over de voorziening is gecommuniceerd. De voorziening was bedoeld voor de Betuweroute én de HSL-Zuid. In het geval van de Betuweroute ging het voor een aanzienlijk deel om tegenvallers en scopemutaties. De onontkoombare budgetverhoging had voor die posten gewoon op reguliere wijze plaats moeten vinden, via directe ophoging van het projectbudget.

Beleidsinformatie

De regering: onderbouwen in plaats van onderzoeken

Nadat de Betuweroute was opgenomen in het SVV 2 als hoofdtransportas voor het goederenvervoer per spoor, startte de NS een projectstudie naar de Betuweroute. Die studie moest antwoord geven op essentiële vragen rond nut en noodzaak van de Betuweroute. Op dat moment ging het formeel nog om een beleidsvoornemen, waarover op projectniveau nog een beslissing moest worden genomen, nadat een zorgvuldige afweging van alle in geding zijnde belangen had plaatsgevonden. Materieel hadden het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het kabinet de strategische keuze voor de Betuweroute al gemaakt. Dat gegeven kleurde de zoektocht naar en de omgang met informatie. In de eerste jaren monopoliseerde de NS, die een van de grootste belanghebbenden was bij een besluit tot aanleg, de informatievoorziening. Andere informatiebronnen of second opinions werden in deze fase niet gemobiliseerd. De kwaliteit van de informatie die de NS aanleverde, bleek onvoldoende. Het kabinet wist dit, maar besloot desondanks de PKB 1 uit te brengen, die volledig stelde op het onderzoek van de NS.

Deze episode vormde het begin van een proces waarin het *onderbouwen* van het genomen principebesluit belangrijker werd geacht dan het *onderzoeken* van de ratio van dat besluit en het verkennen van alterna-

tieven. In plaats van de basispremissen van de NS fundamenteel ter discussie te stellen, borduurden twee van de drie vervolgonderzoeken die het kabinet liet uitvoeren (Knight Wendling en het CPB), voort op het werk van de NS. De onderzoeksopdracht die het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan Knight Wendling verstrekke, was sterk ingeperkt. Knight Wendling moest aan de slag met de vervoersprognoses van de NS. Daarna is er noch door het CPB, noch door het kabinet, een toets uitgevoerd op de kwaliteit van die prognoses. McKinsey, dat het derde vervolgonderzoek voor haar rekening nam, heeft het realiteitsgehalte van haar eigen onderzoek niet gekwalificeerd. Het kabinet zag zich automatisch in haar eigen voorkeur bevestigd en zo kon ook het beeld ontstaan dat de aanvullende onderzoeken die na het uitkomen van de PKB 1 werden uitgevoerd, slechts tot doel hadden het reeds gekozen beleidsvoornemen te legitimeren. Nadien, in 2000, erkende het kabinet alsnog dat het «*proces niet de schoonheidsprijs verdien(de)*» en dat inperking van het onderzoek in een vroege fase «*onderzoek naar andere modaliteiten niet heeft bevorderd*»⁵¹⁰.

Op het moment dat het kabinet ook formeel het *besluit* tot aanleg van de Betuweroute nam, prevaleerde de positieve interpretatie in de informatievoorziening veelvuldig boven de negatieve. Dat gebeurde op allerlei terreinen, maar vooral ten aanzien van de economische aspecten van het besluit. In de communicatie met de Tweede Kamer over de drie aanvullende onderzoeken benadrukte het kabinet die elementen die haar van pas kwamen om de Tweede Kamer over de streep te trekken. Onzekerheden, randvoorwaarden, minder optimistische scenario's en risico's kregen binnen het ministerie en het kabinet nauwelijks aandacht. De bestuurlijke en ambtelijke neuzen stonden al vroeg een kant op: de Betuweroute moest er komen, en de mantra was dat alle beschikbare onderzoeken immers dezelfde kant op wezen.

Zo ook ten aanzien van de private financiering waarover tien jaar lang de schijn is opgehouden. De toezegging dat een private bijdrage van f 1,5 miljard zou worden gerealiseerd, is pas in 2002 door minister de Boer losgelaten. De Tweede Kamer heeft hier al die tijd niet doorheen kunnen ± of willen ± prikken en liet het bij enkele terloopse kritische vragen.

De *heroverweging* van de Betuweroute laat een gemengd beeld zien. Het eerste Paarse kabinet nam de beslissing om de aanleg van de Betuweroute te heroverwegen. Ze liet dit de facto over aan een onafhankelijke commissie, de commissie Hermans. De instelling van deze commissie was weliswaar primair ingegeven door (coalitie)politieke overwegingen, maar het kwam, zeker op het punt van de vervoersprognoses, de kwaliteit van de beleidsinformatie duidelijk ten goede. Desalniettemin moest de commissie Hermans onder grote tijdsdruk werken. Dit maakte haar sterk afhankelijk van derden, en dit wreekte zich uiteindelijk bij het vraagstuk van de capaciteit van het bestaande spoor en de faseringsvarianten. De NS had, als belanghebbende en monopolist van technische informatie, een belangrijk aandeel in de totstandkoming van die beleidsinformatie. De informatie die over deze opties werd verzameld, was onvolledig. Het kabinet had in de follow up alleen oog voor deze door de NS-informatie gestuurde conclusies van de commissie.

De Tweede Kamer: gekleurde en voldongen feiten

De Tweede Kamer kwam in de *besluitvorming* pas relatief laat in het proces formeel aan zet. Zij kreeg aanvankelijk eenzijdige beelden van de situatie voorgeschoteld. Het kabinet presenteerde en rechtvaardigde het project in termen van een dreigingslogica: het niet aanleggen van de

⁵¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999±2000, 27 195, nr. 3.

Betuweroute zou Nederland significante economische schade berokkenen en de nationale milieudoelstellingen zouden in gevaar komen. Van feitelijk onjuiste informatievoorziening ten aanzien van genoemde punten is evenwel geen sprake geweest, want in de spreekwoordelijke «kleine lettertjes» van de stukken werden altijd wel kwalificerende opmerkingen gemaakt. Het ging immers niet om harde feiten maar voorspellingen, en dus om waarschijnlijkheden en foutenmarges.

Nadat het kabinet zijn standpunt publiceerde, werd de Tweede Kamer in de zomer van 1993 voorzien van een zeer grote hoeveelheid informatie. In een paar maanden moest de Tweede Kamer zich een weg banen door een schier oneindige stapel rapporten, die mede loskwamen in het kader van de wettelijk verankerde onderzoeks- en adviseringsprocedures. Het parlementaire debat eind 1993 bestreek niet minder dan 140 rapporten. De betrokken Kamerleden kregen het gevoel door de vele bomen het bos niet meer te zien. Expertise om de verschillende soorten informatie goed te duiden, stond hen vrijwel niet ter beschikking. De Tweede Kamer trachtte daarom zijn positie te versterken door Twijnstra Gudde een externe kwaliteitstoets uit te laten voeren op het kabinetsbesluit.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft zich op deze manier consciëntieus willen voorbereiden op het debat over de PKB Betuweroute. Een beperkend gegeven was dat tot een «quick scan» en niet tot een volwaardige contraexpertise werd besloten. Hierbij heeft mogelijk de, zowel door het kabinet als de Tweede Kamer gevoelde, maar niet objectief bestaande, tijdsdruk een rol gespeeld. In de heersende tijdgeest werden in de beleidsvoorbereiding, daadkracht en voortgang kennelijk belangrijker geacht dan zorgvuldigheid en evenwichtigheid. De Tweede Kamer had achteraf gezien meer tijd kunnen en moeten nemen. Haar belangrijkste aangrijpingspunt, het Twijnstra Gudde-rapport, was ondanks zijn kritische analyse van het project ambigu in zijn conclusies. Dat bood het kabinet een handvat om potentiële scepsis uit de Kamer te neutraliseren. In de *uitvoerings*fase bleef de kwaliteit van het informatieaanbod van het kabinet aan de Tweede Kamer op belangrijke momenten en punten ondermaats. De notitie Betuweroute, waarin het kabinet selectief gebruik maakt van de beschikbare informatie en de Tweede Kamer een onevenwichtig beeld voorschotelt, illustreert dit. Daar kwam bij dat de Tweede Kamer de informatie zelf echter ook onvoldoende opzocht en verwerkte. Tweede Kamerleden leken zich niet altijd bewust van de relevante informatievoorzieningsprocedures, en maakten derhalve niet proactief gebruik van de mogelijkheden die deze boden.

Timing

De regering: strategisch gebruik van haast en geduld

Het fenomeen «tijd» blijkt op verschillende manieren als motief terug te keren in de Betuweroute-casus. De ene keer gaat het om ontwikkelingen die op een gegeven moment in elkaar grijpen, de andere keer hanteert het kabinet de tijd als instrument om politiek mee te bedrijven.

Rond de *agendering* van het project kwam eind jaren tachtig, min of meer toevallig, een aantal lijnen samen. Economisch ging het in Nederland na een aantal slechte jaren beter: er begon geld vrij te komen. Beleidsmatig had de overheid in het ruimtelijk-economische beleid net een omslag gemaakt. Het beleid van beschermen van de zwakke regio's en sectoren werd verlaten. Concurrentie, mededinging en voortdurend vernieuwen waren de nieuwe kernthema's. Op het politieke vlak trad in 1989 een

nieuwe coalitie aan, die duurzame groei op de agenda zette. De Betuwelijn kon in dat licht worden gepresenteerd als investering in zowel economie als milieu. Diverse partijen in de Rotterdamse haven, als ook de NS, namen bovenstaande ontwikkelingen waar en startten een lobby in Den Haag met als doel de Betuweroute letterlijk \pm op de kaart te krijgen. En met succes.

Minder toevallig was dat het kabinet Lubbers III, dat een ambitieuze agenda had op het gebied van infrastructuur, aan het slot van haar regeerperiode nog een aantal belangrijke beslissingen op dat vlak wilde nemen. De tijd begon al te dringen: het «beleidsraam» zou wellicht niet lang open staan en er moest snel gebruik van worden gemaakt. De beschikbare NS-prognoses gaven bovendien aan dat de Betuweroute er snel moest komen: de capaciteit op het bestaande spoor zou ontoereikend zijn om de explosieve groei van het goederenvervoer per spoor op korte termijn te accommoderen. De bestaande tracéwetprocedure, die op dat moment nog werd gevolgd, zou ertoe kunnen leiden dat de aanleg van de infrastructuur aanzienlijke vertraging zou oplopen.

Het kabinet besloot daarom de regie in handen te nemen en voor de Betuweroute een (nog niet wettelijk geregelde) PKB-procedure te volgen. Toen de NS haar Projectnota uitbracht, zette het kabinet deze direct om in een PKB deel 1, ook al was de nota onvoldragen. Er was te weinig tijd voor extra onderzoek. De ambtelijke en politieke calculatie was echter dat met deze stap het project steeds moeilijker omkeerbaar zou worden, en dat was precies wat men wilde. Er moest tempo worden gemaakt; op scherpelijperij en planprocedurele hindermacht zat men niet te wachten. De gang van zaken rond de overeenkomst van Warnemünde illustreert dat het kabinet met twee snelheden werkte. Op hetzelfde moment dat hoorzittingen met belanghebbenden plaatsvonden, werden met Duitsland al gedetailleerde afspraken over de uitvoering van het project gemaakt. Door dergelijke zelfbinding beperkte het kabinet feitelijk de armslag van de Tweede Kamer in de *besluitvorming* over de Betuweroute. Het kabinet gebruikte het tijdargument om druk te zetten op het parlement: uitstel van de besluitvorming was niet gewenst. De Betuweroute moest er komen en snel ook.

Ook in de *heroverweging* speelde het element tijd een grote rol. De heersende politieke impasse rond het project moest en zou binnen een half jaar worden doorbroken. De commissie Hermans kreeg hierdoor slechts drie maanden voor haar advies, waardoor nieuwe, grondige (eigen) analyses op voorhand al vrijwel onmogelijk werden. De commissie Hermans heeft zich in die tijds-klem laten plaatsen. Daarmee heeft zij zichzelf, het kabinet en de Tweede Kamer, de mogelijkheid ontnomen een evenwichtige afweging te maken tussen de alternatieven gefaseerde en ongefaseerde aanleg van de Betuweroute.

Had het bestuur aanvankelijk vooral haast, later ging het juist temporeren. In de *uitvoeringsfase* maakte de minister van Verkeer en Waterstaat tot twee keer toe bewust gebruik van de mogelijkheid het project te vertragen, in een poging budgettaire problemen (deels) op te lossen. De eerste keer was in 1999 toen de kasritmeproblematiek zich voordeed. Besloten werd de speling uit de uitvoeringsplanning te halen om de meerjarige uitgaven van de Betuweroute in het MIT in te kunnen passen. Het risico op vertragingen werd daardoor vergroot. De tweede keer, in 2001, hield de minister de aanbesteding van de bovenbouw aan, waardoor de aanbestedingsstrategie nog eens onder de loep kon worden

genomen. Zij trachtte daarmee te voorkomen dat de aanbesteding het beschikbare budget te boven zou gaan. Daardoor schoof de indienst-stellingsdatum van de Betuweroute naar achteren.

De Tweede Kamer: op achterstand

Het parlement was in de *agendering* en verkenning niet wezenlijk betrokken bij het project. Voor het parlement vormde deel d van het SVV 2 een eerste moment waarop de Betuweroute kwam bovendrijven, maar dan nog als een mogelijk project tussen vele. Er werd bij de behandeling van het SVV 2 in de Tweede Kamer in algemene termen gesproken over de positie van het goederenvervoer per spoor. Van een besluit van de Tweede Kamer over de Betuweroute was op dat moment echter nog geen sprake. Op het ministerie Verkeer en Waterstaat verscheen de Betuweroute vanaf dat moment echter wel al op de plankarten. Daar ging een sturende werking vanuit voor de ruimtelijke reserveringen. Hier bevond zich de kiem van het faseverschil tussen kabinet en Tweede Kamer dat in de hele besluitvormingsfase zijn sporen heeft nagelaten.

Na de parlementaire behandeling van het SVV 2, zag de Tweede Kamer dat er tijdens de *uitwerking* grote maatschappelijke onrust ontstond over de Betuweroute; zij beschikte echter niet over een hefboom om zich met de zaak te gaan bemoeien (anders dan het normale instrumentarium van vragen en moties). Pas toen het kabinet de regie van de NS overnam en de PKB-procedure van start ging, kwam de Tweede Kamer als actor in beeld. Daarmee zat zij echter helemaal aan het einde van de procedure. Dit had als voordeel dat de Tweede Kamer zijn handen vrijhield en zich politiek niet hoefde te binden aan welke optie dan ook. Daar stond echter als zwaarwegend nadeel tegenover, dat de feitelijke politieke bewegingsruimte kleiner en kleiner werd naarmate de tijd voortschreed. Wat eerst nog open en flexibel leek, «stolde» in de opeenvolgende processtappen die het kabinet doorliep. Dat gebeurde voornamelijk door politieke zelfbinding van de kant van het kabinet. Zo liet de Tweede Kamer het kabinet zichzelf politiek binden aan de Betuweroute door het uitbrengen van PKB 1 en door het afsluiten van de overeenkomst van Warnemünde met Duitsland. Verder had de Tweede Kamer geen zeggenschap over de ruimtelijke kwaliteit en de financiële onderbouwing van het «openingsbod» dat het kabinet de maatschappij in PKB 1 deed. Ook kon zij er niet voor zorgen dat het kabinet serieus werk maakte van het aanvullende onderzoek naar de ratio achter het besluit.

