

Vergaderjaar 2001–2002

28 070

Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en financiering

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	Samenvatting	4	4.4	Contractbeheer	34
1	Inleiding	10	5	Conditionering	38
1.1	Kader van het onderzoek	10	5.1	Inleiding	38
1.2	Organisatie van het project Betuweroute	11	5.2	Convenanten	38
1.3	Analysekader en opbouw rapport	12	5.3	Kabels en leidingen	40
2	Ramingsmethodiek Betuweroute	13	6	Private financiering Betuweroute	44
2.1	Inleiding	13	6.1	Inleiding	44
2.2	Organisatie ramingsproces	13	6.2	Periode tot en met 1994	44
2.3	Eisen kostenraming infrastructuurproject	14	6.3	Periode 1995–1998	46
2.4	Methodiek kostenraming Betuweroute: beschrijving	14	6.4	Periode 1998–heden	47
2.5	Methodiek kostenraming Betuweroute: uitvoeringspraktijk	15	6.5	Conclusies	50
2.6	Conclusies	17	7	Conclusies en aanbevelingen	52
			7.1	Conclusies	52
			7.2	Aanbevelingen	55
3	Kostenbeheersing in de planuitwerkingsfase	18	8	Reactie minister V en W, Railinfrabeheer en Nederlandse Spoorwegen	58
3.1	Inleiding	18		Reactie minister van Verkeer en Waterstaat	58
3.2	Oorzaken kostenstijging project Betuweroute	18	8.1	Algemeen Directeur Railinfrabeheer	62
3.3	Kostenbeheersing vóór de herijking	20	8.2	President-Directeur Nederlandse Spoorwegen	64
3.4	Kostenbeheersing na de herijking	23	8.3		
3.5	Relatie met de V&W-begroting	27			
4	Uitvoering: van aanbesteding naar realisatie	29	9	Nawoord Algemene Rekenkamer	65
4.1	Inleiding	29	Bijlage 1	Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen	67
4.2	Sturing in de uitvoeringsfase	29	Bijlage 2	Overzicht Analyse kader	69
4.3	Contractering	32	Bijlage 3	Conclusies en aanbevelingen	70

SAMENVATTING

Opzet onderzoek

De Algemene Rekenkamer onderzocht in de periode 1999–2001 de beschikbare beleidsinformatie rond de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute en de projectbeheersing bij de uitvoering. Over het onderzoek naar de beleidsinformatie is gerapporteerd in het rapport Beleidsinformatie Betuweroute van juni 2000 (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999–2000 27 195, nrs. 1–2). De nu voorliggende rapportage gaat – gegeven de beslissing tot aanleg – over de project- en kostenbeheersing bij de uitvoering van de Betuweroute en behandelt tevens de pogingen tot private (mede)financiering.

Hoofdconclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat over de gehele periode van uitvoering van de Betuweroute tussen 1995 en ultimo 2000 door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat veel inspanningen zijn verricht om het project in organisatorische en financiële zin te beheersen. Het rendement van deze inspanningen is echter op het belangrijke punt van de kostenbeheersing teleurstellend gebleken.

Met name in de periode vóór 1998 is het ministerie er niet in geslaagd om de door de uitvoeringsorganisatie (Managementgroep Betuweroute of MgBr) opgestelde kostenramingen binnen het taakstellend budget van de rijksbegroting te houden. Bij de aanvang van de uitvoering van het project ontbraken veel noodzakelijke instrumenten en waarborgen ter beheersing van de kosten van het project. In opzet zijn thans weliswaar voldoende instrumenten en waarborgen ter beheersing geschapen, maar bij de realisatie blijven serieuze risico's aanwezig dat de uitvoering niet tijdig en doelmatig plaatsvindt.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is – op basis van de huidige kennis en inzichten – het verkrijgen van een private bijdrage in de financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor gebleken.

Op grond van de beschikbare gegevens plaatst de Algemene Rekenkamer kanttekeningen bij de door het ministerie zelf noodzakelijk geachte soberheid van uitvoering. Dit in de eerste plaats vanwege het ontbreken van een gericht en effectief sturingsinstrumentarium, in de tweede plaats vanwege het late tijdstip waarop naar versoeringen binnen het ontwerp is gezocht.

Kostenontwikkeling Betuweroute

In 1992 werden de kosten van het project Betuweroute door MgBr globaal geraamd op circa f 5 miljard (€ 2,3 miljard). Eind 2000 werden de kosten door MgBr geraamd op tegen de f 10,3 miljard (f 10 266 miljoen, € 4,7 miljard). Het voor het project beschikbare rijksbudget bedroeg toen tegen de f 9,7 miljard (f 9 664 miljoen, € 4,4 miljard). Behalve aan dit verschil van circa f 0,6 miljard (ruim 10%, € 0,27 miljard) is deze stijging globaal voor f 1,7 miljard (ruim 30%, € 0,8 miljard) toe te schrijven aan prijsstijgingen. Tenminste f 2,5 miljard (bijna 50%, € 1,1 miljard) is herleidbaar tot aanpassingen van de reikwijdte (doorgaans scope genoemd) van het project. Circa f 0,5 miljard (meer dan 10%, € 0,23 miljard) is herleidbaar tot omissies en onderschattingen, doch ook deze werden uiteindelijk goedgekeurd door de Tweede Kamer. Vanwege te verwachten meerkosten voor met name bodemsanering en tunnelveiligheid zal dit laatste bedrag naar verwachting nog oplopen.

Tegen deze kostenverhogingen zijn onvoldoende «dammen» opgeworpen. Zo is er bijvoorbeeld pas in 1998 een programma van eisen voor het project vastgesteld, dat kon dienen als referentiekader voor de kostenbeheersing. Eerst in de loop van 2000 werd een uitgebreid instrumentarium ter versterking van de projectbeheersing in gebruik genomen. Dit instrumentarium heeft de organisatie van het project sindsdien strakker en helderder gemaakt en de informatievoorziening verbeterd.

Volgens de Algemene Rekenkamer zijn de problemen met de kostenbeheersing reeds in de ramingsfase ontstaan. Aan de gebruikte ramingsmethode kleven twee belangrijke nadelen. Ten eerste ontbreken eenduidige definities en afspraken over ramingbegrippen en kostencategorieën. Ten tweede voorziet deze methode niet automatisch in een risicoanalyse, waardoor het risicomanagement bij het project Betuweroute pas in een laat stadium van de grond is gekomen. Eén en ander roept twijfels op over de betrouwbaarheid van de kostenraming voor de Betuweroute. Verder waren in de ramingen de apparaatskosten van het ministerie voor dit grote project onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

Sturing en controle

Project- en kostenbeheersing

De projectbeheersing van het project Betuweroute heeft tot op heden te wensen overgelaten. Dit betreft zowel de uitvoeringsorganisatie als het Ministerie van V&W zelf.

Er is niet één simpele verklaring te geven voor het gebrek aan sturing en controle door het Ministerie van V&W. De ongeveer in dezelfde tijd als de uitvoering van de Betuweroute in gang gezette verzelfstandiging van de taakorganisaties heeft de aansturing stellig bemoeilijkt. Het heeft echter ook te lang geduurd voordat er passende maatregelen en kaders waren geschapen.

In het voorjaar van 1998 stond vast dat het ministerie er niet in geslaagd was om de uitvoeringsorganisatie een ontwerp met bijbehorende raming te doen opstellen binnen het taakstellende budget. Er was een groot verschil tussen rijksbudget en de raming van eind 1997: een goede relatie met het aanlegbesluit was niet meer te leggen. Ministerie en uitvoeringsorganisatie kwamen in oktober 1998 overeen om budget en raming met elkaar in overeenstemming te brengen: het zogenoemde Malle-Jan-Akkoord.