In de *besluitvormingsfase* waren de gevolgen daarvan merkbaar. Toen het kabinetsstandpunt uitkwam, had het kabinet onvoldoende naar de uitvoeringsmodaliteiten gekeken en de strategische onderbouwing vertoonde mankementen. Het kabinet oefende druk uit op de Tweede Kamer om snel met een positief besluit te komen. Het kabinet was niet geporteerd van uitstel van de besluitvorming ten behoeve van nadere reflectie en overleg. In theorie hoefde dit alles geen directe belemmering te vormen voor de oordeelsvorming door de Tweede Kamer. In de praktijk bleek dat echter wel het geval te zijn.

In de *uitvoeringsfase* is de Tweede Kamer meerdere malen te laat geïnformeerd. Tweede Kamer en kabinet spraken af dat de voortgangsrapporten binnen drie maanden na afloop van de verslagleggingsperiode aan de Tweede Kamer zouden worden aangeboden. In de praktijk kwamen de voortgangsrapporten soms pas maanden na de afgesproken termijn beschikbaar. Overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat over deze voortgangsrapporten liet dan vervolgens ook nog eens maanden op zich

wachten. Feitelijk zette de Tweede Kamer zichzelf hierdoor in de uitvoeringsfase op een informatieachterstand, want de informatie waarover zij op enig moment beschikte, was per definitie achterhaald. Bijsturing naar aanleiding van de voortgangsrapportages zat er dan ook niet in. Voor het ministerie was dat een gerieflijke situatie, voor de Tweede Kamer een gemiste kans op invloedsuitoefening.

Ditzelfde geldt in nog sterkere mate voor de accountantsrapporten bij de voortgangsrapportages. Tot najaar 2000 moest de Tweede Kamer het in de uitvoeringsfase zelfs geheel zonder stellen. Het befaamde accountantsrapport bij het negende voortgangsrapport, toen de budgettaire spanningen enorm groot waren, verscheen pas de dag voordat in de Tweede Kamer het reguliere voortgangsoverleg zou worden gevoerd.

Oordeelsvorming

De regering: een gemengd beeld

Formeel is alles volgens het boekje gegaan. Met de parlementaire goedkeuring in het SVV 2 werd een indicatieve beslissing genomen, die in eerste instantie door de NS werd uitgewerkt. Door later een PKB-procedure te starten, heeft het kabinet ± zo kan men betogen ± extra aandacht geschonken aan de vele in het geding zijnde belangen. Materieel heeft het kabinet echter op vele momenten de indruk gewekt bevooroordeeld te zijn. De belangrijkste ministers in het kabinet waren vanaf het begin af aan voor de aanleg. Zij zagen wat zij wilden zien en hoorden wat zij wilden horen.

Dit werd steeds opnieuw bevestigd. Van een kritische omgang met nieuw beschikbare informatie was van kabinetszijde weinig sprake. Het aanvoeren van meer kennis en informatie door voor- en tegenstanders van het project ± ontaardend in een ware «rapportenoerlog» ± heeft op geen enkel moment geleid tot het bijstellen van de reeds uitgezette koers. Leidend voor de oordeelsvorming door het kabinet waren hooggestemde maar abstract geformuleerde doelen. De Betuweroute zou als een win-win oplossing moeten worden gezien: goed voor economie én milieu. Wie kon daar nu nog tegen zijn? Andere actoren, die (tegelijktijd) ernstige twijfels uitten over de macro-economische onderbouwing en bedrijfseconomische rentabiliteit van de lijn, evenals over de veronderstelde positieve milieueffecten, kwamen daar niet meer doorheen.

Het kabinet liet dus bij de afweging van pro's en contra's van de Betuweroute steeds een positieve interpretatie van tegenstrijdige informatie prevaleren. Principieel onjuist vindt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dit niet. Het is aan het kabinet zelfstandig politieke conclusies te trekken over een beleidsvoornemen, gehoord allerlei onderzoeksuitkomsten. De regering regeert en de Tweede Kamer controleert. Essentiële voorwaarde is dan wel dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen wat exact de politieke conclusies zijn en wat feitelijk door externe onderzoekers wordt geconcludeerd. In het geval van de Betuweroute heeft het kabinet deze scheidslijn soms onvoldoende in acht genomen. Mede als gevolg hiervan is het beeld ontstaan dat *alle* bureaus, die het kabinet inschakelde, positief tot zeer positief oordeelden over de snelle aanleg van de Betuweroute. Dit bleek bij het onderzoek van deze commissie geenszins het geval te zijn geweest.

Een ander punt is dat het kabinet in de besluitvormingsfase de meerkosten van de aanleg van de Betuweroute, die zich aandienen, niet

afgewogen heeft tegen andere mogelijke investeringen in de infrastructuur en/of op andere beleidsterreinen. Het kabinet is akkoord gegaan met een groot aantal wijzigingen in het ontwerp, soms na lange en bittere discussies met decentrale overheden en ± in december 1993 ± na «afstemming» met de coalitiefracties in de Tweede Kamer. Daarmee werd alsnog (deels) tegemoet gekomen aan de wensen voor wat betreft lokale aanpassingen. De maatschappelijke onvrede die bestond, als gevolg van de wijze waarop de NS in de eerste fase van de besluitvorming opereerde, is daarmee ten dele weggenomen.

De Tweede Kamer: coalitiepolitiek en monisme

De veelheid aan rapporten, de quick scan die die zij liet uitvoeren, en de formele en informele contacten van de individuele fracties boden de Tweede Kamer in beginsel voldoende houvast om het debat met de regering over nut en noodzaak van de Betuweroute vol aan te gaan. Dit gebeurde echter niet. De Betuweroute bleek een verlamdende politieke splijtzwam te zijn. Het parlement was sterk verdeeld langs politieke lijnen: de coalitie was voor, de oppositie was tegen of sceptisch. De externe toets door Twijnstra-Gudde leidde niet tot nieuwe inzichten aan beide zijden van de scheidslijn: zij versterkte slechts de heersende meningen. De coalitie schaarde zich achter het kabinet, maar bedong daarvoor wel een prijs: toen het over de tracé-uitwerking ging.

De wijze waarop de besluitvorming in de Tweede Kamer in deze fase verliep was weinig transparant: in de media is daar wel eens schamekend de kwalificatie «koehandel» aan gegeven, en die indruk is na het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten allerminst weggenomen. Tussen de coalitiegenoten waren voorafgaand aan het debat in de Tweede Kamer afspraken gemaakt over de uitkomsten ervan, waardoor de behandeling van de PKB Betuweroute in hoge mate al vantevoren een gelopen race was.

De heroverweging leek de Tweede Kamer een nieuwe kans te bieden om nut en noodzaak van de Betuweroute onder de loep te nemen. Nadat de commissie Hermans het besluit herbevestigde, kromp de ruimte voor inhoudelijke discussie en oordeelsvorming echter tot een minimum. Het alternatief van de gefaseerde aanleg, dat het CPB daarna aanreikte, werd genegeerd door kabinet en Tweede Kamer. Het kabinet stortte zich op de verschillende deelaspecten van het commissieadvies: het flankerende beleid bleef liggen, maar er werd wel ruim f 800 miljoen vrijgemaakt voor extra aanpassingen in het ontwerp van de Betuweroute. De extra aanpassingen konden in de Tweede Kamer op veel steun rekenen. Ook deze investeringen werden noch door Tweede Kamer, noch door het kabinet, afgewogen tegen investeringen elders.

9.3 Politieke controle

Verantwoordingsinformatie en debat

In de *controlerelatie tussen uitvoerders en minister* was de projectbeheersing in de periode 1995±1998 een groot zorgpunt. Aan basale voorwaarden voor effectieve controle op de uitvoering (een eenduidig plan van eisen, een goed werkende auditfunctie, systematische informatievoorziening) werd niet voldaan. De projectdirectie en NS Railinfra-beheer kregen daardoor geen greep op het operationele proces. Na 1998 werd het beheersinstrumentarium op uitvoeringsniveau versterkt en uitgebreid.

In deze fase was er ook onvoldoende aandacht voor de implicaties van de bijzondere relatie tussen de overheid en NS Railinfrabeheer. In tegenstelling tot de besluitvormingsfase, toen beide partijen wilden dat er een positief besluit over de Betuweroute zou worden genomen, liepen hun belangen niet langer automatisch parallel. Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd een kleine projectdirectie ingericht, die belast werd met de controle en aansturing van de taakorganisatie NS Railinfrabeheer. Het politieke mandaat (tijd, geld en scope) was echter onvoldoende uitgewerkt in taakstellende normen waarmee de projectdirectie, en dus de minister, de uitvoering kon bewaken en zonodig kon bijsturen. Een formele, uitgewerkte opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontbrak bovendien. NS Railinfrabeheer kon hierdoor (in principe) voor rekening en risico van de overheid werken. Dit leverde een spanningsveld op. In de ogen van minister Netelenbos, die van haar projectdirectie eiste dat er gestuurd werd op taakstellend budget, was NS Railinfrabeheer er niet toe genegen om hier koste wat kost aan mee te werken.

Er ging het nodige fout in de relatie tussen NS Railinfrabeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar zeker ook *binnen het ministerie*. De afstemming tussen de diverse departementale spelers was matig, waardoor aan de top van het ministerie onvoldoende zicht bestond op de uitvoering. De tekortkomingen in de departementale sturings- en controlerelaties werden blootgelegd, toen de secretaris-generaal een externe audit liet uitvoeren. Daarop werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingegrepen: de Stuurgroep Grote Projecten werd ingesteld. De kwaliteit van de interne informatievoorziening en afstemming bleef echter ondermaats. In de periode februari ± mei 2001 werden de stuurgroep en de minister door hun eigen organisatie niet goed geïnformeerd over de spanningen tussen raming en budget.

Mede vanuit die achtergrond ontstond de later zo omstreden risico-reservering. Het oordeel daarover moet genuanceerd zijn. Op ambtelijk niveau was het besef ten volle doorgedrongen dat kostenoverschrijdingen, gezien de omvang van de spanning, onvermijdelijk zouden zijn. Met de overgang van het project naar Rijkswaterstaat kwam steeds meer zicht op de financiële problematiek. In de zomer van 2002 kwam er bovendien een nieuwe minister en 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 bijna € 400 miljoen voor de Betuweroute. De onnodig krampachtige wijze waarop de minister omging met het instrument dat hiervoor werd bedacht ± de risicoreservering ± heeft 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.

Die paradoxale situatie is ongetwijfeld ook het resultaat van de uiterst problematische *controlerelatie tussen regering en Tweede Kamer* waarvan al voor 2002 sprake was. Gedurende de hele periode 1995±2002 is de Tweede Kamer, zowel bedoeld als onbedoeld, onvolledig geïnformeerd over de spanningen tussen ramingen en budget. Niet één keer is de Tweede Kamer goed inzicht gegeven in de spanning tussen raming en budget. De Tweede Kamer was hierdoor niet in staat zichzelf een beeld te vormen van de zeer aanmerkelijke beheersingsproblemen die optraden in de uitvoeringsfase. Ze kon het project niet bijsturen. De Tweede Kamer

ondernam echter ook nauwelijks pogingen de noodzakelijke informatie wel boven tafel te krijgen.

In de ogen van minister Netelenbos was de beperkte informatievoorziening omtrent de spanningen tussen raming en budget een logisch uitvloeisel van haar filosofie van «sturen op taakstellend budget». Sturen op taakstellend budget staat op zichzelf echter niet haaks op de voorschriften uit de Procedureregeling Grote Projecten. Ook in dat geval moet de Tweede Kamer tijdig en juist geïnformeerd worden over (dreigende) kostenoverschrijdingen, over voorstellen te vermijding daarvan en over de (eventuele) budgettaire inpassing ervan. Dat is niet gebeurd en daarvan zijn in voorgaande hoofdstukken vele voorbeelden gegeven.

Daarnaast heeft de departementale accountantsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zeven jaar lang (vanaf 1993) niet aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Daardoor werd de Tweede Kamer beroofd van een belangrijke bron van deskundige en (semi-)onafhankelijke financiële informatie. Hiermee is niet gehandeld naar letter en geest van de Procedureregeling Grote Projecten. De Tweede Kamer kan overigens verweten worden dat ze ook aan dit punt niet meer aandacht heeft besteed.

De Tweede Kamer moet er vanuit kunnen gaan dat de departementale accountant haar periodiek een juist en zo volledig beeld geeft van de projectrealisatie. Anders kan er geen «level playing field» worden gecreëerd tussen Tweede Kamer en de minister. De eerste twee basisrapportages die de departementale accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat heeft uitgebracht boden de Tweede Kamer te weinig informatie om een goede voortgangscontrole mogelijk te maken.

Oordeelsvorming en sanctionering

Voor wat betreft de *controle relatie* tussen minister en uitvoerders gold dat in de eerste jaren van de uitvoering de minister van Verkeer en Waterstaat evident niet «in control» was. De minister kon ± of wilde ± niet beschikken over instrumenten om de taakorganisatie NS Railinfrabeheer bij te sturen. Na 1998 kenmerkte de ambtelijke en politieke controle op de uitvoering zich door vallen en opstaan. Er ontstond weliswaar geleidelijk aan meer zicht op wat zich rond «de bouwput» afspeelde, maar dit kon niet voorkomen dat de budgettaire spanningen toenamen. Na aanvankelijk de positie van de projectdirectie ongemoeid te laten, besloot minister Netelenbos in 2001 alsnog in te grijpen en de aansturing van het project bij Rijkswaterstaat onder te brengen. Die begrijpelijke interventie kwam eerder te laat dan te vroeg.

In de *controle relatie tussen de Tweede Kamer en de regering* heeft de eerstgenoemde betrekkelijk tandoos geopereerd. Deels is dat te wijten aan het feit dat zij slecht en/of laat werd geïnformeerd en dus ook niet tot scherpe politieke oordelen over de projectbeheersing kon komen. Deels is het terug te voeren op de bestaande monistische politieke verhoudingen, waarin zelfs uitvoeringsproblemen van de Betuweroute kennelijk belangrijk genoeg zijn voor de coalitiestabiliteit om Kamerleden van regeringsfracties ertoe te bewegen zich gedisciplineerd achter het kabinetsbeleid te scharen en zich te onthouden van het trekken van consequenties.