Sinds het Malle-Jan-Akkoord is de projectbeheersing verbeterd. Zo werden versoberingen doorgevoerd en werd het instrumentarium voor de beheersing van het project versterkt. De informatievoorziening werd in opzet verbeterd.

Ondanks deze verbeteringen constateerde de Algemene Rekenkamer dat niet alle beoogde versoberingen gerealiseerd lijken te kunnen worden. Verder vertoont de stuurinformatie manco's en functioneren de instrumenten ter verbetering van de projectbeheersing, zoals de mutatieprocedure, nog niet optimaal. Door deze gebreken in de werking kunnen nieuwe projectwijzigingen nog steeds – soms sluipenderwijs – het project binnenkomen. Hierdoor is het onzeker of het evenwicht tussen raming en rijksbudget in de praktijk hersteld is. Ultimo 2000 is er opnieuw sprake van een omvangrijk verschil tussen raming en rijksbudget ter grootte van circa f 0,6 miljard (€ 0,27 miljard).

Contractering

Aanbestedingen

Het doen van de aanbestedingen voor het project is in handen van de Managementgroep Betuweroute, een afzonderlijke eenheid binnen Railinfrabeheer B.V.

Het ministerie stelt echter wel de uitgangspunten voor de aanbestedingen vast. Dit gebeurde evenwel pas nadat een aantal grote aanbestedingen was gestart (1996). Inmiddels is de beheersing van de aanbestedingsfase zodanig verbeterd dat die naar de mening van de Algemene Rekenkamer nu, althans in opzet, voldoende is. Zij constateerde bij vijf grote aanbestedingen geen gebreken in de naleving van formele procedures. De Algemene Rekenkamer plaatste wel enige kanttekeningen bij de feitelijke uitvoering. Hoewel het ministerie de aanbestedingen niet zelf uitvoert, dient het toch inzicht te hebben in de oorzaken van sterk afwijkende aanbestedingsresultaten en in afwijkingen van de door het ministerie vastgestelde uitgangspunten. Verklarende verschillennotities trof zij bij de vijf grote aanbestedingen niet of nauwelijks aan. Ook heeft het ministerie onvoldoende zicht op de financiële risico's van risicoregelingen. Deze kunnen in de toekomst nog tot kostenstijgingen leiden. Het monitoren van de aanbestedingsresultaten kwam onvoldoende van de grond.

De Algemene Rekenkamer plaatste kanttekeningen bij het gebruik van de post onvoorzien door het ministerie. De procedure voor het meermin-derwerk werd niet steeds goed toegepast en was door MgBr nog niet geëvalueerd.

Kwaliteitsborging

Bij de Betuweroute was projectgerichte kwaliteitsborging het uitgangspunt in de afgesloten contracten. Daarbij is de aannemer verantwoordelijk voor de kwaliteit. Het toezicht is hierbij afstandelijker dan bij traditioneel toezicht op de uitvoering. In de praktijk bleek dat aannemers waarmee een contract was afgesloten, moeite hadden met het werken onder een dergelijke vorm van kwaliteitsborging. In de door de Algemene Rekenkamer bekeken deelprojecten waren daardoor niet steeds voldoende waarborgen voor een kwalitatief goede uitvoering aanwezig. Op een belangrijk punt als tunnelveiligheid was de uitvoering van werkzaamheden al gestart terwijl normen en doelstellingen nog onvoldoende waren bepaald en vastgelegd. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat in de afgesloten contracten onvoldoende aandacht was besteed aan een goede opzet van de kwaliteitsborging.

Conditie

Convenanten met lokale organen

MgBr sloot voor het ministerie convenanten af met lokale bestuursorganen zoals gemeenten, hoogheemraadschappen en een industriële schap. De convenanten betroffen uiteenlopende zaken als het omleiden van wegen, het toepassen van schadevergoedingsregelingen, het toekomstig beheer van kruisende infrastructuur en de uitvoering van de bouw. Het bleek de Rekenkamer dat deze convenanten geen rol speelden in de beheersing van de tijdigheid van de uitvoering en de beheersing van de financiën van de Betuweroute. De convenanten geven geen garanties dat de gemeenten de medewerking voor de bouw zoals wijzigingen van

bestemmingsplannen en bouwvergunningen ook daadwerkelijk en binnen de gewenste termijn verlenen.

Kabels en leidingen

Eén van de belangrijkste voorwaarden bij de uitvoering van de Betuweroute is de tijdige verlegging, vernieuwing of verandering van kabels en leidingen. Deze liep echter in 2000 overal achter op de planning. Dit was te wijten aan het feit dat het ministerie eerder te weinig beheersmaatregelen had getroffen om te voorzien in een tijdige en financieel zo gunstig mogelijke uitvoering van deze belangrijke conditie. Het overleg met de eigenaren van kabels en leidingen kwam moeizaam op gang. Goede gegevens over de kabels en leidingen ontbraken vaak. Procedures en regelingen moeten ook nu nog voor een deel worden uitgewerkt.

Private financiering

Van de aanvang van het project af, bestond de gedachte om voor wat betreft de financiering en exploitatie een beroep te doen op publiekprivate samenwerking. Hoewel de minister inmiddels aan de Tweede Kamer gemeld heeft dat er geen gegadigden zijn, wordt voor de dekking van de uitgaven van de Betuweroute nog steeds rekening gehouden met een private deelname tot een bedrag van f 1,6 miljard (€ 0,73 miljard).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie voor de besluitvorming over private financiering van de Betuweroute ernstige tekortkomingen vertoonde. Zowel het rapport van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur uit 1992 als het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute (1999) voldoen niet aan de eisen die gesteld worden aan onderbouwing en deugdelijkheid van beleidsinformatie. Beide rapporten geven daardoor een optimistisch beeld van de haalbaarheid en de hoogte van een private bijdrage in de financiering van de Betuweroute.

Daardoor hebben de opeenvolgende ministers ten onrechte steeds een optimistisch beeld over de haalbaarheid van private medefinanciering aan de Staten-Generaal geschetst. Uit de thans voorliggende informatie blijkt dat exploitatie van de Betuweroute op marktcondities ten koste gaat van het vervoersvolume op het spoor. Private financiering past daarmee niet binnen de door het huidige kabinet hieraan gestelde voorwaarden. De Algemene Rekenkamer concludeert dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is gebleken.

Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek naar de beheersing van het project Betuweroute komt de Algemene Rekenkamer tot een aantal aanbevelingen die in het algemeen van toepassing kunnen zijn op grote projecten. De belangrijkste daarvan zijn:

- Ramingsmethoden voor grote infrastructuurprojecten behoren eenduidig en transparant zijn. Waar nuttig en mogelijk verdient het aanbeveling om met referentievarianten en met nacalculatie te werken;
- Ook bij grote projecten kan het beste met taakstellende budgetten gewerkt worden, die toegekend worden op basis van een vastgesteld programma van eisen;
- Op basis van de verantwoordingsinformatie van de uitvoeringsorganisatie moet het uit elkaar lopen van raming en budget in een

- vroegtijdig stadium onderkend kunnen worden en behoren passende maatregelen genomen te worden;
- De auditfunctie bij een groot project moet van meet af aan goed geregeld en ingevuld worden. Audits of second opinions op het ontwerp kunnen alleen een nuttige rol vervullen wanneer zij tijdig worden uitgevoerd;
 - Het verdient aanbeveling om de informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer mede te doen omvatten de verschillen tussen budget en raming, de aanbestedingsresultaten en de benutting van «onvoorzien»;
 - Afspraken over projectgerichte kwaliteitsborging of een ander toezichtsmodel dienen zo vroeg mogelijk te worden gemaakt;
 - Een bredere rol voor convenanten met lokale organen bij grote projecten dient overwogen te worden;
 - Wanneer geheel of gedeeltelijk private financiering gezien wordt als noodzakelijke voorwaarde voor een besluit tot aanleg, dan zal de bereidheid van een bijdrage vanuit de markt ten tijde van het besluit afdoende vast moeten staan en zullen de daarbij gehanteerde uitgangspunten (zoals prognoses, rendement, verdeling ondernemingsrisico's, verdeling zeggenschap) in overeenstemming moeten zijn met de (publieke) uitgangspunten voor de aanleg als zodanig.