9.4 Lessen uit het project Betuweroute

De Tweede Kamer en de regering kunnen en moeten lessen trekken uit de wijze waarop het project Betuweroute door beide partijen is aangestuurd en gecontroleerd. De burger heeft recht op een zorgvuldiger, evenwichtiger en democratischer sturing van de besluitvorming over grote projecten en een slagvaardigere politieke controle op de ontwikkeling en uitvoering ervan, dan bij de Betuweroute het geval is geweest. Op grond van bovenstaande analyse komt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten tot vijf 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 HSL-Zuid. 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 tot 15 jaar opnieuw de vinger op min of meer dezelfde zwakke plekken leggen. De analyse die de commissie heeft gemaakt van het project Zuiderzeelijn wijst ontegenzeggelijk in die richting.

Les 1: Organiseer de besluitvorming over grote projecten zo dat de doelstellingen en voortgang van projecten regelmatig worden herijkt. Creëer aldus ruimte voor bijsturing voordat «onomkeerbare» fysieke en politieke feiten ontstaan.

De besluitvorming over grote projecten is dermate complex en de afbreukrisico's ervan zijn dermate groot, dat zorgvuldigheid en evenwichtigheid in de besluitvorming terdege moeten worden geborgd. Bij het project Betuweroute ging het politiek en ambtelijk teveel over daadkracht en snelheid en te weinig over draagvlak en zorgvuldigheid. Het dominante beeld is er een van een kabinet dat per se een bepaald project tot stand wilde brengen en genoeg politieke wil en genoeg geld had om verzet van andere partijen af te kopen. Zo slaagde het erin een altijd fel omstreden gebleven beleidsvoornemen er «door te drukken». Kritische maatschappelijke belangenorganisaties en decentrale overheden konden daar maar beperkte «hindermacht» tegenover stellen. Zelfs een om politieke redenen noodzakelijk geachte «heroverweging», kon de eenmaal ingezette beweging niet stoppen.

Kenmerkend voor het project Betuweroute is dat het project uiteindelijk doorgang heeft gevonden ondanks sterke, voortdurend terugkerende twijfel bij allerlei partijen in de samenleving en binnen het openbaar bestuur aan nut en noodzaak van deze goederenspoorverbinding. Het project is daarmee een schoolvoorbeeld van «bestuurlijke realisatiemacht tegen de klippen op». Velen bestreden de economische en milieutechnische onderbouwing van de lijn, in de uitwerkings- en uitvoeringsfase stapelden de complicaties zich op en namen spanningen toe, maar de verantwoordelijke beleidsvoerders zijn gedurende het gehele proces niet wezenlijk afgeweken van hun voorkeursoplossing.

Zij hebben hun voorkeur weten om te zetten in bindende politieke beslissingen en hebben het aanvankelijk heftige tegenspel van decentrale overheden en burgers geneutraliseerd. Dat kon dankzij twee omstandigheden. Binnen politiek «Den Haag» werd gebruik gemaakt van het Nederlandse systeem van coalitiepolitiek, waarin sprake is van «strategisch monisme» tussen kabinet en Kamerfracties. Als het issue maar belangrijk genoeg is, zal zelfs een diep-sceptische Tweede Kamer-

meerderheid op het beslissende moment verdampen, omdat de woordvoerders van de regeringsfracties na zachte of minder zachte aandrang «van boven» uiteindelijk wel overstag gaan en het kabinetsbeleid steunen om een politieke crisis af te wenden. Dit fenomeen was bij de HSL-casus pregnant aanwezig in de besluitvorming over de Groene Harttunnel. Bij de casus Betuweroute speelde een andere bijzondere omstandigheid een rol: na de verkiezingen in mei 1994 kwamen de VVD en D66 in de regering. De VVD-fractie in de Tweede Kamer, die een jaar eerder tegen de PKB 3 had gestemd, kon zich niet aan het strategisch monisme onttrekken en zij moest langs de lijn van het regeerakkoord haar «verlies nemen en knopen tellen», om met de woorden van de toenmalige fractiewoordvoerder, de heer Blaauw, te spreken. De twee nieuwe coalitiegenoten bedongen wel een hoge prijs: er kwamen extra inpassingsmaatregelen in het tracé, waarvoor ruim f 800 miljoen gulden werd vrijgemaakt. Van een kritische opstelling van de Tweede Kamer ten aanzien van de Betuweroute was daarna eigenlijk geen sprake meer, temeer daar het CDA eenmaal in de oppositiebanken beland, nog lange tijd een steunpilaar van het project bleef.

In de bestuurlijke verankering van het project buiten Den Haag speelde daarnaast de beschikbaarheid van geld voor extra aanpassingen een centrale rol. Het kabinet slaagde erin de tot grote hoogte gegroeide bestuurlijke verontwaardiging ± als gevolg van het aanvankelijk botte, directieve optreden van zowel de NS als de minister van Verkeer en Waterstaat in de betreffende regio's te temmen ± door ruimhartig met de geldbuidel te zwaaien. Verschillende keren zelfs werd tegemoet gekomen aan de eisen die het decentrale verzet stelde en die (ook) in de Tweede Kamer weerklonken.

Les 2: Verbeter de kwaliteit van nut- en noodzaakdiscussies in de eerste stadia van projectontwikkeling. Waarborg daartoe dat een brede variëteit aan ideeën en invalshoeken op tafel komt en serieus gehoor krijgt bij zowel regering als Tweede Kamer.

Rond een groot project dat niet steunt op een overtuigende onderbouwing van nut en noodzaak, blijven inhoudelijke en politieke vraagtekens zweven. Dat vertaalt zich in voortdurende strijd, hoge besluitvormingskosten en zware druk op de uitvoering. In het geval van de Betuweroute is sprake is geweest van besturen op basis van een combinatie van vrees, hoop en geloof, niet op basis van onderzoek, debat en creativiteit. Het gevolg was dat al vroeg in het proces binnen kabinet en ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaalde veronderstellingen tot geloofsartikelen werden verklaard. Een proces, dat werd angeblazen doordat de «inner circle» van externe belanghebbenden, die de agendering van het project domineerde, een rotsvast vertrouwen had in zowel de noodzakelijkheid als de succesansen van het project. Een vertrouwen dat niet meer ter discussie werd gesteld, zelfs niet toen er «buiten» een pandemonium uitbrak en redenen voor gerede twijfel aan de fundamenteën onder het beleid zich opstapelden.

Het eerste geloofsartikel ging over de aard en ernst van het probleem waarvoor de Betuweroute een oplossing moest vormen. Hier was sprake van een dreigingsbeeld: Nederland stond op het punt de prijs te betalen voor een langjarige periode van onderinvesteren in ruimtelijke infrastructuur. De Nederlandse concurrentiepositie als transportland stond op het spel, en de Betuweroute vormde een noodzakelijk onderdeel van een strategie om dit tij te keren. Zonder Betuweroute kon de Rotterdamse

haven het wel vergeten; met de Betuweroute zou de wereld er voor de Rotterdamse haven heel anders uit zien.

Het tweede geloofsartikel betrof de merites van de oplossing. Dit was juist optimistisch van toon en was geworteld in de op dat moment in verschillende kringen heersende ideologische preoccupaties: goederenvervoer per spoor is per definitie de meest milieuvriendelijke oplossing, en \pm minstens zo belangrijk de Betuweroute is een aantrekkelijke «business case». Het zou weinig moeite kosten om private participatie in de lijn te realiseren.

De eerste verklaring voor de bestuurlijke hardnekkigheid waarmee het project Betuweroute werd gepromoot is dat de verantwoordelijke beleidsvoerders van meet af aan diep overtuigd waren van hun gelijk, en psychologisch niet langer bereid en in staat waren eraan te twijfelen. Ook niet in het licht van later binnenkomende informatie die erop duidde dat de aannamen achter het project minder eenduidig en solide waren dan aanvankelijk gedacht. Dit patroon \pm politiek-bestuurlijke verstrikking \pm doet zich bij veel grote projecten voor.

Bij de agendering van de Betuweroute bleek «de oplossing» er al met al eerder te zijn dan het probleem. Het idee voor de lijn kwam in een stroomversnelling doordat het budgettaire tij voor infrastructuurinvesteringen begon te keren. Er zat geld aan te komen; nu moesten er bestemmingen voor dat geld worden gevonden. Van die gelegenheid (ook wel een «beleidsraam» genoemd) heeft in dit geval een coalitie van Rotterdamse havenbelangen en de NS gebruik gemaakt, om het oor van departement, vakminister, ICES en kabinet te krijgen voor iets waar men al veel langer brood in zag: een nieuwe achterlandverbinding per spoor voor de Rotterdamse haven. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ging in deze beweging mee, en ontpopte zich in het vervolg van het project meer als een cliënteledepartement dan als een departement van algemeen bestuur. De ambtelijke en bestuurlijke oesters sloten zich snel. Voor discussies over alternatieven en varianten \pm zoals binnenvaart en ondergrondse aanleg \pm stond men niet meer open.

Zeker in het geval van uiterst complexe en fundamenteel ambigue domeinen zoals het ruimtelijk-economisch beleid zijn er grote risico's verbonden aan een te vroege en te eenduidige politiek-ambtelijke binding aan een bepaald beleid. Die risico's zijn zowel inhoudelijk als politiek van aard. In inhoudelijk opzicht neemt de kans toe dat men zich vastlegt op slecht doordachte, niet onderbouwde, suboptimale oplossingen. In politiek opzicht neemt de kans toe dat men zichzelf onbedoeld veroordeelt tot een strijdmodel waarin het bestuur de eigen visie gaat proberen er «door te drukken» en het dus uiterst moeilijk zal zijn om daadwerkelijk legitimiteit voor het te voeren beleid te verwerven (ook als dat «door-drukken» \pm zie les 1 \pm wel lukt). Het is daarom raadzaam om in de ambtelijke en politieke routines voor projectontwikkeling en -selectie voorzieningen te treffen die ervoor zorgen dat er vroeg in het proces een brede variëteit aan ideeën en invalshoeken op tafel komt en een serieus gehoor krijgt. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten sluit zich aan bij een eerdere WRR-aanbeveling terzake: meer variëteit en creativiteit in de nut-/noozaakverkenningen levert beter doordachte projectalternatieven op en vermindert maatschappelijke weerstanden. Dit kost wellicht meer tijd dan de huidige gang van zaken in deze fase, maar die extra kosten worden nadien ruimschoots teruggewonnen in de vorm van een

hogere kans op maatschappelijk renderende arrangementen en minder tijdrovend verzet in de uitwerkings- en uitvoeringsfase.

Les 3: Voorkom rapportenoorlogen en andere vormen van improductief gebruik van kennis door nieuwe arrangementen voor het gebruik van kennis bij de besluitvorming over grote projecten te ontwikkelen.

Kennis is macht, zo luidt het cliché. De casus Betuweroute laat zien dat macht zich ook zonder kennis ontplooit. Sterker nog, de bestuurders die zich vroegtijdig en onverzettelijk vastlegden op de Betuweroute bleken weinig behoefte aan hoogwaardige kennis te hebben. Desalniettemin werd over de Betuweroute letterlijk een reusachtige stapel kennis geproduceerd. Zie ter illustratie de foto waarop het Kamerlid Leers naast de meer dan menshoge stapel van rapporteren staat. Die foto dateert overigens al uit 1993.

Die enorme stapels vloeiden voort uit de vereisten die de bestaande procedures (Tracewet, PKB etc.) zijn verankerd, maar ook omdat het project zo omstreken was. De verantwoordelijke bestuurders waren niet geïnteresseerd in een rationele keuze voor een bepaald beleidsalternatief, zij waren vooral bezig met het rationaliseren («onderbouwen», «draagvlak verwerven») van reeds gemaakte keuzes. Omdat andere partijen geen ingang vonden voor een open discussie bij het ministerie en ± in de eerste fasen ook niet bij de NS, grepen ook zij, net als de beleidsvoerders, naar onderzoeken en analyses als instrument om het eigen gelijk te bewijzen.

Zo kon rond de Betuweroute een ware en tamelijk ontluisterende «rapportenoorlog» ontstaan: over nut en noodzaak, over milieueffecten, over bedrijfseconomisch rendement. Het leek erop of iedereen zijn eigen bureau en zijn eigen rapport mobiliseerde, zo lang het maar zei wat men horen wilde. Als dat niet het geval was, werd er (subtiele) druk uitgeoefend om de inhoud bij te veilen. Als dat niet lukte, kon het rapport altijd nog in een la belanden. En als dat niet mocht, kon men het natuurlijk heftig bestrijden ± bijvoorbeeld met weer een ander «tegenrapport».

Het ontbrak in het proces aan een partij die er *niet* op was gericht zijn eigen belang te behartigen, maar om ervoor te zorgen dat er hoogwaardige discussie en weloverwogen oordeelsvorming plaats vond. Ook de Tweede Kamer kon deze rol niet vervullen. Ten opzichte van de regering was haar informatiepositie te zwak en daardoor kon ze noch een sturende rol van betekenis spelen in de discussie over nut en noodzaak van de Betuweroute, noch de rapportenoorlog tot een goed einde brengen. Door deze onmacht kwamen de belangrijkste debatten in het teken te staan van het politiek hanteerbare vraagstuk van de inpassing van de Betuweroute. Zo ging het in 1995, op het moment suprême, over de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal en de vraag hoe de benodigde f 17 miljoen kon worden verkregen.

De casus Betuweroute toont aan dat er werk moeten worden gemaakt van het opnieuw doordenken voor de relatie tussen kennis en beleid. In het proces rond de Betuweroute was sprake van een perverse relatie, die zowel kennisproducenten als beleidsvoerders bij tijd en wijle diep frustreerden, en die parlement noch burgers veel wijzer maakte bij hun pogingen tot oordeelsvorming over de kwestie. Adviesorganen zoals de RMNO hebben recent gedachten ontvouwd over het (her)ontwerp van onderzoeks- en adviesfuncties rond complexe beleidsvraagstukken. De commissie beveelt aan dat regering en Tweede Kamer zich in deze

ontluikende discussie mengen en op zoek gaan naar nieuwe arrangementen voor kennismanagement, advisering en kennisgebruik.

Les 4: Garandeer vroegtijdige betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de agendering, selectie en initiatie van grote projecten en definieer duidelijk wat de rol van de Tweede Kamer in deze fasen is.

De rol van de Tweede Kamer is bij het project Betuweroute net als bij het HSL-Zuid project niet glansrijk, maar zeker niet zonder betekenis. Zij was niet glansrijk in haar rol als medebesluitvormer, omdat de Tweede Kamer in feite geheel buiten beeld bleef tijdens de cruciaal gebleken voorfase van de beleidsontwikkeling. Zij werd buiten de initiële nut- en noodzaakafwegingen gehouden. Daardoor kon zij zich weliswaar nadien nog roeren in de discussie, maar wel met een minister en een ambtelijk bolwerk dat het eigen standpunt figuurlijk gesproken al in beton had gegoten.

De Tweede Kamer was wel een arena waarin maatschappelijke, decentrale belanggroepen intens lobbyden om te redden wat er te redden viel, toen de komst van de Betuweroute onafwendbaar leek. Dat leidde tot een spel met, en om, amendementen, dat uiteindelijk niet zozeer in de Tweede Kamer zelf werd gespeeld en beslecht, als wel in de antichambres van het parlement. De eerdergenoemde monistische verhoudingen speelden daarbij een wezenlijke rol.

Dat alles maakte het proces weinig doorzichtig ± zelfs niet voor deze commissie ± en weinig overtuigend vanuit het gezichtspunt van legitimiteit.

De Tweede Kamer was evenmin erg succesvol in de vervulling van zijn controlerende taak. Zij had last van haar dubbelrol: ze had A gezegd (het project geslikt) en moest nu ook B zeggen (de realisatie ervan accepteren). De Tweede Kamer boette na de go/no go-beslissing ook aan alertheid in. Zij tolereerde de summiere informatievoorziening over de voortgang van het project, en stelde weinig kritische vragen over de organisatie en het verloop van de uitvoering, terwijl daar wel alle aanleiding toe bestond.

Een volwaardige en constructieve invulling van de rol van de Tweede Kamer bij grote projecten zoals de Betuweroute wordt belemmerd door weeffouten. Die betreffen de afwezigheid van de Tweede Kamer in de voorfasen van het beleidsproces en de onduidelijke scheiding tussen de medebeslissende en controlerende functies van de Tweede Kamer. Daarnaast ontbreekt het de Tweede Kamer aan manoeuvreerruimte door het «strategisch monisme» van regeringscoalities bij belangrijke kwesties zoals megaprojecten.

Les 5: Waarborg dat de Tweede Kamer ook in de uitvoeringsfase zijn positie als controleur ook werkelijk goed invulling kan geven, zowel waar het de sturing en controle ten aanzien van de projectdoelen betreft als ook de projectbeheersing.

Los van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen kabinet en Tweede Kamer, rijst het beeld, dat de Tweede Kamer in de uitvoeringsfase ook niet precies wist waarop ze het project Betuweroute moest bijsturen en controleren. Of het nu ging om de meer beleidsmatige kwesties die speelden of de meer uitvoeringsgerichte zaken.

Zo is onduidelijk op welke *maatschappelijke* doelen wordt gestuurd en welke concrete *effecten* men nu exact wil bereiken. Dit werd vooral

duidelijk toen de discussie over nut en noodzaak in 1998 weer opspeelde naar aanleiding van de oproep van de acht hoogleraren en er nieuwe rapporten over de milieueffecten van de Betuweroute verschenen. Het ontbrak de Tweede Kamer aan een eenduidige toetssteen om het project Betuweroute (tussentijds) te beoordelen: het was dus onduidelijk of het project nu wel of niet op schema lag. Het zicht in de «cockpit» was te beperkt en dan wordt het moeilijk remmen en/of bijsturen. Illustratief in dit opzicht is de conclusie van de VSNU in 2000 dat het *«nog steeds ontbreekt aan essentiële economische en milieutechnische informatie over het goederenvervoer per spoor»*.

Het gevolg hiervan was de Tweede Kamer ook onvoldoende kritisch naar de informatie van het kabinet heeft *kunnen* kijken, vooropgesteld dat ze geen last zou hebben gehad van haar dubbelrol (zie les vier). Wanneer de minister van Verkeer en Waterstaat in het najaar van 1998 de notitie Betuweroute naar de Tweede Kamer stuurt en op offensieve toon de Tweede Kamer ervan tracht te overtuigen dat er geen aanleiding is om tot een heroverweging van het project over te gaan, kan de Tweede Kamer ook weinig anders doen dan de vele argumenten die de minister hiervoor te berde brengt, voor kennisgeving aan te nemen.

Daarentegen lijkt de Tweede Kamer, ten aanzien van de projectbeheersing, op papier wel over voldoende «tools» te beschikken om de voortgang van het project te monitoren en bij te sturen. Een belangrijk handvat in dit proces vormt de door de Tweede Kamer opgestelde Procedureregeling Grote Projecten. Deze regeling stelt eisen aan de informatie die de Tweede Kamer mag verwachten over de projectbeheersing gedurende de uitvoeringsfase. Het periodiek door de minister van Verkeer en Waterstaat te versturen voortgangsrapport neemt daarbij een centrale plaats in. Die voortgangsrapportages, zo is geconcludeerd, boden de Tweede Kamer echter onvoldoende steun in haar taak. De rapporten kwamen te laat en de informatie over de projectbeheersing was meer dan eens niet juist en vrijwel zonder uitzondering onvolledig.

Juist om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer er zeker van kan zijn dat ze over goede informatie beschikt, voorziet de Procedureregeling Grote Projecten in een accountantscontrole op de voortgangsrapporten. Ook deze bepaling blijkt echter onvoldoende waarborg te bieden. De eerste twee rapportages die de departementale accountantsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de uitvoeringsfase uitbracht, boden de Tweede Kamer weinig tot geen houvast. De totstandkoming van het accountantsrapport bij het negende voortgangsrapport toont aan dat de DAD in de huidige structuur in een rolconflict terecht kan komen: de dienst is formeel hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, maar wel tegelijkertijd extern controleur.

Les 6. Verklein de afstand tussen Tweede Kamer en het ambtelijk apparaat.

De Tweede Kamer werd bij het project Betuweroute ernstig gehandicapt door de scherpe formele en psychologische scheidslijnen die tussen haar en het ambtelijke apparaat bestonden. Het zogeheten «primaat van de politiek», waaronder de ambtelijke dienst functioneert, is de laatste jaren te eng uitgelegd als het primaat van de regering c.q. de bewindspersoon. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vormde daarop geen uitzondering. Ook binnen dat ministerie was het kennelijk volkomen geaccepteerd dat de Tweede Kamer zo veel mogelijk «op afstand» moest worden

gehouden, inclusief soms vergaande vormen van wat de Deense hoogleraar Flyvbjerg in een openbare hoorzitting «misinformatie» noemde. De betrokken Tweede Kamerleden kregen en namen op hun beurt weinig de kans om zich te laten voorzien van onpartijdige, deskundige informatie uit de ministeries. Daarmee miste zij een kans om iets te doen tegen de enorme informatieachterstand waarmee zij op de belangrijke momenten in het beleidsproces kampte. Een Tweede Kamer die zijn informatiepositie structureel wil verbeteren, moet iets doen aan het wederzijdse «vijandbeeld» dat momenteel op veel plaatsen in Den Haag de betrekkingen tussen Tweede Kamer en ambtenarij verzuurt.

Overeenkomst tussen de Minister van V&W van Nederland en de Bondsminister van Duitsland, 31 augustus 1992

De Minister van Verkeer en Waterstaat van het Koninkrijk der Nederlanden
en
de Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland

met het oogmerk het volume van het railgoederen- en railpersonenvervoer tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland te verhogen,

ernaar strevend het vervoersaandeel in het goederen- en personenvervoer ten gunste van de spoorwegen merkbaar te veranderen,

geleid door de wens rekening te houden met de belangen van de milieubescherming, een betere bereikbaarheid van de industriecentra en de ontlasting van de wegen – zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1

1. Beide Partijen zullen het Nederlandse en Duitse railgoederen- en railpersonenvervoer in het kader van hun bevoegdheden verbeteren door op elkaar afgestemde maatregelen op het gebied van de railinfrastructuur.

2. Beide Partijen zullen overeenkomstig hun aandeel in het exploitatieprogramma de voor de exploitatie van het Nederlands-Duitse vervoer per hogesnelheidstrein benodigde hogesnelheidsvoertuigen ter beschikking stellen.

Artikel 2

1. Om het in artikel 1, eerste lid, omschreven doel te bereiken, zijn de volgende maatregelen voorzien onder het voorbehoud van het doorlopen van de volgens het nationale recht van beide zijden voorgeschreven procedures:

a. in het Koninkrijk der Nederlanden:

* voor het railgoederenvervoer:

- aanleg van een hoofdtransportas voor het railgoederenvervoer, Betuwelijn Rotterdam – Zevenaar – Nederlands-Duitse grens
- aanleg en uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuwelijn naar de grensovergang Oldenzaal/Bad Bentheim
- aanleg en uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuwelijn naar de grensovergang Venlo/Kaldenkirchen
- uitbreiding van de railinfrastructuur in de haven van Rotterdam (twee extra sporen met elektrificatie, uitbreiding van de terminal)
- maatregelen teneinde de capaciteit van het rangeerstation Kijfhoek volledig te benutten
- aanleg/uitbreiding van de aansluiting van Amsterdam en Schiphol met de Betuwelijn

* voor het railpersonenvervoer op lange afstand:

- uitbreiding van de lijn Amsterdam – Utrecht – Arnhem – Zevenaar – Nederlands-Duitse grens voor het hogesnelheidsvervoer overwegend tot 200 km/uur;

b. in de Bondsrepubliek Duitsland voor het railgoederen- en het railpersonenvervoer op lange afstand:

- uitbreiding van de lijn van de Duits-Nederlandse grens – Emmerich – Oberhausen voor het hogesnelheidsvervoer (totstandbrengen van volledige capaciteit, derde spoor tussen Wesel en Oberhausen, verhoging van de maximumsnelheid tot overwegend 200 km/uur)

- uitbreiding van het knooppunt Oberhausen (tweesporige ongelijkvloerse verbindingen naar Duisburg en Herne)
 - uitbreiding van de lijn Oberhausen-Osterfeld Süd – Bottrop Süd – Herne (herstel van de tweesporigheid en tweesporige ongelijkvloerse verbindingen in Herne)
 - uitbreiding van de lijn Oberhausen – Düsseldorf-Eller – Keulen (totstandbrengen van de volledige capaciteit en ongelijkvloerse verbindingen in de regio Keulen op de rechteroever van de Rijn)
 - uitbreiding van de lijn Neuß–Keulen/vier extra sporen Neuß–Keulen-Longerich, ongelijkvloerse verbindingen in de regio Keulen op de linkeroever van de Rijn).
2. De aanleg- en uitbreidingswerkzaamheden zullen, om knelpunten in het railgoederen- en het railpersonenvervoer te vermijden, gefaseerd tijdig worden afgerond binnen de volgende termijnen:
- a. aan Nederlandse zijde:
 - maatregelen voor het hogesnelheidsvervoer: uitbreiding van de lijn Amsterdam – Utrecht – Arnhem – Zevenaar – Nederlands-Duitse grens in twee fasen.
Eerste fase: Amsterdam – Utrecht tot naar verwachting 1998–2005.
Tweede fase: Utrecht – Arnhem – Nederlands-Duitse grens tot naar verwachting 2005–2010;
 - maatregelen voor het goederenvervoer: eerste fase (1991–1996): uitbreiding tot twee sporen van de railinfrastructuur in de haven van Rotterdam met inbegrip van electrificatie en uitbreiding van de terminal, tweede fase (1993–1998): aanleg van de Betuwelijn met inbegrip van maatregelen om de capaciteit van rangeerstation Kijfhoek volledig te benutten, derde fase (2000–2015) aanleg/uitbreiding van de aansluiting van Amsterdam en Schiphol met de Betuwelijn, aanleg/uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuwelijn naar de grensovergang Oldenzaal/Bad Bentheim, aanleg/uitbreiding van de aansluitende verbinding van de Betuwelijn naar de grensovergang Venlo/Kaldenkirchen.
 - b. aan Duitse zijde door opname in het «Bundesverkehrswegeplan» (nationaal verkeerswegenplan):
 - Eerste fase: maatregelen voor de verhoging van de maximumsnelheid voor personenvervoer tussen de Duits-Nederlandse grens – Emmerich – Oberhausen tot overwegend 200 km/u en het creëren van capaciteit voor het in deze fase te verwachten goederenvervoer (voltooiing zo mogelijk tegelijk met de ingebruikneming van de Betuwelijn en het aan te leggen traject Keulen – Rhein/Main naar verwachting 1998/2000),
 - Tweede fase: vervolgens tijdige verwezenlijking van de maatregelen die noodzakelijk zijn om het in de periode tot 2010 te verwachten goederenvervoer te verwerken.

Artikel 3

Beide Partijen verplichten zich ertoe

- a. de samenwerking tussen de spoorwegmaatschappijen van beide Staten verder te ontwikkelen,
- b. de verhoging van de snelheden voor de hogesnelheidsvoertuigen op de gemoderniseerde bestaande trajecten te bevorderen,
- c. elke vorm van samenwerking te versterken die de harmonisering van de technische kenmerken van beide hogesnelheidsnetten toestaat, alsmede
- d. alle maatregelen te implementeren, die de op elkaar afgestemde benutting van de netten bevorderen en de grensovergang vergemakkelijken.

Artikel 4

1. De Minister van Verkeer en Waterstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland worden ten minste jaarlijks door een gemeenschappelijk rapport geïnformeerd over de voortgang van de verwezenlijking van de genoemde plannen en de daaruit voortvloeiende ontwikkeling van de markt voor de spoorwegmaatschappijen.
2. Bij het optreden van vertragingen bij de verwezenlijking van de genoemde plannen dienen beide ministers onmiddellijk te worden verwittigd.
3. De Minister van Verkeer en Waterstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland zullen passende maatregelen treffen om de nakoming van deze Overeenkomst te waarborgen.

Artikel 5

Voor zover de noodzaak zich voordoet deze overeenkomst aan te passen, zullen beide Partijen dit doen.

Artikel 6

Deze overeenkomst treedt in werking op de dag van ondertekening.

Gedaan te Warnemünde op 31 augustus 1992

in twee oorspronkelijke exemplaren, elk in de Nederlandse en de Duitse taal, zijn in beide teksten gelijkelijk authentiek.

De Minister van Verkeer en Waterstaat van het Koninkrijk der Nederlanden

De Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland

Het advies van de commissie Hermans

Hierna volgt in aanvulling op hoofdstuk 6 een inhoudelijke bespreking van het rapport van de commissie Hermans.

1. Overwegingen

De commissie Hermans meent dat de discussie over de Betuweroute zich te veel gericht heeft op het nationale niveau en te weinig op het internationale niveau. Het argument dat de Betuweroute moet worden aangelegd onder het motto Nederland Distributieland verdient volgens de commissie Hermans nuancering. De in het verleden gerealiseerde groei is zonder spoorvervoer van enige betekenis tot stand gebracht. *«Erkend moet natuurlijk wel worden dat met name het wegvervoer in toenemende mate tegen problemen zal aanlopen en dat het bieden van een spooralternatief daarop een goede reactie kan zijn.»* Veel aandacht besteedt de commissie aan de milieuproblemen die het wegtransport met zich brengt. Het zware vrachtverkeer op de weg stoot aanzienlijk meer schadelijke stoffen uit en verbruikt meer energie dan het goederenvervoer over spoor en water. De feitelijke hinder van vrachtwagens is groot, ondanks hun relatief kleine bijdrage aan de congestie. *«Enerzijds is derhalve sprake van directe milieunadelen, anderzijds draagt het vrachtvervoer bij aan de hinder en onveiligheid voor andere, evenzeer economisch relevante weggebruikers.»* Deze visie blijkt medebepalend te zijn voor de keuze die de commissie Hermans uiteindelijk maakt.