Reactie minister Verkeer en Waterstaat

De minister schreef in haar reactie op het rapport dat zij in het algemeen de conclusies van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en het merendeel van de aanbevelingen overneemt. Op het punt van de kostenbeheersing zijn inmiddels vele maatregelen getroffen die in lijn liggen met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Er zijn maatregelen genomen om te bevorderen dat het kostenbeheersingsinstrumentarium consequent wordt toegepast. De ervaringen met het werken onder kwaliteitsborging hebben aanleiding gegeven om extra aandacht te geven aan de aansturing van het technisch toezicht om de taken en verantwoordelijkheden scherper te maken.

Naar de mening van de minister komt de context waarin de privatiseringsgedachten begin jaren negentig werden ontwikkeld in het rapport onvoldoende tot uiting. 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. Het optimisme werd breed gedeeld door de Tweede Kamer. De conclusie dat het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute niet aan de kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie voldoet, is hoofdzakelijk toe te schrijven aan verschil in inzicht omtrent het gebruik van de gehanteerde vervoersgegevens. De Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur heeft in zijn berekeningen niet alleen gekeken naar het vervoersvolume over de Oost-West-as, maar ook naar de totale volumes van het totale goederenvervoer in Nederland. Van deze vervoersstroom is ongeveer 70% toegerekend aan de verwachte volumes over de Betuweroute. De minister is van mening dat zij de Tweede Kamer adequaat heeft geïnformeerd.

Zij is het eens met de aanbeveling om bij toekomstige grote infrastructuurprojecten, waarbij het voornemen is uitgesproken om deze geheel of gedeeltelijk privaat te financieren, helder te maken wat exact de status van die private financiering bij de besluitvorming is.

Reactie Railinfrabeheer

De Algemeen Directeur van NS Railinfrabeheer BV (RIB) kon zich – deels – vinden in de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de beheersing van het project Betuweroute in de initiële en de conditiefase. Ter verklaring wees hij daarbij evenals de minister op de context waarin dit grote project moest worden gerealiseerd. De kritische kanttekeningen van de Algemene Rekenkamer bij de informatiestroom van de uitvoeringsorganisatie naar het ministerie kon de directeur RIB in algemene zin niet plaatsen. Het aanbestedingsproces is zijns inziens zeer zorgvuldig ingericht en op naleving wordt intern nauw toegezien. Terecht heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat convenanten geen garanties voor medewerking bij de bouw bieden. Volgens de directeur RIB zijn ze bedoeld om vroegtijdig helderheid te brengen in de verhoudingen met de betrokken overheidsinstanties.

Reactie Nederlandse Spoorwegen

De President-Directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen wees er op dat de uitvoeringsorganisatie in 2000 dezelfde problemen had gesignaleerd met het werken onder kwaliteitsborging. Naar aanleiding daarvan is een plan opgesteld met additionele beheersmaatregelen om te komen tot verbetering van het werken onder kwaliteitsborging. Hij meldde dat de uitvoering van dit plan reeds in gang was.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister niet of nauwelijks ingaat op het ontstaan en de omvang van het ook thans – weer – aanwezige forse verschil tussen kostenraming en het rijksbudget en hoe daarmee om te gaan.

Verder blijft de Algemene Rekenkamer met name op grond van de veldstudie naar de uitvoering van een aantal grote deelcontracten bij haar mening dat de informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie over de verschillen tussen raming en aanneemsom voor verbetering vatbaar is. Wat betreft het systeem van kwaliteitsborging wil de Algemene Rekenkamer er op wijzen dat zij meent dat er niet steeds voldoende waarborg is voor een kwalitatief goede technische uitvoering bij oplevering. Zij heeft nimmer willen zeggen dat er over de gehele linie onvoldoende waarborgen zouden bestaan voor een kwalitatief goede uitvoering.

De Algemene Rekenkamer staat op het standpunt dat voor de berekening van de mogelijke opbrengst van de private financiering van dezelfde vervoersvolumes dient te worden uitgegaan als in de Planologische Kernbeslissing en niet van een ander (hoger) volume. Als in werkelijkheid de Betuweroute meer vervoer zou genereren, dan had dat ook door moeten werken in de geluids- en andere milieuberekeningen in de Planologische Kernbeslissing.

1 INLEIDING

1.1 Kader van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 1999–2001 onderzoek verricht naar de gang van zaken rondom de Betuweroute, de goederenspoorlijn van de Maasvlakte naar Duitsland die thans wordt aangelegd. Het eerste deel van het onderzoek betrof de kwaliteit van de beleidsinformatie die ten grondslag heeft gelegen aan de besluitvorming over de aanleg van deze spoorlijn. Dit deel is gepubliceerd in juni 2000¹. Het voorliggende rapport doet verslag van het tweede deel van het onderzoek en betreft de wijze waarop het project Betuweroute tot nu toe is uitgevoerd.

Doel van dit tweede deel is te bezien in hoeverre uit de gang van zaken bij de aanleg van de Betuweroute lering kan worden getrokken voor de project- en kostenbeheersing voor de verdere uitvoering van het onderhavige project en grote projecten in het algemeen. Om deze reden heeft de Algemene Rekenkamer in dit deel met name gekeken naar de project- en kostenbeheersing van het project door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als opdrachtgever tot de uitvoering en door de opdrachtnemer, de Managementgroep Betuweroute (MgBr), onderdeel van NS Railinfrabeheer BV (RIB).

Met de besluitvorming over de aanleg was de financiering van de Betuweroute nog niet rond. Vanaf de aanvang van het project tot op heden wordt uitgegaan van een aanzienlijke geldstroom uit private financiering. Reden voor de Algemene Rekenkamer om in het verlengde van het eerste deel van het onderzoek na te gaan of de daaraan ten grondslag liggende beleidsinformatie de toets der kritiek kan doorstaan.

Aanleiding om juist aan deze onderwerpen aandacht te besteden waren de voortdurende kostenstijgingen en het in de toekomst vooruitschuiven van private financiering.

In de Planologische Kernbeslissing deel 1 (1992) werden de kosten van het gehele project (van de Maasvlakte tot aan Zevenaar) globaal geraamd op circa f 5 miljard (€ 2,3 miljard). Eind 2000 werden de kosten geraamd op f 10,265 miljard (€ 4,7 miljard). Een exact sluitende verklaring voor deze voortdurende financiële uitdijning van het project is niet te geven, doordat de uitvoering van het project Betuweroute niet voldoet aan de – op zich legitieme – eis van vergelijkbare cijfers. Meerjarencijfers op basis van éénzelfde projectdefinitie of op basis van een vastgesteld, in de loop van de tijd te volgen programma van eisen, ontbreken.

Eind 2000 beliep het beschikbare rijksbudget f 9,664 miljard (€ 4,4 miljard), een verschil van ongeveer f 600 miljoen met de raming van hetzelfde moment.

In 1995 stemde de Tweede Kamer in met het besluit tot de aanleg van de Betuweroute. De feitelijke aanleg startte na het nemen van het Tracébesluit in november 1996. Eén onderdeel, de Havenspoorlijn in het Botlekgebied, was toen al in uitvoering genomen. Het onderhavige onderzoek betreft hoofdzakelijk de periode van 1995 tot en met 2000 met ultimo 2000 als peildatum. Het geeft een tussentijdse kijk op dit grote railinfrastructuurproject, waarvoor in 1992 al de eerste overeenkomst werd gesloten,² en dat volgens de planning in 2005 gerealiseerd dient te zijn.

¹ *Beleidsinformatie Betuweroute*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000 27 195, nrs. 1–2.

² In 1992 sloten de minister van V&W en haar Duitse collega de «Overeenkomst van Warnemünde». In deze overeenkomst worden behalve de centrale oost-westverbinding van de Maasvlakte naar Zevenaar, tevens een noordoostelijke verbinding en een zuidverbinding genoemd.

1.2 Organisatie van het project Betuweroute

Voor de uitvoering van de Betuweroute is sinds 1990 een afzonderlijke organisatorische eenheid aanwezig: de Managementgroep Betuweroute (MgBr). MgBr maakte aanvankelijk deel uit van de NV Nederlandse Spoorwegen (NS) maar sinds 1995 is het – formeel – onderdeel van (NS) Railinfrabeheer BV (RIB). MgBr kreeg eerst in 1994 een departementale tegenhanger bij het directoraat-generaal Goederenvervoer van het ministerie van V&W in de vorm van de Projectdirectie Betuweroute (PDBR). In de periode daarvoor waren afzonderlijke functionarissen binnen het ministerie met dit onderwerp belast. De relatie tussen het ministerie (PDBR) en MgBr werd tussen 1990 en heden in sterke mate beïnvloed door de veranderende posities van de NS, RIB en MgBr tot het ministerie. Tot 1995 werd de spoorweginfrastructuur geheel beheerd en aangelegd door de NS. De afdeling Infrabeheer was binnen de NS met aanleg, beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur belast. De NS beschikte over een eigen ingenieurbureau, een architectenbureau en een afdeling voor onderhoud en beheer. In mei 1995 werd Infrabeheer verzelfstandigd tot Railinfrabeheer BV. De aandelen van de nieuwe BV bleven evenwel – nog – in handen van NS-holding. De door RIB MgBr te verrichten taken zijn vastgelegd in jaarlijkse overeenkomsten tussen RIB en het ministerie van V&W. RIB is in het algemeen verantwoordelijk voor de nationale railinfrastructuur en fungeert derhalve voor werkzaamheden aan de railinfrastructuur als aanbestedende dienst. Aanbestedingen voor de Betuweroute vinden echter feitelijk plaats door MgBr. MgBr handelt daarbij in naam van de rechtspersoon RIB. RIB en MgBr werken daarbij volgens dezelfde aanbestedingsregels. Organisatorisch en procedureel kennen RIB en MgBr echter vele afzonderlijke eigen regels. Voor specialistische deskundigheid wordt in een enkel geval door MgBr nog een beroep gedaan op andere delen van RIB. Eerst nadat met de daadwerkelijke uitvoering van de Betuweroute was begonnen, werd voor de uitvoering van de aanleg van de Betuweroute tussen de Staat der Nederlanden (ministerie van V&W) en RIB een afzonderlijk protocol gesloten (december 1997). In dit protocol wordt aan RIB (MgBr) opgedragen de Betuweroute aan te leggen binnen de kaders die de minister heeft gecreëerd. De onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden is in 1998 nader ingevuld: er kwam een mandaatverdeling tussen directeuren MgBr en PDBR. De taakverdeling tussen de PDBR en MgBr is op hoofdlijnen thans als volgt:

- De MgBr laat ingenieurbureaus onderdelen van de Betuweroute ontwerpen en laat tevens de kosten daarvoor ramen. Zodra het ontwerp ver genoeg gevorderd is, dient MgBr een subsidieaanvraag in bij de minister voor het betreffende deeltracé.
- Nadat de minister de subsidiebeschikking heeft vastgesteld, mag MgBr als onderdeel van de aanbestedende dienst RIB de opdrachten aanbesteden. Zolang de MgBr binnen haar mandaat blijft, is de rol van de PDBR beperkt.
- MgBr is belast met het toezicht op de juiste uitvoering van de contracten binnen beschikbare tijd en aanneemsom (contract-beheersing).

De directeur PDBR is integraal verantwoordelijk voor de aanleg van de Betuweroute en stuurt namens de minister MgBr binnen bovengenoemde kaders aan. PDBR is een relatief kleine organisatie van circa 20 medewerkers. Om de projectbeheersing vanuit PDBR te ondersteunen, is bij het ministerie het Auditbureau Betuweroute in het leven geroepen: «de auditor» voorziet PDBR van de benodigde civiel-technische deskun-

digheid. MgBr is aanmerkelijk groter en heeft naast de hoofdvestiging in Utrecht diverse regionale nevenvestigingen. Sinds 1999 presenteren MgBr en PDBR zich naar buiten als een samenwerkingsverband onder de naam van Projectorganisatie Betuweroute.

1.3 Analyse kader en opbouw rapport

Het bij dit onderzoek gehanteerde normenkader sloot voor de eisen gesteld aan beleidsinformatie, aan bij het gepubliceerde onderzoek «Beleidsinformatie Betuweroute». Over de aan de uitvoering, in het bijzonder aan ramingen, projectbeheersing en contractering/contract-beheer te stellen eisen werd uitgebreid gecommuniceerd met het ministerie en MgBr. Het in dit verband gehanteerde normenkader gaat met name terug op bestaande wettelijke eisen, op de eisen voortvloeiend uit de procedureregeling Grote Projecten en algemene normen voor goed (financieel) beheer. Van de zijde van het ministerie werd erop gewezen dat dit grote project in veel opzichten een groeiproces is geweest. Bij de eerste voorbereidingen bestond daarvoor noch binnen het ministerie, noch bij RIB relevante expertise en ervaring. Veel moest worden opgebouwd door een per definitie tijdelijke organisatie, die bovendien sterk aan verandering onderhevig was. Ook interne procedures en regels waren nauwelijks aanwezig. Het beschikbare technisch-juridische kader was niet op een project als de Betuweroute afgestemd. Bij de oordeelsvorming hield de Algemene Rekenkamer daarmee rekening. Zij hanteerde daartoe het in bijlage 2 opgenomen analysekader.

De opbouw van het rapport volgt in grote trekken het verloop van de uitvoering van een infrastructuurproject. Achtereenvolgens worden behandeld de ramingsmethodiek en het ramingsproces (hoofdstuk 2). Daarna de kostenbeheersing in de fase van de planuitwerking, vanaf de raming tot de vaststelling van de subsidie in hoofdstuk 3. De project- en kostenbeheersing in de fase van de uitvoering na de vaststelling van de subsidie volgt in hoofdstuk 4. De projectbeheersing bij de conditionerende activiteiten, met name het verleggen van kabels en leidingen, wordt behandeld in hoofdstuk 5. De totstandkoming van private financiering volgt in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 (Conclusies en aanbevelingen) besluit het rapport.

2 RAMINGSMETHODIEK BETUWERROUTE

2.1 Inleiding

Kostenramingen hebben voor een groot infrastructuurproject ten minste twee belangrijke functies:

- als *beleidsinformatie* in de besluitvorming over de aanleg van het project (afweging van kosten en baten). Wordt tot aanleg besloten, dan dient de kostenraming tevens ter onderbouwing van de omvang van het te reserveren budget in de meerjarige begroting;
- als *beheersinstrument* bij de aanleg van het project, bijvoorbeeld als referentiepunt bij het opstellen van een gedetailleerdere versie van de raming, of bij het sluiten van contracten met aannemers (als besteksraming).