2. Vervoersprognoses

De vervoersprognoses laten een aanhoudende groei van het internationale goederenvervoer zien. Vooral het containervervoer groeit snel. De prognoses van het bureau NEA laten een stijging zien van 765 miljoen ton in 1990 naar ruim 1200 miljoen ton in 2015 in en door Nederland. Dit betekent een stijging van de omvang van het goederenvervoer van 60 procent in 15 jaar. Van die goederenstromen is voor de commissie Hermans slechts het vervoer over de oost-west as relevant. De prognoses voor de totale goederenstromen zijn sinds 1992 nauwelijks veranderd.

Tabel 1 Totale goederenstromen op de oost-west as naar verschijningsvorm (miljoen ton)

Verschijningsvorm	1990	2015	procent verandering
Container	10	32	+ 220
Stukgoed	66	177	+ 168
Bulk	174	274	+ 57
Totaal	250	483	+ 93

Bron: McKinsey (1995)

De commissie Hermans constateert dat hierbinnen de trend is dat de vervoersvolumes over langere afstanden toenemen. De commissie constateert voorts dat aan deze prognoses nogal wat veronderstellingen ten grondslag liggen. *«Bij geheel andere veronderstellingen [dan het European Renaissance-scenario waarvan wordt uitgegaan], bijvoorbeeld een veel lagere groei, ontwikkelt de vervoersvraag zich natuurlijk anders. De commissie kiest als uitgangspunt bij haar beschouwingen de bovenvermelde prognoses. Zij wijst daarbij op het belang hiervan: bij een zo*

sterk groeiende goederenstroom hoort extra capaciteit in welke vorm dan ook. Is die capaciteit er niet, dan zal ook de groei stagneren.»

Op basis van deze algemene prognoses buigt de commissie Hermans zich over de vraag op welke wijze deze goederen hun eindbestemming zullen bereiken.

TNO-Inro ontwikkelt in opdracht van de commissie een zestal scenario's.⁵¹¹ TNO-Inro bouwt daarbij voort op het werk van McKinsey uit 1992 zonder dit overigens onverkort over te nemen. De zes scenario's verschillen wezenlijk van elkaar. Naast een scenario bij ongewijzigd beleid, waarbij de concurrentiepositie van de verschillende modaliteiten niet wijzigt, ontwikkelt TNO-Inro twee efficiencyscenario's en drie beleidsmatige scenario's. Voor ieder scenario is het omslagpunt weg/spoor en weg/binnenvaart berekend (zie tabel 2).

Tabel 2 Goederenvolumes per modaliteit op de oost-west as (miljoen ton)

	Nulsituatie	Efficiency	Efficiency plus	Heffingen	Heffingen plus	Limitering
Spoor						
± Maritieme containers	1,3	1,6	2,6	3,7	5,6	9,8
± bulk	15,0	15,0	15,0	20,8	27,7	36,0
± stukgoed	2,4	3,4	5,4	6,7	13,4	32,4
Totaal	18,7	20,0	23,0	31,2	46,7	78,2
Binnenvaart						
± Maritieme containers	8,4	4,7	4,7	8,4	12,3	25,8
± bulk	210,0	210,0	210,0	216,1	221,6	227,1
± stukgoed	233,0	23,4	23,0	30,1	30,1	81,0
Totaal	241,4	238,1	237,7	254,6	264	333,9
Wegvervoer						
± Maritieme containers	25,9	29,4	28,4	23,5	17,8	0,0
± bulk	52,0	52,0	52,0	40,1	27,7	13,9
± stukgoed	142,0	140,6	139,0	130,6	123,9	54,0
Totaal	219,9	222,0	219,4	194,2	169,4	67,9
Omslagpunt						
± weg/spoor	738	639	490	379	267	267
± weg/binnenvaart	200	250	243	194	142	142

Bron: TNO-Inro (1994).

In het *efficiencyscenario* veronderstelt TNO-Inro dat:

- ± de variabele kosten van de binnenvaart dalen met 20 procent door de inzet van grotere schepen en andere efficiencymaatregelen;
- ± door de invoering van shuttletreinen en andere nieuwe modaliteiten de variabele kosten van het spoor met 15 procent dalen en de vaste kosten met 25 procent;
- ± het wegvervoer een efficiencyverbetering van 20 procent behaalt waardoor de variabele kosten eveneens dalen met 20 procent.

In het *efficiency-plus-scenario* wordt een sterke verbetering van de concurrentiepositie van spoor en binnenvaart ten opzichte van weg verondersteld. Door efficiencymaatregelen dalen de variabele kosten van het spoorvervoer met 50 procent en de vaste kosten met 25 procent. In de binnenvaart worden de variabele kosten met 33 procent verlaagd.

⁵¹¹ TNO-Inro, Spoorvolumes op de oost-west as onder verschillende scenario's, Delft 19 januari 1995.

In de *beleidsmatige scenario's* wordt er naast efficiencyverbetering bij spoor en binnenvaart uitgegaan van een ontmoedigingsbeleid ten aanzien

van het wegvervoer, waardoor de omslagpunten nog verder dalen. In het heffingenscenario worden externe effecten aan het containervervoer per weg doorberekend ter grootte van f 0,35 per kilometer.

In het *heffingenscenario* gaat het om f 1 per kilometer. In het meest extreme geval, het limiteringscenario, kan het wegvervoer boven de 100 kilometer strikte maatregelen tegemoet zien.

Naast de scenario's van TNO-Intro beschikt de commissie Hermans ook over nieuwe prognoses van McKinsey.⁵¹² Het gaat om een actualisatie van de McKinsey-prognoses uit 1992, waarbij McKinsey als nieuw element een onderscheid introduceert tussen twee serviceniveaus. Afhankelijk van de economische ontwikkeling en de ontwikkeling van het spoorvervoer zijn er vier «natuurlijke spoorvolumes, zoals wordt weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 Natuurlijke spoorvolumes per productiesysteem in 2015 (miljoen ton)

Productiesysteem	Global Shift		European Renaissance	
	Lage service	Hoge service	Lage service	Hoge service
Combi cargo (container)	6,2	8,3	13,6	16,9
Charter cargo (bulk) ¹	7,5	7,5	10,3	10,3
Unit cargo (stukgoed) ²	2,2	6,7	3,8	11,2
Totaal	16	23	28	38

Bron: McKinsey (1995)

¹ Er wordt geen hoog/laag scenario onderscheiden bij chartervervoer per spoor, omdat er weinig mogelijkheden bestaan om het serviceniveau te differentiëren. In de beide scenario's wordt het huidige marktaandeel als maximum gehanteerd. Er vindt dus geen extra modal shift plaats.

² Unit cargo is bij uitstek het terrein waarop de weg een groot voordeel heeft. Bij een hoog serviceniveau wordt het huidige marktaandeel als maximum gehanteerd (geen relatieve groei dus). Bij een laag serviceniveau wordt ervan uitgegaan dat rationalisatie (lees: minimalisatie) plaats vindt. Alleen gevaarlijke en zware goederen blijven op het spoor.

De keuze om ook rekening te houden met een laag serviceniveau, komt voort uit de veronderstelling dat bij een minder goede organisatie en logistiek in het spoorvervoer verladers binnen snel geneigd zullen zijn de overstap naar het spoor te maken. De te behalen winst voor de verlader (lagere transportkosten) zal dan groter moeten uitpakken dan wanneer sprake is van een hoog serviceniveau. McKinsey veronderstelt op basis van gesprekken met verladers dat deze grens bij een verschil van 30 procent in kostprijs ligt.

3. Milieueffecten

Twijnstra Gudde heeft in opdracht van de commissie Hermans het energieverbruik en de schadelijke emissies van een aantal stoffen berekend (zie tabel 4).

⁵¹² McKinsey & Company, «Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer», Amsterdam, januari 1995.

Tabel 4 Geïndexeerde emissies en energieverbruik voor goederenvervoer over de oost-west-as in 2015 (basisjaar 1990).

	NOx	CO2	VOS	SO2	Energie
Basisjaar 1990	100	100	100	100	100
Ongewijzigd beleid	185	265	280	265	260
Efficiency	145	210	225	210	210
Efficiency plus	135	200	220	200	200
Heffingen	135	200	200	200	200
Heffingen plus	120	170	175	175	170
Limitering	65	80	50	80	85

Bron: Twijnstra Gudde (1995)

Bij de berekening heeft Twijnstra Gudde de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ± de technische ontwikkeling ter verbetering van de emissies per ton/kilometer vindt plaats conform de landelijke doelstellingen. «*Dit houdt in dat in 2010 de emissie en het energieverbruik per ton/kilometer van vrachtauto's nog steeds een factor 3 à 4 groter zijn dan die van binnenschepen en de trein.*» Ook in het scenario bij ongewijzigd beleid is deze verbetering verdisconteerd;
- ± de efficiencyverbeteringen leiden bij een gelijkblijvend vervoersvolume tot een afname van het aantal transportbewegingen van 20 procent bij wegtransport, 20 procent bij binnenvaart en 15 procent bij railtransport. Bij het scenario met verdergaande efficiencyverbeteringen (efficiency-plus) wordt een afname gehanteerd van 20 procent bij wegtransport, 33 procent bij binnenvaart en 50 procent bij railtransport.

De commissie Hermans constateert op basis van de berekeningen het volgende:

1. Het limiteren van het vrachtvervoer draagt het meeste bij aan de doelstellingen van duurzame ontwikkeling zoals aangegeven in het nationale milieubeleid. «*Ten opzichte van 1990 wordt echter slechts een reductie van 15 procent tot 50 procent gerealiseerd. Hiermee is wel een trendbreuk gerealiseerd ten opzichte van de autonome groei en wordt de taakstelling van de CO₂-reductie voor wat betreft het vervoer over de oost-west-as gerealiseerd.*»
2. De overige scenario's laten een duidelijke afname zien van het energieverbruik en de emissies. «*Met name bij een ingrijpende efficiencyverbetering wordt een aanzienlijke afname gerealiseerd van 20 procent tot 25 procent ten opzichte van de autonome ontwikkeling, doordat het aantal transportbewegingen afneemt.*» Deze veronderstelde efficiencyverbetering wordt tot stand gebracht door een verbetering van de beladingsgraad.
3. Het opleggen van beperkte heffingen (f 0,35 per kilometer) aan het wegverkeer geeft een reductie van emissies en energieverbruik van 25 procent ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Indien een heffing van f 1 per kilometer aan het wegverkeer wordt opgelegd, neemt deze reductie toe tot 35 procent. «*Deze reductie is onvoldoende om de landelijke doelstellingen te halen. Sterker nog, de totale emissies van CO₂, VOS, SO₂ en het energieverbruik nemen ten opzichte van 1990 toe met 70 procent tot 75 procent.*»

4. Minstens 30 miljoen ton

Wanneer de vervoersprognoses (en bijbehorende) milieueffecten op tafel liggen, buigt de commissie Hermans zich over de vraag welke prognoses als uitgangspunt moet dienen voor haar oordeel. De commissie merkt ten eerste op dat het om prognoses gaat waarbij «*veranderingen in de uitgangspunten en veronderstellingen nogal grote verschuivingen kunnen veroorzaken.*» Ten tweede acht de commissie het niet plausibel dat het scenario bij ongewijzigd beleid zich zal voltrekken. «*Dat is wel het geval voor de efficiencymaatregelen.*» Ook vindt de commissie het redelijk te veronderstellen dat in toenemende mate externe effecten via heffingen aan het vervoer zullen worden toegerekend. «*Dit alles leidt ertoe dat de commissie tenminste een vraagontwikkeling aanhoudt die gebaseerd is op het heffingen-plus-scenario. (...) Alles overziende concludeert de commissie dat het voor een beoordeling van de capaciteit verantwoord is te rekenen met een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoor (oost-west as vice versa) in 2015 van tenminste 30 miljoen ton die ± zie de scenario's ± aanzienlijk kan toenemen.*»

De commissie gaat er vanuit dat door de synergie tussen economie en milieu de verwachte efficiencyverbetering kan worden gerealiseerd en dat «*het politiek mogelijk wordt (een deel van) de milieukosten van het goederenvervoer toe te rekenen aan het vrachtverkeer.*» Een trendbreuk naar milieuvriendelijk goederenvervoer is echter alleen onder het heffingenscenario te realiseren. De vraaguitval zal groeien naarmate er meer beperkingen worden opgelegd.

De keuze voor het heffingen-plus-scenario is in hoge mate bepalend voor de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Hermans. Het is geen neutrale keuze: de commissie loopt vooruit op de vraag welke modaliteiten de groei van het goederenvervoer moeten opvangen. Dit scenario veronderstelt dat voorrang wordt gegeven aan vervoer over spoor en water. Mevrouw Cramer, destijds lid van de commissie Hermans, verwoordt duidelijk dat het bij de keuze van de commissie voor het heffingen-plus-scenario om meer ging dan alleen prognoses en inschattingen, maar dat *visie en wil* hier ook een rol spelen.

Mevrouw Cramer: De afwikkeling van het goederenvervoer over de weg, met die gigantische extra stromen, zou een enorm probleem worden. Er zou extra congestie ontwikkeld worden, extra milieuvervuiling en onveiligheid op de wegen. Al zou men geen andere modaliteit zoals een Betuwelijn aanleggen, dan had er veel gedaan moeten worden om die groei via het wegverkeer af te wikkelen. Dit betekende verbreding van al die wegen, aparte rijstroken of nieuwe wegen wat ook gevolgen voor kosten en het milieu had. Wilde de commissie zo'n gigantische toename van het goederenvervoer over de weg?

Bron: openbare gesprekken, 3 september 2004.

Ook de heer Hermans meent dat met de keuze voor het heffingen-plus-scenario uitdrukkelijk een belangrijk signaal wordt afgegeven.

De heer Hermans: (...) Bovendien weet je dat Duitsland Rotterdam ziet als een belangrijke aanvoerhaven voor de producten die het nodig heeft. Op basis daarvan kom je tot een prognose van het te verwachten goederenvervoer, dat voor een groot deel langs de Oost/West-as zou worden afgewikkeld. Als je die ontwikkeling gewoon haar gang laat gaan, moet je afgezien van de ruit rondom Rotterdam al gigantisch bijbouwen voor de A15 en de A12, voor de wegverbindingen met Duitsland, die aansluiten op wegen die

*eveneens een beperkte capaciteit hebben. En je weet dat Duitsland en andere landen bezig zijn om het spoor steeds meer te ontwikkelen. Alle leden van de commissie vroegen zich af of dit scenario nu wel wenselijk was, of dit het scenario was dat wij aan het kabinet zouden moeten adviseren. (...) Het punt is dat je met het geven van zo'n analyse meer doet dan het uitvoeren van een opdracht. Elk lid van de commissie nam zijn verantwoordelijkheid om de commissie te laten aangeven welke ontwikkelingen naar haar mening gewenst of misschien minder gewenst zouden zijn. De commissie gaf dus heel nadrukkelijk ook een waardeoordeel over de oplossingsrichtingen.
Bron openbare hoorzittingen, 3 september 2004.*

5. Aanbod en knelpunten vervoersinfrastructuur

Na deze strategische keuze gaat de commissie Hermans in op de vraag op welke modaliteit de groei van de goederenstromen terecht moet komen: het spoor of het water? Over het vervoer over water is de commissie positief, maar zij ziet ook nadelen. Bij het vervoer naar de zogenaamde «droge bestemmingen» moeten de goederen worden overgeslagen, wat extra kosten met zich brengt. De commissie oordeelt dat de binnenvaart daardoor geen volledig uitwisselbaar alternatief vormt voor het wegvervoer. De heer Hermans herhaalt dit nog eens voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten:

De heer Hermans: Wij hebben ook aangegeven dat er volop gebruik zou kunnen worden gemaakt van de capaciteit van de binnenvaart. Het was alleen de vraag of de binnenvaart in alle opzichten de groei van de transportvraag zou kunnen opvangen. Wij gingen ervan uit dat de binnenvaart een deel zou kunnen accommoderen, maar lang niet alles. De aard van sommige producten leent zich bijvoorbeeld niet voor vervoer met de binnenvaart, dat immers wat langzamer is dan de trein, terwijl het wegvervoer in sommige gevallen nog sneller kan zijn. Wij hielden er ook sterk rekening mee dat er voor de binnenvaart aan de grens een overslagpunt nodig zou zijn, omdat de verbindingen met Zuid-Duitsland en Oost-Europa minder goed zijn. Wij hadden toen al vrij snel boven tafel dat elk overslagpunt de kosten zo zou doen toenemen dat de aantrekkelijkheid van de Rotterdamse haven zou afnemen, terwijl wij er wel van uitgingen dat Rotterdam als mainport zeer belangrijk was.

Omdat hetzelfde geldt voor de andere niet-spooroplossingen, concludeert de commissie Hermans dat een deel van de groei via het spoor moet worden geaccomodeerd.

6. Capaciteitsuitbreiding

De volgende vraag is of de bestaande spoorcapaciteit voldoende groeimogelijkheden biedt of dat een nieuw tracé nodig is. In paragraaf 6.5 is uitgebreid op deze discussie ingegaan. De conclusie van de commissie op dit punt is «dat het voorgestelde tracé van de Betuweroute, met name door milieu-overwegingen ten aanzien van het bestaande gebied, hoger scoort dan een gedeeltelijke aanleg met verder gebruikmaking van het bestaande net, en ook de grootste capaciteit geeft en dus het beste kansen biedt voor een beleid dat gericht is op terugdringing van het wegvervoer».

De commissie spreekt zich hier definitief uit voor aanleg van de Betuweroute en ziet geen financierbare alternatieven. Rest alleen nog de derde onderzoeksvraag: de tracékeuze en inpassing van de Betuweroute. De commissie Hermans oordeelt dat het Voorontwerp Tracébesluit «verantwoord en evenwichtig» is. Het ontwerp is gebaseerd op normen die voor

een deel belangrijk strenger zijn dan de normen die langs het bestaande spoorwegnet gelden. Het genoemde investeringsbedrag van f 7,4 miljard beschouwt de commissie daarbij als reëel.⁵¹³ Extra voorzieningen zouden naar haar mening wel een verbetering kunnen betekenen, maar zijn niet absoluut noodzakelijk. Als «*aandachtsgebieden voor verbeteringen*» noemt de commissie:

- ± Hardinxveld-Giessendam/Giessenlanden;
- ± Gorinchem/Schelluinen;
- ± Geldermalsen/Meteren;
- ± Tiel/Kerk-Avezaath, en;
- ± Kruising Pannerdensch Kanaal/Rijnstrangengebied.

Deze locaties zijn reeds aangeduid bij de inspraak en het bestuurlijk overleg, maar hebben niet geleid tot inpassingsmaatregelen in de PKB 4. Dit betekent dat deze maatregelen zullen leiden tot aanvullende procedures, waarmee tijd is gemoeid. De meerkosten van deze maatregelen worden geraamd op circa f 1,2 miljard. Toepassing van het door NS ontwikkelde M-baan-concept over een lengte van 35 km kan daarnaast een verdere verbetering betekenen, omdat het leidt tot minder geluid en minder trillingen. Dit kost circa f 400 miljoen. Als laatste wijst de commissie op de mogelijkheid om lokaal een «hoog/laag» pakket toe te passen, waarmee de Betuweroute in zijn geheel ongelijkvloers wordt. Meerkosten van dit pakket bedragen f 280 miljoen. De commissie Hermans is van mening dat eventuele extra voorzieningen «*zouden moeten worden afgewogen tegen het oplossen van andere knelpunten in het Nederlandse transportsysteem.*»

⁵¹³ Door prijspeil aanpassingen was de raming gestegen van 7,1 miljard gulden (PKB deel 4) naar 7,4 miljard gulden.

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 werkerrein 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 1

VOORGESTELDE WIJZIGINGEN IN DE PROCEDUREREGELING EN DE BIJLAGEN BIJ DE PROCEDUREREGELING

I

Aan artikel 3 van de regeling wordt het volgende lid toegevoegd:

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.

II

Artikel 5 van de procedureregeling wordt als volgt geherformuleerd¹:

lid 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

lid 2: Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages *en accountantsrapporten* worden in het kader van de besluitvorming over het project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijk bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

III

Aan artikel 5 van de procedureregeling wordt het volgende lid toegevoegd.

lid 3: Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals in onderdeel B punt 8 van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

IV

Aan de regeling wordt een nieuw artikel toegevoegd dat luidt:

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

¹ Wijzigingen zijn cursief weergegeven.

door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld.

V

Bijlage B punt 1 wordt als volgt gewijzigd:

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 project begroting, de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt. Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en uitgaven hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

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.

VI

Bijlage B punt 3 wordt als volgt gewijzigd:

Bij 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 voortgangsrapportage 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.*

VII

Bijlage B punt 5 wordt als volgt gewijzigd:

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 artikelonderdeel geboekt.

VIII

Aan bijlage B wordt de volgende vier punten toegevoegd:

Indien bij een groot project sprake is van aanbesteding, dient in de voortgangsrapportages te worden vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is. Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.

De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden.

Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapport-

tage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

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 verantwoordelijkheid 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.

Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot project-status.

IX

Ten einde nadere structuur aan te brengen in bijlage B worden de 10 punten onderverdeeld in en gehergroepeerd naar de volgende thema's:

- Aanwijzingen voor financiële informatie
- Aanwijzingen voor de inhoudelijke informatie
- Aanwijzingen over actualiteit en peildata
- Overige aanwijzingen

X

Aan de bijlage wordt een onderdeel C toegevoegd dat luidt:

C: Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen en de oorspronkelijke projectplanning.
5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

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 project-status.

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 (hoofdlijnen 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 tegenvallers 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 Betuweroute (1982–2003)

Datum	Gebeurtenis
1982	
4 november:	mevrouw Smit-Kroes (VVD) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.
1983	Het rapport van Poeth en Van Dongen verschijnt. Het rapport is een pleidooi voor goederenvervoer per spoor.
1985	Het rapport «Masterplan voor de toekomst van de Rotterdamse haven» van het GHR verschijnt. GHR wijst op de mogelijkheid om de bestaande Betuwelijn uit te bouwen.
1987	De vereniging Nederland Distributieland (NDL) wordt opgericht.
1988	SVV 2 (deel a) verschijnt. De Betuweroute wordt hier niet in genoemd. Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wordt gepubliceerd.
1989	Tijdens de inspraak op deel a van SVV 2 breekt NDL een lans voor de Betuweroute
januari	Het rapport «Plaats en toekomst van het Havenbedrijf in (main)port Rotterdam»
april	Minister Kroes stelt de commissie Van der Plas in.
juni	De provincies Gelderland en Zuid-Holland en een aantal Kamers van Koophandel bieden de minister van Verkeer en Waterstaat een onderzoek aan van NEA en Logitech. In het onderzoek wordt gepleit voor opwaardering van de bestaande Betuwelijn.
12 juli	Commissie Van der Plas publiceert haar rapport: «Strategie voor het goederenvervoer per spoor». De commissie pleit voor onorthodoxe maatregelen, waaronder de aanleg van de Betuwelijn.
7 november	Mevrouw Maij-Weggen (CDA) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat.
1990	Nota «Economie met open grenzen».
juni	NS publiceert het «Toekomstplan voor het goederenbedrijf Rail 21 Cargo». De aanleg van de Betuweroute is een voorwaarde om een rendabele exploitatie van het goederenvervoer mogelijk te maken.
april	De SPRI wordt opgericht.
26 juni	SVV 2 (deel d) verschijnt waarin het kabinet aankondigt een projectstudie naar de Betuweroute te starten.
1991	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) verschijnt.
januari	De Stuurgroep Betuweroute wordt ingesteld, waar ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM en vertegenwoordigers van de NS zitting in hebben.
10 januari	NS publiceert startnotitie Betuwelijn.
maart	De commissie m.e.r. stuurt het advies voor de richtlijnen voor de MER aan de minister van Verkeer en Waterstaat.
mei	Minister Maij-Weggen stelt de richtlijnen voor de m.e.r. vast.
1992	
februari	Het kabinet stuurt de Voortgangsnota Infrastructuur aan de Tweede Kamer. In die nota verwoordt het kabinet dat ze meer greep wil krijgen op grote projecten. Aangekondigd voor grote projecten van nationaal belang een PKB-procedure te volgen.
maart	Er is fundamentele kritiek vanuit de ICES, vooral van de zijde van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken op het voornemen de PKB 1 uit te brengen.
16 april	Het kabinet brengt de PKB 1 uit en zet een tweesporenbeleid in.
juni	De commissie Wijffels adviseert minister Maij-Weggen over de toekomstige relatie tussen overheid en NS.
12 juni	De SPRI publiceert het rapport «Haalbaarheid private financiering Betuweroute».
juli	De inspraak op PKB wordt afgerond.
31 augustus	De hoorzittingen naar aanleiding van de inspraak starten. Minister Maij-Weggen ondertekent de overeenkomst van Warnemünde.

Datum	Gebeurtenis
12 en 16 oktober	De ICES vergadert over de afgeronde onderzoeken van Knight Wendling en McKinsey en de resultaten van de kostenaudit. De ICES publiceert een interim-advies.
29 oktober	Minister Maij-Weggen en minister Alders voeren bestuurlijk overleg met decentrale overheden Gelderland en Zuid-Holland
22 oktober	Ministersoverleg over Betuweroute. Het interim-advies van de ICES wordt besproken.
november	Het CPB wordt verzocht de macro-economische effecten te berekenen.
2 november	De Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening publiceert haar advies.
24 november	Minister Maij-Weggen spreekt in Tiel op een CDA-bijeenkomst. Ondergrondse bouwen zal volgens de minister zeker nog twintig jaar op zich laten wachten.
10 december	Het toetsingsadvies van de commissie m.e.r. verschijnt.
1993	
maart	De Raad van Advies voor Ruimtelijke Ordening en het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur komen met hun advies over PKB 1.
april	Advisering concept-PKB 3 door ICES en RPC.
18 april	De PKB 2 wordt ter informatie aan de Tweede Kamer aangeboden. De PKB 2 bevat de adviezen van de commissies en de resultaten van de inspraak.
12 mei	Minister Maij-Weggen informeert de Tweede Kamer per brief over de (voorlopige) resultaten van het onderzoek van de SOVI naar ondergrondse bouwen.
13 mei	Publicatie onderzoek ISDS/professor Van den Hoorn door GBO Gelderland en Zuid-Holland naar de ondergrondse aanleg van de Betuweroute.
14 mei	Ministerraadbesluitvorming over PKB 3.
18 mei	Aanbieding PKB 3 aan de Tweede Kamer.
24 mei	Minister Maij-Weggen informeert de Tweede Kamer per brief dat het onderzoek van ISDS/ professor Van den Hoorn getoetst zal worden.
28 mei	Minister Maij-Weggen installeert de stuurgroep Van Engelshoven.
juni	De Tweede Kamer besluit opdracht te geven aan Twijnstra Gudde om een externe toets op het kabinetsstandpunt uit te voeren.
30 augustus	De stuurgroep Van Engelshoven presenteert zijn bevindingen.
31 augustus	Twijnstra Gudde biedt het eindrapport aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan.
13 september	Minister Maij-Weggen reageert richting de Tweede Kamer schriftelijk op het rapport van Twijnstra Gudde.
6 oktober	VLOB/NIROV-congres over de Betuweroute.
november	De heren Leers en Feenstra bereiken akkoord over de in eerste termijn van de Kamerbehandeling gezamenlijk in te dienen moties.
22 november	De start van de Kamerbehandeling van PKB 3 (eerste termijn).
1 december	Er vindt overleg plaats tussen een kabinetsdelegatie en de fracties van het CDA en PvdA over de ingediende moties.
6 december	Voortzetting van de Kamerbehandeling PKB 3 (tweede termijn).
22 december	De Tweede Kamer stemt over de ingediende moties en de PKB 3. De Tweede Kamer stemt in met de PKB 3 en maakt f 750 miljoen gulden extra vrij voor inpassing van de Betuweroute.
1994	
12 april	De Eerste Kamer stemt in met de PKB 3.
3 mei	De Tweede Kamerverkiezingen leveren winst op voor VVD, D66.
22 augustus	Het eerste Paarse kabinet treedt aan. Mevrouw Jorritsma (VVD) wordt minister van Verkeer en Waterstaat. In het regeerakkoord is overeengekomen het besluit de Betuweroute aan te leggen, te heroverwegen.
september	De econoom Muller publiceert het rapport «Betuwe Route getoetst».
14 oktober	De commissie Hermans wordt geïnstalleerd.
1995	
12 januari	Op verzoek van de commissie Hermans komen onderzoekers van McKinsey, vertegenwoordigers van Railned (en ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) bijeen in een hotel in Zoetermeer om een akkoord te bereiken over de capaciteit van het bestaande spoor.
23 januari	De commissie Hermans presenteert haar eindrapport.
januari	Het CPB brengt Werkdocument 73 uit.