In dit hoofdstuk staat centraal de vraag in hoeverre voor de Betuweroute een goede ramingsmethodiek was ontwikkeld en of deze ook consistent is toegepast.

Daartoe wordt eerst gezien welke eisen aan de ramingsmethodiek mogen worden gesteld en vervolgens of de gehanteerde methodiek daaraan voldoet qua opzet en uitvoering.

2.2 Organisatie ramingsproces

Kostenramingen voor het project Betuweroute worden opgesteld door ingehuurde ingenieursbureaus («adviseurs»), onder verantwoordelijkheid van MgBr. «De» allesomvattende raming bestaat overigens niet. In de loop van het project zijn opeenvolgende, steeds gedetailleerder versies opgesteld. Bovendien is elke totaalraming opgebouwd uit deelramingen voor objecten (zoals kunstwerken) en conditionerende activiteiten (zoals bodemsanering).

Een belangrijke functie van de ramingen bij grote projecten in het algemeen en ook bij de Betuweroute is de reservevorming voor onzekerheden.

Onzekerheden en (financiële) risico's rondom een groot project moeten zo goed mogelijk omschreven worden om beheersmaatregelen te kunnen treffen en reserves te kunnen vormen. Een project als de Betuweroute kent verschillende typen van onzekerheden:

- Bekende «witte vlekken»: in een vroeg stadium van de projectontwikkeling kan om valide redenen nog onvoldoende informatie aanwezig zijn over bepaalde details in het ontwerp.
- Bijzondere gebeurtenissen, variërend van fenomenen die zich bij elk project voordoen tot een ramp. Denk aan het instorten van de zandmarkt, een plaatselijke geologische afwijking of stakingen.
- Marktonwikkeling op het moment van aanbesteden.
- Planonzekerheid: onder politieke of maatschappelijke druk, of door aanscherping van wet- of regelgeving kunnen zich wijzigingen voordoen in het programma van eisen (bijvoorbeeld: een tunnel in plaats van een brug).
- Meetonzekerheid: de inherente onnauwkeurigheid van gehanteerde prijzen en hoeveelheden.
- Het tempo van de reguliere loon- en prijsontwikkeling (inflatie).

Voor elk type onzekerheid moet worden besloten of er in het budget een reserve voor wordt opgenomen.

2.3 Eisen kostenraming infrastructuurproject

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal eisen geformuleerd waaraan elke kostenraming voor een (verkeers)infrastructuurproject moet voldoen:³

- *Zij voldoet aan de gestelde functionele en technische eisen, en heeft de gewenste soberheid.* Behalve vakmanschap zijn ook kwaliteitswaarborgen voor kostenramingen nodig, in de vorm van bijvoorbeeld interne voorschriften en externe audits en second opinions.
- *Zij heeft een grote voorspellende waarde.* Onzekerheden en (financiële) risico's rondom het project moeten zo goed mogelijk omschreven worden om beheersmaatregelen te kunnen treffen en reserves te kunnen vormen.
- *Zij is transparant.* Transparantie wordt bevorderd door een eenduidige terminologie, een uniforme opbouw van de deelramingen, vergelijkbaarheid van opeenvolgende versies, overzichtelijke beschrijvingen van mutaties door het opstellen van verschillennotities, expliciete vermelding van het prijspeil, duidelijkheid over het meerekenen van BTW.

Om het inzicht in de betrouwbaarheid van de methodiek verder te vergroten, moet zo mogelijk op elke raming een *nacalculatie* worden uitgevoerd.

2.4 Methodiek kostenraming Betuweroute: beschrijving

2.4.1 Van onderaf ontwerpen en de mediaan

MgBr heeft de kostenramingsmethodiek⁴ beschreven in *Methodiek Kostenraming Betuweroute* (oktober 1995). In feite was deze handleiding een vastlegging achteraf van de in de praktijk gegroeide werkwijze; op het moment van verschijnen werd al meer dan vier jaar aan kostenramingen voor de Betuweroute gewerkt.

De *Methodiek* is gebaseerd op het principe van «van onderaf ontwerpen» en op het gebruik van de mediaan. Van onderaf ontwerpen wil volgens MgBr zeggen: ontwerpen tegen minimale kosten zonder afbreuk te doen aan de specificaties. Wanneer bijvoorbeeld voor een planontwerp bij een gegeven kruisingssituatie gekozen kan worden voor een brug, een tunnel of een betonnen bak, zal gekozen worden voor de goedkoopste mogelijkheid binnen de specificaties, in dit geval een brug. Wanneer vervolgens gekozen moet worden uit verschillende soorten bruggen, zal de ontwerper het brugtype kiezen dat de mediane kosten weerspiegelt, en niet het goedkoopste brugtype.

2.4.2 Stelposten

De *Methodiek* streeft naar een minimum aantal stelposten door bijvoorbeeld een inschatting van kosten te maken op basis van eerdere werken, of door ter plaatse te gaan kijken en de kostenbepalende elementen te inventariseren.

2.4.3 Onvoorzien

De *Methodiek* schrijft voor dat de raming een post «uitvoeringsonvoorzien» bevat. De omvang van de post wordt bepaald door een toeslag van 10% op de bouwkosten in alle projectstadia. Het toeslagpercentage is gekozen op basis van ervaringskennis. Het begrip «uitvoeringsonvoorzien» zelf wordt niet nader gedefinieerd of aan de

³ Zie ook *Wat kost dat?*, Standaardsystematiek voor kostenramingen in de GWW, CROW-publicatie 137, 1999; *Werk in uitvoering*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Project Ramingen Infrastructuur, maart 1995; en Handleiding Kostenmanagement, RIB, december 1997.

⁴ Ramingen Infrastructuur, maart 1995; en *Handleiding Kostenmanagement*, RIB, december 1997.

hand van voorbeelden toegelicht. Uit een latere toelichting op de *Methodiek* blijkt dat de post onvoorzien benut kan worden voor meer/minderwerk, voor verrekenbare hoeveelheden die verschillen van hoeveelheden opgenomen in het bestek, en voor overschrijdingen van stelposten. In de *Methodiek* dient de post onvoorzien niet ter dekking van bijzondere gebeurtenissen. In andere ramingsmethoden (bijvoorbeeld de methode die in gebruik is bij Rijkswaterstaat) is dat wel het geval.

2.4.4 Onzekerheidsmarge

Bij de meeste kostenramingen wordt tegenwoordig een onzekerheidsmarge berekend of anderszins bepaald. Deze marge geeft uitdrukking aan de «meetonzekerheid» waardoor prijzen en/of hoeveelheden hoger of lager kunnen uitvallen dan geraamd. De *Methodiek* sluit hierbij aan, met dien verstande dat de onzekerheidsmarge niet berekend wordt, maar gekozen op basis van ervaring met eerdere projecten. De aangehouden marge neemt af met ieder volgend stadium van het project: planfase 20%, voorontwerp 15%, definitief ontwerp 10%, uitvoeringsbegroting 5%.

2.5 Methodiek kostenraming Betuweroute: uitvoeringspraktijk

2.5.1 Bepalen van de mediaan

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat in de praktijk het bepalen van de mediaan neerkwam op het maken van een «best guess», gebaseerd op de kennis en ervaring van de adviseurs en de MgBr-medewerkers. Voor het bepalen van de mediaan was overigens in het algemeen niet voldoende informatie voorhanden. Zo ontbrak vaak kosteninformatie over de diverse mogelijke in aanmerking komende uitvoeringsmodaliteiten.

2.5.2 Omgang met onzekerheden

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de kostenraming van de Betuweroute lastig te doorgronden is waar het de omgang met onzekerheden betreft. Uit de *Methodiek* is niet eenduidig af te leiden:

- welke onzekerheden nu wel of niet zijn onderkend in de raming voor de Betuweroute;
- voor welke onzekerheden budgettaire reserves worden gecreëerd en voor welke niet. Onduidelijk is met name de reservevorming voor bijzondere gebeurtenissen.

De in 1997 en 1998 uitgevoerde audit op de kostenraming door het Auditbureau Betuweroute is voor een groot deel te beschouwen als een poging om duidelijkheid te scheppen in de omgang met onzekerheden in de kostenraming van de Betuweroute. De Algemene Rekenkamer acht het tekenend voor het gebrek aan transparantie in de raming, dat het Auditbureau er niet in slaagde precies vast te stellen hoe groot de verschillende reserves op dat moment waren, en in welke mate zij elkaar al dan niet overlaptten. De reserve voor de «witte vlekken» achtte de auditor, gezien de op dat moment bereikte status van het project, «aan de hoge kant».⁵ Ten slotte zag de auditor ook door het voorschrijven van de mediaan een reserve ontstaan.

Bijzondere gebeurtenissen en de post «onvoorzien»

In de *Methodiek* werd geen rekening gehouden met bijzondere gebeurtenissen. Ook schreef de *Methodiek* geen risico-analyses voor. De Algemene Rekenkamer beschouwt de geringe aandacht voor financiële risico's als

⁵ Auditbureau Betuweroute, *Tussenrapportage Audit kostenraming Betuweroute*, 16 maart 1998.

een zwak punt van de Methodiek. Meer in het algemeen geldt dat MgBr pas in een laat stadium is begonnen met het uitvoeren van risico-analyses rondom de Betuweroute.

Conform de *Methodiek* kende de ramingsopbouw geen reserve om de financiële gevolgen van bijzondere gebeurtenissen op te vangen. Later is, naar aanleiding van een risico-analyse uit 1998, voorgesteld binnen de post onvoorzien (f 720 miljoen, € 326,7 miljoen) een bedrag van f 400 miljoen (€ 181,5 miljoen) te reserveren voor bijzondere gebeurtenissen.⁶ De Algemene Rekenkamer heeft geen duidelijkheid kunnen krijgen over de status van dit voorstel. Het standpunt van MgBr is thans dat de post onvoorzien *niet* bedoeld is voor de dekking van bijzondere gebeurtenissen, maar uitsluitend voor de dekking van meer- en minderwerk. Ervan uitgaande dat er geen reserve is gevormd voor het opvangen van de kosten van bijzondere gebeurtenissen, meent de Algemene Rekenkamer dat gelet op de uitgevoerde risico-analyse en de sindsdien niet wezenlijk gewijzigde situatie, ernstig rekening moet worden gehouden met een substantiële kostentoeename. Deze kan liggen in de orde van grootte van het eerder voorgestelde bedrag.

Onzekerheidsmarge

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de *Methodiek* de onzekerheidsmarge alleen maar als mogelijke afwijking naar boven hanteert (dus alleen: plus 15%). Dit zou betekenen dat de eindafrekening voor de Betuweroute alleen maar kan tegenvallen. De *Methodiek* is hierin weinig duidelijk. Vast staat echter dat het ministerie bij verscheidene gelegenheden aan de Tweede Kamer heeft gemeld (bijvoorbeeld nog in Voortgangsrapportage nr. 4) dat bij het budget voor de Betuweroute een marge van *plus of min* 20 procent geldt. Indien de raming voor het project Betuweroute inderdaad dusdanig van opzet is dat de onzekerheden alleen maar kunnen leiden tot financiële tegenvallers, dan moet dit alsnog aan de Tweede Kamer duidelijk worden gemaakt.

2.5.3 Stelposten

De Algemene Rekenkamer beschouwt het als een pluspunt dat de *Methodiek* streefde naar een minimum aantal stelposten. De informatieve waarde van een stelpost in een raming is immers minimaal. Het blijft onduidelijk welke kosten precies door een stelpost gedekt worden, totdat van de stelpost een eerste (al is het maar globale) raming wordt gemaakt. Het is overigens niet duidelijk waarom voor bodemsanering en archeologie wél stelposten zijn opgenomen. Een stringente toepassing van de *Methodiek* had hier voor de hand gelegen, temeer daar zich juist op deze stelposten sterke kostenstijgingen voordeden.

Voorbeelden van onduidelijkheden rond stelposten

Een majeure stelpost tot eind 1992 was die voor «Kijfhoek». De communicatie over deze stelpost tussen MgBr en het ministerie was in deze periode onduidelijk omdat niet precies duidelijk was wat beide partijen onder «Kijfhoek» verstonden. De auditor meldde: «Het toetsteam heeft dit onderdeel van de Betuweroute niet kunnen onderzoeken vanwege het ontbreken van enige beschrijving hiervan in de Projectnota.»⁷ Eind 1991 beschikte MgBr over een tentatieve, maar wel enigermate onderbouwde schatting ad f 350 miljoen (€ 158,8 miljoen). In de planologische kernbeslissing deel I werd voor Kijfhoek echter een stelpost van f 450 miljoen (€ 204,2 miljoen) opgenomen. Eind december 1992 voerde MgBr voor Kijfhoek een nieuwe stelpost op: «aanpassingen heuvelproces» ad f 150 miljoen (€ 68 miljoen).

⁶ Memo MGBR, onderwerp: Budgettoewijzing Onvoorzien, 10 december 1998.

⁷ Zie Onafhankelijke beoordeling Kostenraming Kijfhoek van juni 1993.

2.5.4 Nacalculatie

In een aanvulling op de *Methodiek* heeft MgBr bepaald dat nacalculaties worden opgesteld voor (deel)ramingen van het project Betuweroute, met als doel om aan de hand hiervan voor andere, nog uit te zetten opdrachten voor leveringen en werken ramingen op te stellen en te toetsen. Later is evenwel besloten dat voor de Betuweroute geen nacalculatie zou plaatsvinden.

2.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de toegepaste ramingsmethodiek op een aantal punten tekortschoot:

- De voorgeschreven ramingsmethode is pas eind 1995, toen het ontwerp- en ramingsproces al lang aan de gang was, beschikbaar gesteld in de handleiding *Methodiek Kostenraming Betuweroute*. In feite ging het om een vastlegging achteraf van de gegroeide praktijk.
- De onheldere definiëring en toepassing van ramingsbegrippen doet afbreuk aan de gewenste transparantie van de raming. Dit gold bijvoorbeeld voor belangrijke begrippen als «onvoorzien» en «onzekerheidsmarge». Ook is in de handleiding veel nodeloos ingewikkelde statistische terminologie gehanteerd. De communicatie over de kostenraming tussen PDBR en MgBr is door dit alles zeer bemoeilijkt.
- In het project Betuweroute is het risicomanagement pas in een laat stadium van de grond gekomen. De ramingsmethodiek schrijft geen risicoanalyse voor. Onduidelijk blijft in de kostenraming in hoeverre reserves zijn gevormd voor bijzondere gebeurtenissen. De Algemene Rekenkamer meent dat om deze reden ernstig rekening moet worden gehouden met een substantiële kostentoeename. Dit doet afbreuk aan de voorspellende waarde van de raming. Onduidelijk is ook de aard van de toegepaste onzekerheidsmarge (plus of min 20% bovenop de raming, of alleen plus 20%).
- Er zal geen nacalculatie in het kader van het project Betuweroute plaatsvinden.

Het ontbreken van eenduidige definities en afspraken over ramingsbegrippen en kostencategorieën heeft de kostenbeheersing van het project Betuweroute ernstig bemoeilijkt. Door de gevolgde ramingsmethodiek bestaat er onvoldoende duidelijkheid over de opbouw van de verschillende in de raming opgenomen reserves.