Datum	Gebeurtenis
maart	De econoom Bomhoff publiceert het rapport «Met de spade op de schouder».
maart	Audits van Salomon Brothers en NIB verschijnen.
2 en 21 maart	De ICES bespreekt conceptversies van werkdocument 75.
7 en 13 april	De ministerraad vergadert over het concept-kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Hermans.
21 april	Het kabinet stuurt haar definitieve standpunt aan de Tweede Kamer.
april	Het CPB brengt Werkdocument 75 uit.
19 juni	De Tweede Kamer behandelt het kabinetsstandpunt Betuweroute.
28 en 29 juni	De plenaire afronding van het debat. De aanleg wordt doorgezet en er wordt ingestemd met extra uitgaven ter grootte van f 820 miljoen.
20 november	Minister Jorritsma stuurt de Projectbeschrijving Betuweroute naar de Tweede Kamer
1996	
14 juni	De Tweede Kamer ontvangt het eerste voortgangsrapport Betuweroute
september	Het kabinet brengt de nota «Transport in Balans» uit.
18 december	Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Jorritsma over het eerste voortgangsrapport.
1997	
13 maart	De Tweede Kamer ontvangt het tweede voortgangsrapport Betuweroute.
21 mei	Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Jorritsma over het tweede voortgangsrapport.
17 september	De Tweede Kamer ontvangt het derde voortgangsrapport Betuweroute
17 december	Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en minister Jorritsma over het derde voortgangsrapport.
1998	
14 januari	Brief van minister Jorritsma over private participatie bij Betuweroute en HSL-Zuid.
19 maart	De Tweede Kamer ontvangt het vierde voortgangsrapport Betuweroute
april/mei	Projectdirectie en NS Railinfrabeheer besluiten Actieplan Projectbeheersing te maken.
15 juni	De Tweede Kamer ontvangt een brief van minister Netelenbos over de private exploitatie van de Betuweroute.
22 juni	Secretaris-generaal Pans verzoekt de projectdirecties om hem inzicht te geven in de risico's bij de grote projecten (Betuweroute, HSL-Zuid en HSL-Oost).
3 augustus	Minister Netelenbos treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat
9 september	Nota directeur FEZ aan secretaris-generaal over diverse problemen bij de beheersing van de grote projecten.
26 september	De economen Van Gent en Verhoef schrijven een artikel in NRC Handelsblad: «De Betuweroute is heroverweging waard».
9 oktober	Acht hoogleraren sturen brief aan de Tweede Kamer met oproep om de aanleg van de Betuweroute te heroverwegen.
13 oktober	In RROM wordt besloten het besluit niet te heroverwegen.
23 oktober	NS Railinfrabeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat ondertekenen «Malle Jan»-akkoord.
6 november	Minister Netelenbos stuurt Notitie Betuweroute en vijfde voortgangsrapport aan de Tweede Kamer.
12 november en	Algemeen overleg over vierde en vijfde voortgangsrapport, notitie
10 december	Betuweroute en private financiering Betuweroute.
15 en 17 december	VAO Betuweroute.
1999	
april	Het conceptrapport van AT Kearney naar de projectbeheersing verschijnt.
2 april	Minister Netelenbos en minister Zalm sturen een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de private exploitatie Betuweroute.
27 april	Algemeen Overleg over voortgang private financiering/exploitatie van de Betuweroute.
14 juni	De Tweede Kamer ontvangt het zesde voortgangsrapport Betuweroute.
2 september	Minister Netelenbos uit twijfels over NOV in de Gelderlander.
9 september	Algemeen Overleg over zesde voortgangsrapport, NOV en milieurendement Betuweroute.

Datum	Gebeurtenis
24 september	Kabinetsstandpunt NOV verschijnt samen met het zevende voortgangsrapport Betuweroute.
28 oktober	Algemeen Overleg over NOV en zevende voortgangsrapport.
17 november	Ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën informeren de Tweede Kamer bij brief dat besloten is de werkzaamheden van de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI) te staken.
eind 1999	Eindrapport Project private exploitatie Betuweroute (PEB) verschijnt: significante private bijdrage voor de Betuweroute is mogelijk met een beperkt verlies van vervoersvolume.
2000	
februari	Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer komen «Aanlegbegroting» overeen.
maart	Minister Netelenbos besluit post onvoorzien te gebruiken om een deel van de budgettaire spanning op te lossen en de posten onvoorzien en EAT op een vast prijspeil te fixeren.
april	Minister Netelenbos stuurt een brief naar de Tweede Kamer over de gevolgen van het niet-aanleggen van de NOV.
11 april	VSNU publiceert een metastudie naar de milieueffecten van de Betuweroute.
19 juni	De Tweede Kamer ontvangt een samenvatting van de resultaten van de marktconsultatie.
22 juni	De Algemene Rekenkamer publiceert haar rapport «Beleidsinformatie Betuweroute».
28 juni	Algemeen Overleg over het Rekenkamerrapport.
29 juni	VAO Betuweroute.
25 augustus	De Tweede Kamer ontvangt het achtste voortgangsrapport Betuweroute.
25 september	De Tweede Kamer ontvangt het eerste accountantsrapport van de DAD in de uitvoeringsfase.
9 oktober	Minister Netelenbos stuurt de nota Bovenbouw naar de Tweede Kamer
13 december	Algemeen Overleg over het achtste voortgangsrapport, de resultaten van de marktconsultatie en de nota Bovenbouw.
2001	
februari	Het ministerie van Verkeer en Waterstaat besluit geen DBM-contract voor de bovenbouw in de markt te zetten.
5 maart	De Tweede Kamer ontvangt het negende voortgangsrapport Betuweroute.
18 mei	Minister Netelenbos informeert de Tweede Kamer over de Letter of Intent die met het Samenwerkingsverband Railgoederenvervoer is getekend
21 mei	De Tweede Kamer ontvangt het accountantsrapport bij het negende voortgangsrapport.
22 mei	Algemeen Overleg over negende voortgangsrapport (en aanbesteding bovenbouw).
juli	AT Kearney rondt de audit af naar de omvang en oorzaken van de budgettaire problemen bij de Betuweroute.
13 juli	Minister Netelenbos besluit de aansturing van het project over te dragen aan Rijkswaterstaat per 1 januari 2002.
juli/augustus	NS Railinfrabeheer moet de aanbestedingsprocedure voor de bovenbouw stopzetten.
oktober	Risicoanalyse naar de financiële risico's bij de Betuweroute door PASS'CO Bouw wordt afgerond.
25 oktober	De Tweede Kamer ontvangt het tiende voortgangsrapport Betuweroute.
1 november	De Algemene Rekenkamer publiceert haar rapport «Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering».
13 december	Algemeen Overleg over tiende voortgangsrapport en Rekenkamerrapport
2002	
4 april	De Tweede Kamer ontvangt het elfde voortgangsrapport Betuweroute.
8 mei	Directeur-generaal Rijkswaterstaat informeert minister Netelenbos over risico's bij Betuweroute en HSL-Zuid.
27 juniB	brief van minister Netelenbos aan informateur Donner over risico's
28 juni	De Tweede Kamer ontvangt het accountantsrapport bij het elfde voortgangsrapport Betuweroute.

Datum	Gebeurtenis
18 juli	Nota van de directeur FEZ (Lambarts) aan de minister (op dat moment: Netelenbos) over gevolgen regeerakkoord voor de begroting. Lambarts doet het voorstel aan de minister om € 985 te reserveren.
22 juli:	De heer De Boer treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat
24 juli	
3 oktober:	Aambtelijke nota van Rijkswaterstaat aan minister De Boer dat er € 985 miljoen is gereserveerd voor risico's bij de Betuweroute en HSI-Zuid.
	Brief van minister De Boer aan de Tweede Kamer (28 247, nr. 2) 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	De Tweede Kamer ontvangt het twaalfde voortgangsrapport Betuweroute.
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 over de risicoreservering. Dezelfde dag vindt aanvullend een besloten overleg met de minister plaats.
20 november	Algemeen Overleg over twaalfde voortgangsrapport
4 december	Algemeen Overleg over de risicoreservering
2003	
17 februari	Brief van minister De Boer over het onderzoek naar versoeringen en gebruiksopties om de rentabiliteit van de Betuweroute te vergroten. Dit in het kader van het Strategisch Akkoord.
19 februari	Algemeen Overleg over de 'rentabiliteitsbrief'.
20 februari	Motie Hermans (LPF) aangenomen. Strekking van de motie is om te leren van grote projecten moet de Tweede Kamer, zodra het rapport van de Algemene Rekenkamer is verschenen, een werkgroep in het leven roepen die een voorstel doet voor verder onderzoek.
20 februari	Motie Hofstra (VVD) aangenomen. Strekking van de motie is om de overheid te vrijwaren van exploitatieverliezen
8 april	De Tweede Kamer ontvangt het dertiende voortgangsrapport Betuweroute.
26 mei	De Tweede Kamer ontvangt het accountantsrapport bij het dertiende voortgangsrapport Betuweroute.
27 mei:	Mevrouw Peijs (CDA) treedt aan als minister van Verkeer en Waterstaat
18 juni:	
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
16 december	De Tweede Kamer ontvangt het veertiende voortgangsrapport Betuweroute.

Bijlage 5

Overzicht kostenontwikkeling Betuweroute 1990-2004

Bron	Documenten	Datum	Stand budget (mln. gulden)	Stand budget (mln. euro)	BudgetToename (mln. gulden)	Verklaring budgetmutatie
1	SVV 2 1990 en eerder 2 500 1 134		<i>n.v.t.</i>			
2	PKB 1	april 1992	5 145	2 335	2 645	± kabinet kiest voor voorkeursvariant ± milieu- en inpassingmaatregelen: 800 miljoen ± toevoeging Havenspoorlijn
3	PKB 3	mei 1993	6 241	2 832	1096	± Botlektunnel: 331 miljoen ± kosten en prijsverhogingen: 390 miljoen. ± extra maatregelen als gevolg van inspraak: 375 miljoen
4	PKB 4	mei 1994	7 138	3 239	897	± verwerking moties: 750 miljoen ± prijspeilcorrectie: 147 miljoen
5	commissie Hermans	april 1995	8 250	3 744	1112	± diverse extra maatregelen: 820 miljoen ± tunnel Pannerdensch Kanaal: 17 miljoen ± prijspeilcorrectie: 275 miljoen
6	PB BR	20-11-95	8 250	3 744		
7	VGR 1	14-06-96	8 250	3 744		
8	VGR 2	13-03-97	8 370	3 798	120	± prijspeilcorrectie: 120 miljoen
9	VGR 3	17-09-97	8 890	4 034	520	± kosten voor twee tunnels voor double stack: 150 miljoen ± compensatie prijspeil boven BOI-index: 290 miljoen ± extra studie en onderzoekskosten, administratieve verwerking: 79 miljoen
10	VGR 4	19-03-98	9 120	4 138	230	± prijspeilcorrectie: 230 miljoen
11	VGR 5	06-11-98	9 350	4 243	230	± prijspeil: 230 miljoen
12	VGR 6	14-06-99	9 350	4 243		
13	VGR 7	24-09-99	9 435	4 281	85	± prijspeilcorrectie: 107 miljoen ± kosten als gevolg van sobere communicatie: ± 22 miljoen
14	VGR 8	25-08-00	9 665	4 522	230	± prijspeilcorrectie: 170 miljoen ± herijking kosten Waalhaven, Verlegde Havenspoorlijn en HST-Oost-tunnel: 59,4 miljoen
15	VGR 9	05-03-01	9 665	4 522		
16	VGR 10	25-10-01	9 919	4 501	254	± prijspeilcorrectie: 266 miljoen ± kostenontwikkeling: ± 12 miljoen
17	VGR 11	04-04-02	10 018	4 546	99	± NOV-kosten: 3 miljoen ± apparaatskosten: 1 miljoen ± «korte termijnproblematiek 10e VGR: 88 miljoen ± afronding: 3 miljoen
18	VGR 12	11-10-02	10 390	4 715	373	± prijspeilcorrectie f 162 miljoen. ± bijdrage NS RIB aan EAT Kosten: 211 miljoen
19	VGR 13	08-04-03	10 384	4 712	± 6	± overboeking van apparaatskosten projectdirectie naar RWS: 6 miljoen
20	VGR 14	16-12-03	10 653	4 834	269	± meerkosten bodemsanering: 79 miljoen ± prijspeilcorrectie: 116 miljoen ± extra bijdrage EU: 33 miljoen
21	VGR 15	09±04±04	10 897	4 995	244	± keuze voor sprinklers als basis voor TTI: 229 miljoen gulden ± kosten voor beheer en instandhouding van al opgeleverde maar nog niet in gebruik genomen infrastructuur: 15 miljoen.
22	VGR 16	04±10±04	10 575	4 799	-322	± onttrekking budget geluidsmaatregelen Calandbrug: 11 miljoen ± prijspeilcorrectie: 37 miljoen ± meevaller aanbesteding: 352 miljoen ± extrapolatie: 5 miljoen

Bronnen:

SVV 2 TK 1988±1989, 20 922.

PKB 1 TK 1991±1992, 22 589, nr. 1.

PKB 3 TK 1992±1993, 22 589, nrs. 4±5.

PKB 4 TK 1993±1994, 22 589, nr. 63.

Cie. Betuweroute, TK 1994±1995, 22 589, nr. 71.
VGR 1 TK 1995±1996, 22 589, nr. 109.
VGR 2 TK 1996±1997, 22 589, nr. 116.
VGR 3 TK 1997±1998, 22 589, nr. 122.
VGR 4 TK 1997±1998, 22 598, nr. 126.
VGR 5 TK 1998±1999, 22 589, nr. 130.
VGR 6 TK 1998±1999, 22 589, nr. 147.
VGR 7 TK 1999±2000, 22 598, nr. 153.
VGR 8 TK 1999±2000, 22 589, nr. 172.
VGR 9 TK 2000±2001, 22 589, nr. 180.
VGR 10 TK 2001±2002, 22 589, nr. 187.
VGR 11 TK 2001±2002, 22 589, nr. 195.
VGR 12 TK 2002±2003, 22 589, nr. 200.
VGR 13 TK 2002±2003, 22 589, nr. 219.
VGR 14 TK 2003±2004, 22 026, nr. 188.
VGR 15 TK 2003±2004, 22 589, nr. 232.
VGR 16 TK 2004±2005, 22 589, nr. 236.

Overzicht geraadpleegde bronnen

Kamerstukken

Kamerstukken (Tweede Kamer)

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

28 645

Informatievoorziening grote projecten

28 724

Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Boeken en rapporten

Adviescommissie stimulering internationale binnenvaart (1993) Vaart in de Keten: actieplan ter bevordering van internationaal goederenvervoer via de binnenvaart, Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2000), Beleidsinformatie Betuweroute, Den Haag (Tweede Kamer/Algemene Rekenkamer).

Algemene Rekenkamer (2001), Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en financiering, Den Haag (Tweede Kamer/Algemene Rekenkamer).

Algemene Rekenkamer (2003), Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute, Den Haag (Tweede Kamer/Algemene Rekenkamer).