3 KOSTENBEHEERSING IN DE PLANUITWERKINGSFASE

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt na te gaan in hoeverre het ministerie (PDBR) en RIB (MgBr) adequate maatregelen hebben genomen om de kosten in de planuitwerkingsfase te beheersen. Deze planuitwerkingsfase is voor de meeste onderdelen van het project inmiddels afgerond, maar loopt nog door voor andere onderdelen. Deze laatste onderdelen, zoals de bovenbouw, zijn derhalve niet bij het onderzoek betrokken. Dit deel van het onderzoek strekte zich uit over de periode van 1992 tot en met 2000. Een belangrijke cesuur vormt het jaar 1998 toen het gehele project werd «herijkt». Geprobeerd werd toen om raming, budget en realisatie in evenwicht te brengen, onder andere door nieuwe beheersingsmaatregelen.

Eerst wordt een globaal beeld geschetst van de kostenstijging en de oorzaken daarvan (hoofdstuk 3.2). Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre MgBr en PDBR in de periode tot aan de herijking daadwerkelijk hebben gestuurd op kostenbeheersing (hoofdstuk 3.3). Daarna wordt bekeken of de kostenbeheersingsmaatregelen die PDBR en MgBr bij en na de herijking hebben genomen tot resultaat hebben geleid (hoofdstuk 3.4). Tenslotte worden in hoofdstuk 3.5 enige relevante ontwikkelingen die zich in dezelfde periode hebben voorgedaan rondom het rijksbudget beschreven.

De projectbeheersing in brede zin komt in dit hoofdstuk niet uitgebreid aan de orde. Mede als gevolg van de afstandelijke sturing door het ministerie in de startfase en vele personele mutaties heeft de Algemene Rekenkamer zich over de organisatorische projectbeheersing vóór 1998 geen volledig beeld kunnen vormen.

3.2 Oorzaken kostenstijging project Betuweroute

In de eerste Planologische Kernbeslissing werd voor het geheel van Havenspoorlijn en het traject Waalhaven–Zevenaar uitgegaan van een bedrag van circa f 5 miljard (prijsspeil 1992, € 2,3 miljard). In de *Voortgangsrapportage Betuweroute* nr. 9, met als peildatum 1 januari 2001, wordt voor het project uitgegaan van een budget van circa f 9664 miljoen (prijsspeil 2000, € 4385 miljoen), terwijl de totale kosten inmiddels worden geraamd op f 10 266 miljoen, € 4658,5 miljoen). Uitgaande van de laatste bekende stand van zaken heeft de Algemene Rekenkamer een aantal belangrijke (reële) kostenstijgingen geïnventariseerd en geanalyseerd. De kostenstijgingen bleken verschillende, soms door elkaar heen lopende achtergronden te hebben. In hoofdzaak zijn zij terug te voeren op prijsstijgingen, aanvullende eisen op initiatief van de Tweede Kamer of op initiatief van het kabinet, aanscherpingen van wet- en regelgeving en tekortkomingen in ontwerp en/of raming. Het thans bestaande verschil tussen budget en raming komt meer gedetailleerd aan de orde in hoofdstuk 3.4.

Prijsstijgingen

In totaal is het budget voor de Betuweroute tot en met het jaar 2000 met ruim f 1,7 miljard (€ 0,8 miljard) toegenomen als gevolg van prijsstijgingen.

Over de periode 1992–2000 is het budget op basis van de index Bruto Overheidsinvesteringen (de BOI-index) met in totaal een bedrag van bijna f 1,3 miljard (€ 0,6 miljard) verhoogd. Daarnaast heeft het ministerie MgBr tweemaal gecompenseerd voor prijsstijgingen die boven de compensatie

op basis van de BOI uitgaven (op basis van de zogenoemde reële index). Met de extra compensatie is in totaal een bedrag gemoeid van f 431 miljoen (€ 195,5 miljoen).

Aanpassingen van het project

Een toename van het budget met tenminste f 2,5 miljard (€ 1,1 miljard) is toe te schrijven aan aanpassingen van het project.

Een flink aantal kostenstijgingen is het gevolg van aanpassingen die zijn gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. Zo nam bij de behandeling van de Planologische Kernbeslissing Betuweroute (einde 1993) de Tweede Kamer moties aan voor aanpassingen waarmee in totaal circa f 750 miljoen (prijspeil 1992, € 340,3 miljoen) gemoeid was. Een voorbeeld daarvan is de aanscherping van de geluidsnorm voor de Betuweroute tot een maximaal emissieniveau van 57 dB(A), vooruitlopend op de aanscherping van de Wet geluidhinder.

Een aantal kostenstijgingen is het gevolg van aanpassingen die door het kabinet aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd en goedgekeurd. Dit zijn onder andere kostenstijgingen als gevolg van aanpassingen van de technische eisen, extra voorzieningen in het ontwerp op basis van bestuurlijk overleg met andere overheden, en aanpassingen op initiatief van het kabinet zelf, zoals bijvoorbeeld de keuze voor een Botlektunnel in plaats van een Botlekbrug en de verruiming van de tunneldiameters om twee lagen containers op een wagon te kunnen vervoeren. Een deel van de kostentoeslagen is het gevolg van aanscherpingen in wet- en regelgeving en vergelijkbare verplichtingen.

Tekortkomingen in ontwerp en/of raming

Kostenstijgingen tot een bedrag van circa f 0,5 miljard (lopende prijzen, € 0,2 miljard) worden veroorzaakt doordat in eerste instantie een te lage raming was afgegeven of doordat de voorgestelde oplossing in het ontwerp niet toereikend bleek. Zo werd de raming naar aanleiding van een audit uit 1992 voor vier posten verhoogd. Het ging om bijstellingen (totaal f 225 miljoen, prijsspeil 1991, € 102 miljoen) voor:

- elektrotechnische systemen: + f 85 miljoen (€ 83,9 miljoen);
- kunstwerk Sophiaspoortunnel: + f 20 miljoen (€ 9,1 miljoen);
- kleine kunstwerken: + f 60 miljoen (€ 27,2 miljoen);
- bovenbouw: + f 60 miljoen (€ 27,2 miljoen).

Andere voorbeelden van aanvankelijke onderschatting van het benodigde bedrag:

- de kosten voor archeologie werden in 1993 nog geraamd op f 13 miljoen (€ 5,9 miljoen). De verwachting is nu dat de kosten f 65 miljoen (€ 29,5 miljoen) zullen gaan bedragen. Hier spelen mede de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. Het Verdrag van Valetta uit 1992 verplicht de deelnemende landen om bij de aanleg van infrastructuur het «bodemarchief» zoveel mogelijk te beschermen en opgravingen te laten plaatsvinden wanneer bescherming niet mogelijk is. Het verdrag regelt dat 1% van de bouwkosten aan archeologisch onderzoek moet worden besteed.
- voor bodemsanering was begin 1992 een stelpost opgenomen van f 100 miljoen (€ 45,4 miljoen). Daarbij werd ervan uitgegaan dat de saneringskosten op de vervuiler verhaald konden worden. Dit bedrag is inmiddels twee keer aangepast: in oktober 1996, nadat het merendeel van de saneringslocaties onderzocht was (f 272 miljoen, prijsspeil 1996, € 123,4 miljoen) en in 1998 (een verhoging met f 80 miljoen (€ 36,3 miljoen)). Overigens gaat het ook hier om kostenstijgingen die de Tweede Kamer uiteindelijk heeft goedgekeurd.

3.3 Kostenbeheersing vóór de herijking

3.3.1 Kostenbeheersing door Railinfrabeheer

Op grond van nadere analyse van de kostenontwikkeling constateerde de Algemene Rekenkamer dat het instrumentarium van MgBr voor de kostenbeheersing op tenminste drie punten manco's vertoonde. Dat waren de volgende punten:

Ontbreken goede specificaties

Onder verantwoordelijkheid van RIB hebben in de loop van de tijd drie ingenieurbureaus gewerkt aan de kostenraming van het project, dat is opgebouwd uit meer dan 1600 afzonderlijke objecten. Voor het maken van de ontwerpen ontvingen de ingenieurbureaus uitgebreide specificaties van RIB (MgBr). Voor bepaalde objecten waren echter geen goede specificaties beschikbaar. Dit gold bijvoorbeeld voor de spoortunnels in de Betuweroute, waarmee nog weinig ervaring was opgedaan en waarvoor in 1997 een nieuw Beveiligingsconcept werd opgesteld. Discussies tussen RIB en ontwerpers leidden vervolgens tot aanpassingen van de specificaties. Vaak bleken deze nieuwe specificaties tot kostenverhogingen te leiden.

Ontbreken programma van eisen

Tot eind 1999 had MgBr niet de beschikking over een vastgestelde, eenduidige versie van het programma van eisen. Pas eind 1999 werd een eenduidige en voor PDBR en MgBr aanvaardbare versie van het programma van eisen, een belangrijk sturingsinstrument, vastgesteld. Daarvóór bestond wel globaal inzicht in de functionele eisen aan de Betuweroute en ook waren er ontwerpspecificaties. Daartussen zat echter ruimte.

Toetsing op soberheid

In 1995 werd bij MgBr de stafafdeling Kostenmanagement opgericht. Vanaf dat moment is de begeleiding van de adviesbureaus en de beoordeling van de opgestelde ramingen en ontwerpen intensiever en meer gestructureerd geworden. Niettemin blijkt het ontwerp- en raming-proces achteraf moeilijk te reconstrueren, doordat niet is vastgelegd hoe de gemaakte keuzes waren onderbouwd. Hierdoor is moeilijk na te gaan in hoeverre gestreefd is naar de verlangde soberheid. Op verzoek van het ministerie heeft RIB een onafhankelijke toetsing op het ontwerp van de Betuweroute laten uitvoeren⁸. De toetsing had tot doel voorstellen aan te dragen voor versoeringen en leverde een groot aantal bruikbare voorstellen op. Doordat pas in juni 1998 opdracht voor deze toetsing werd gegeven, was de resterende tijd om deze voorstellen te toetsen en door te voeren krap, en bovendien waren er op dat moment al veel onomkeerbare beslissingen genomen. Het rendement van de voorstellen is daardoor beperkt gebleven.

3.3.2 Kostenbeheersing door het ministerie

Opzet Projectdirectie Betuweroute

Bij de opzet en vormgeving van PDBR heeft het ministerie gekozen voor een kleine organisatie zonder eigen technische expertise. Van het uitoefenen van toezicht door de projectdirectie zelf werd afgezien. In plaats daarvan zou PDBR voor de civieltechnische en financiële beoordeling van ontwerp en raming een beroep doen op externe expertise, in de vorm van audits en second opinions.

⁸ TUC Rail, Onafhankelijke toetsing ontwerp Betuweroute, Eindrapportage, 11 september 1998.

Auditfunctie

In de initiatiefase is in de periode 1992–1993 een second opinion uitgevoerd op de kostenraming van het voorkeustracé. Hierna is een permanente audit-functie opgezet. Al na zes maanden werd de gesloten overeenkomst tussen het DG-Vervoer en de auditors echter weer – met wederzijds goedvinden – ontbonden. Het duurde hierna tot 1996 voordat het ministerie de opdracht gaf voor het inrichten van een nieuwe auditororganisatie, het Auditbureau Betuweroute. De opzet en de werking van de huidige auditfunctie zijn in 2000 beoordeeld door de accountantsdienst van het ministerie. Deze was van oordeel dat de auditfunctie in opzet een toereikend instrument is voor de projectleiding om de benodigde inzichten te krijgen, en dat de positie van het Auditbureau voldoende onafhankelijk is.

Cruciaal voor de effectiviteit van de auditfunctie is de implementatie van aanbevelingen die uit audits voortvloeien. In de planuitwerkingsfase van de Betuweroute was dit een zwak punt. In de eindrapportage van de kostenaudit uit 1998 wordt het van essentieel belang genoemd dat suggesties voor potentiële bezuinigingen serieuzer zouden worden onderzocht dan tot dan toe het geval was geweest.

Informatievoorziening

Eind 1995 gaf PDBR aan MgBr te kennen behoefte te hebben aan betere financiële informatie en sturingsinformatie over de voortgang van het project. In de eerste helft van 1997 was PDBR evenwel nog niet tevreden met de informatievoorziening vanuit MgBr, die voornamelijk in briefvorm was. Zo ontbrak bijvoorbeeld de nodige informatie bij de subsidie-aanvraag voor de Botlektunnel.

Programma van eisen

Eerder is al opgemerkt dat MgBr gehinderd werd door afwezigheid van een eenduidig programma van eisen. Op zijn beurt ondervond PDBR dezelfde handicap bij het aansturen van MgBr: de late afronding van het programma van eisen vormde een knelpunt in de projectbeheersing. Dit terwijl in de toetsing die in 1993 in opdracht van de Tweede Kamer op PKB-3 werd uitgevoerd, al was vastgelegd dat een project gedefinieerd wordt door een programma van eisen en dat een ontwerpproces zonder een programma van eisen als basis in het luchtledige plaatsvindt.

Taakstellend budget

Op een aantal belangrijke momenten in de besluitvorming heeft RIB het ministerie schriftelijk geïnformeerd over de actuele kostenraming. De beoordeling daarvan door PDBR richtte zich vooral op de vastlegging en verwerking van (nieuwe) bestuurlijke afspraken en op het toetsen van de financiële consequenties aan het beschikbaar gestelde budget. Het ministerie reageerde meestal op globale maar duidelijke wijze. Zowel in de fase van de derde PKB als in de planuitwerkingsfase heeft het ministerie er bij MgBr op aangedrongen dat de ontwikkeling van het ontwerp en de bijbehorende raming zich binnen het door kabinet en Tweede Kamer vastgestelde budget zou bewegen.

Dit had echter niet het gewenste resultaat. Het Auditbureau Betuweroute concludeerde dat MgBr van meet af aan het budget niet als taakstellend had beschouwd en dat daardoor de geraamde kosten per ontwikkelingsfase aanzienlijk toenamen⁹.

⁹ Auditbureau Betuweroute, *Eindrapport Audit Kostenraming Betuweroute*, 28 augustus 1998, blz. 3.

Informatie aan de Tweede Kamer over raming en budget in de periode voor 1998

Vanaf 1995 liepen het vastgestelde taakstellend budget en de opeenvol-

gende versies van de kostenramingen hoe langer hoe meer uiteen. In februari 1996 bedroeg het verschil tussen raming en budget ongeveer één miljard gulden (€ 0,45 miljard). De raming van oktober 1996 veranderde dit beeld niet wezenlijk. Volgens de PDBR was dit geen probleem, omdat het verschil voor een deel uit nog te compenseren prijsstijgingen bestond en voor een ander deel uit nog te behandelen wijzigingen in het programma van eisen, die waarschijnlijk niet goedgekeurd zouden worden.

Eind 1996 werd ervoor gekozen het verschil deels te dichten door dekking te zoeken binnen het Infrastructuurfonds. Tevens werd besloten het verschil tussen budget en raming medio 1998 te herijken. In maart 1997 schreef de minister