Bomhoff, E. J. (1995), Met de spade op de schouder, Breukelen (Nijenrode Forum for Economic Research).

Bomhoff, E. J. (2001), Kijken over de grenzen: zesde Foeke Kuiper lezing (Railforum).

Boom, H., Metze, M. (1997), Slag om de Betuweroute: Het spel langs de lijn, Amsterdam (Balans).

Brummen, H. van (2004) Ervaringen van de welstandscommissie Betuweroute. Vormgevingskwaliteit op de rails.

Centraal Planbureau (1995), Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, Den Haag, Werkdocument 75, Den Haag (CPB).

Centraal Planbureau (1993), De macro-economische effecten van de Betuweroute
Den Haag, Werkdocument nr. 52, Den Haag (CPB).

Centraal Planbureau (1995), Toelichting op de CPB berekeningen over de Betuweroute, Den Haag, Werkdocument nr. 73, Den Haag (CPB).

Commissie m.e.r. (1991), Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor, Utrecht.

Commissie Van der Plas (1989), Strategie voor het goederenvervoer op het spoor: Goed(eren) op het spoor, Advies in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Commissie-Wijffels (1992) Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen», Den Haag.

DHV Milieu en Infrastructuur (1993), Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute ± Deelrapport 3 Toetsing Ontwerp Betuweroute, DHV/Twijnstra Gudde.

DHV Milieu en Infrastructuur (1995), Commissie Betuweroute (DHV).

Doornenbal, J. W. (1999), Zuidtak Betuweroute (Railned).

Faber, P. Sporen van macht (1995), Nijmegen (KUN).

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (1989), Plaats en toekomst van het havenbedrijf in (main)port Rotterdam. Een strategische visie, Rotterdam (Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam).

Huigen, J., Frissen, P. H. A., Tops, P. W. (1993), Het project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-productie?: Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur, Tilburg (Katholieke Universiteit Brabant).

IME consult (1992) Onderzoek ramingen Prorail '96.

Jong, W. M. (1998), De Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur: Duitsland, Frankrijk, Nederland, Engeland, Zwitserland, Verenigde Staten, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Knight Wendling (1993), Concurrerend sporen naar 95 miljoen ton in 2030 over de Betuweroute, Amsterdam (Knight Wendling).

Knight Wendling (1992), Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute, Amsterdam (Knight Wendling).

Knight Wendling (1994), Het «Upward Potential» voor de Betuwe Noordtak bedraagt 47 miljoen ton, Amsterdam (Knight Wendling).

McKinsey & Company (1995), Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer i.o.v. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Mc Kinsey & company (1994), De gevolgen van het niet realiseren van de Betuweroute voor het Nederlandse spoorweginet en omgeving.

McKinsey & company (1992), Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor; samenvattende rapportage.

Meijerink, M.H. (2000) Milieuwinst op het spoor? Synthese van onderzoeken naar milieu-effecten van het goederenvervoer per spoor.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1992), Economische aantrekkelijkheid Goederenvervoer per spoor/voortgangsrapportage Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), Private betrokkenheid bij railgoederenvervoer via exploitatie van de Betuweroute HVR/Brunsvan der Wijk, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995), Projectbeschrijving Betuweroute, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), Sporen naar een nationaal project: De Betuweroute: een procesbeschrijving over de totstandkoming van de planologische Kernbeslissing Betuweroute en het Tracébesluit Betuweroute.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996) Transport in balans, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Financiën (1993), Een beleidskader voor private financiering van Infrastructuur.

Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996), Beantwoording Inspraakreacties op de

Tracé-uitwerking Betuweroute, NS Railinfrabeheer Projectenbureau Betuweroute/Grontmij-De Weger.

Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996), Ontwerp-Tracébesluit Betuweroute, (Grontmij-De weger/Holland Railconsult.

Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996) Beantwoording Inspraakreacties op de Tracé-uitwerking Betuweroute: A ± Algemeen, NS Railinfrabeheer Projectbureau Betuweroute/Grontmij-De wegen.

Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1998), Tracébesluit Betuweroute 1998.

Muller, F. (1994), De Betuweroute getoetst, Rotterdam (Erasmus Universiteit).

De Nationale Investeringsbank N.V. (1995), Alternatieven voor financiering Betuweroute, Rapport in opdracht van de SPRI, Utrecht (NIB).

NEA Transportonderzoek en -opleiding (1998), Actualisering prognoses goederenvervoer.

Nederland Distributieland (1993) Nederland kan niet zonder Betuwelijn.

Nederlandse Spoorwegen (1994), Aanvulling op het milieu-effectrapport Betuweroute ten behoeve van het (ontwerp-)tracébesluit Betuweroute, NS/GdW.

Nederlandse Spoorwegen (1992), Container Uitwisselpunt Betuweroute, Grontmij-De weger/Ministerie van Verkeer en Waterstaat Nederlandse Spoorwegen (1990), Toekomstplan voor het goederenbedrijf: Rail 21 Cargo: Kiezen voor ondernemen met perspectief, Utrecht (NS).

Nederlandse Spoorwegen (1992), Projectnota deel A, De Betuweroute in internationaal perspectief, Utrecht (NS).

Nederlandse Spoorwegen (1992) Tracéonderzoek en Milieu-effectrapportage Betuweroute Grontmij-De weger/Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Nederlandse Spoorwegen (1991), Startnotitie voor de milieu-effectrapportage van de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor, Utrecht.

Nederlandse Spoorwegen (1992) De Betuweroute in internationaal perspectief, een strategische onderbouwing Betuweroute, Grontmij-De Weger/Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Nederlandse Spoorwegen/Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Verkenning naar de samenhang tussen Rijksweg 15 (gedeelte Varsseveld± Enschede) en de Doortrekking Betuweroute (richting grensovergang Oldenzaal)
NS/Rijkswaterstaat directie Gelderland.

NIROV/VLOB ± congresverslag, Betuweroute: «Zegen of bedreiging?», NIROV, 1993.

Noltenius van Elsbroek, M. R. (1993), De Betuwelijn in breder perspectief, een samenhangende visie op de concurrentiepositie van de haven van Rotterdam en de rol van de achterlandverbindingen daarin, Delft (TU Delft).

NS Railinfrabeheer (1996) Planbeschrijving en aanvulling op het MER Betuweroute,
NS Railinfrabeheer Projectgroep Betuweroute/Grontmij-De weger.

NS Railinfrabeheer/Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996), Trajectnota/MER Kortsluitroute, NS Railinfrabeheer Projectbureau Betuweroute/Grontmij-De wegen/Articon.

NS Railinfrabeheer/Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996), Startnotitie Noordoostelijke verbinding, NS Railinfrabeheer/Directoraat-generaal Rijkswaterstaat Oost-Nederland.

NS Railinfrabeheer/Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), Trajectnota/MER Noordoostelijke verbinding, NS Railinfrabeheer/Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat Oost-Nederland.

Pestman, P. (2001), In het spoor van de Betuweroute: mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project, Amsterdam (Rozenberg Publishers).

Poeth, G. G. J. M., Dongen, H. J. van (1983) Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie, Gemeente Rotterdam : Openbaar Lichaam Rijnmond, Rapport nr. 33 Werkgroep Scitech.

Policy Research Corporation (2002), EISR, Ontwikkeling Railgoederenvervoer in een integraal perspectief ± Eindrapport.

Pols, A. A. J. (1999) Alternatieven voor Nederland Distributieland In: Het economisch belang van het vervoer: verleden, heden en toekomst/Elhorst, E. J. en Strijker, D. (red.), Groningen : Stichting Ruimtelijke Economie Groningen (REG-publicatie nr. 18).

Pols, A. A. J. (1993) Betuweroute: zegen of bedreiging? NIROV/VLOB-congres Betuweroute.

Pols, A. A. J. (1997) Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie: Volatilisering in de economie: voorstudies en achtergronden/Gelok, M. F., Jong, W. M. de (red.), Den Haag, (SDU uitgevers).

Pols, A. A. J., Frissen, P., Heijden, R. E. C. M. van der, Ierland, E. C. van, Kleinknecht, A., Polak, J. B., Rietveld, Tromp, B. A. M. G. (1998), Oproep tot heroverweging van verdere aanleg van de Betuweroute, vanaf Kijfhoek.

Railned (1994), De gevolgen van het niet realiseren van de Betuweroute voor het Nederlandse spoorwegnet en omgeving, Utrecht (Railned).

Rijkswaterstaat (1994), Meezitten en tegenlopen : een onderzoek naar de kwaliteit van de plannings- en ramingscijfers in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport, Den Haag.

Rijkswaterstaat en IME consult (1991) Een Raamwerk voor Ramingen.

RIVM/TNO-INRO (1994), «Effecten van de Betuweroute op NOx- en CO2-emissies, rapportnummer 251701015, Bilthoven/Delft.

Rooy, H. M., Zeeman, O (1994) Betuwelijn/Een globale risico-inventarisatie m.b.t. de toekomstige exploitatiemaatschappij «Betuwelijn» Verkeer en Waterstaat.

Roscam Abbing, M., Pols, A. A. J., Bierman, M. (1999) Hoe spoort het water? : ontspoorde besluitvorming Betuwelijn; een analyse van genegeerde alternatieven, Delft (TU Delft/SISWO).

Salomon Brothers (1995) Betuweroute Rail Project/Initial Review, Verkeer en Waterstaat.

Stichting Duurzame Mobiliteit, Commentaar op de Notitie Betuweroute, 1998.

Twijnstra Gudde (1995), Achtergrondstudies werkgroep 1/2 Betuweroute.

Twijnstra Gudde (1993), Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute.

Warmsteker, A. (1993), Communicatiemanagement Betuweroute.

Kranten- en tijdschriftartikelen Betuweroute

Aarden, M., Westerhof, J., Milieudeskundige Cramer van commissie-Hermans wil wegvervoerders geen rad voor de ogen draaien: «Je kunt niet een beetje voor de Betuweroute kiezen», De Volkskrant, 26 januari 1995.

«Betuwelijn is heroverweging waard», NRC Handelsblad, 26 september 1998.

Blaauw, J.D., «Betuweroute» in: Provincie & Gemeente, januari 1994.

«Commissie-Hermans negeerde CPB-rapport over Betuwelijn» Trouw, 10 februari 1995.

«Conclusie CPB over Betuwelijn is ten onrechte getrokken», Trouw, 14 oktober 1994.

CPB en Betuwelijn: «geen sprake van blunderen», Trouw, 26 oktober 1994.

Eden, H. van, Ontspoorde besluitvorming In: Intermediair, 26 mei 1995.

Feenstra, J. J., Stop verzinsels over Betuweroute, NRC Handelsblad, 19 februari 2004.

Haan, F., Hoove, S. ten (2003) «Nee zeggen was geen optie meer»; kamerlid Blaauw : VVD ging in '95 onder zware druk akkoord met Betuwelijn, De Volkskrant, 7 juni.

Heertje, A., Kanning, W., Zalm maakt Betuwelijn tot financieel fiasco, NRC-handelsblad, 29 mei 1995.

Heertje, A, Oosterhaven, J., Polak, J. B., Pols, A. A. J., Rietveld, P., Tilanus, C. B., Tromp, B. A. M. G. Oproep tot enquête en adempauze Betuweroute, Het parool, 17 juni 2003.

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.

Hoogleraren bekritisieren onderbouwing Betuwelijn, NRC Handelsblad, 16 oktober 1993.

Inen, J. (1999) Geen lijn in de Betuwelijn In: Intermediair 35 (1999) 42 : 33±35.

Kok heeft maximaal half miljard extra over voor Betuwelijn, De Volkskrant, 18 februari 1995.

Maartens, M. (1991) Deltawerken van NS aangepast aan maatschappelijke behoefte In: Openbaar Vervoer nr. 12±1991: 12±13.

Meijdam, A. C. (1993) De Betuweroute op drijfzand? In: ESB jrg. 78, 1993, 3937: 1052±1055.

Minister Maij-Weggen (Verkeer) wil geen illusies wekken; Betuwelijn niet ondergronds, NRC Handelsblad, 25 november 1992.

Pama, G., Kamer gaat Betuwelijn mogelijk zelf onderzoeken, NRC Handelsblad, 30 maart 1993.

«RIVM erkent: milieuvoordeel Betuwelijn nihil», De Volkskrant, 7 juni 1999.

Siddiqui, F., Een duistere club : De lobby achter de Betuwelijn In: Intermediair jrg. 32, nr. 51, 21 december 1996.

Siddiqui, F., IJzeren Rijn maakt Betuwelijn overbodig In: Intermediair 34, 1998, 30: 9.

Versluis, K., De Wurggreep van Nederland Distributieland In: Delta, 24 april 1997.

Wee, G.P. van, Betuweroute: geringe invloed op Nederlandse emissies, in: Verkeerskunde 45, 1994, 6: 14±15.

Weg met die spoorweg : De Betuweroute is onrendabel, slecht voor het milieu en nergens voor nodig In: SP Tribune 33 (1997) 12 : 6±11.

«Zo krijg je niks van de grond», Trouw, 10 februari 1995.

Bijlage 7**Afkortingenlijst Betuweroute**

AD	Accountantsdienst
AR	Algemene Rekenkamer
BEM	Baan Exploitatie Maatschappij
BNP	Bruto Nationaal Product
BR	Betuweroute
BUIZA	Buitenlandse Zaken
COW	Commissie van Overleg Wegen
CPB	Centraal Planbureau
CUP	Container Uitwisselpunt
DAD	Departementale Accountantsdienst
DB	Deutsche Bahn
DBFM	Design Build Finance Maintain
D&C	Design and Construct
DG	directeur-generaal
DG	directoraat-generaal
DGG	directoraat-generaal Goederenvervoer
ECT	Europe Container Terminals
EISR	Economische Impactstudie Railgoederenvervoer
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FEZ	Financieel Economische Zaken
GBO	Gebundeld Bestuurlijk Overleg
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
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
MER	Milieueffectrapport
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKBA	maatschappelijke kosten/batenanalyse
MMA	Meest milieuvriendelijke alternatief
NDL	Nederland Distributieland
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
NOV	Noord-oostelijke verbinding (NB: van de Betuweroute) Ook wel 'noordtak'
NS	Nederlandse Spoorwegen
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OVI	Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur
PEB	Private Exploitatie Betuweroute
PKB	planologische kernbeslissing
PLIMBY	Please In My Back Yard
PPS	Publiek private samenwerking

AD	Accountantsdienst
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
RARO	Raad voor de Ruimtelijke Ordening
RIB	Railinfrabeheer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RPC	Rijksplanologische commissie
RROM	Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne
RWS	Rijkswaterstaat
SG	secretaris-generaal
SOVI	Structuurgroep Ondergrondse Infrastructuur
SPI	Stuurgroep Privatisering Infrastructuur
SPRI	Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
TEN's	Transeuropese Netwerken
TiB	Transport in Balans
TUD	Technische Universiteit Delft
VEM	Vervoers Exploitatie Maatschappij
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VLOB	Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening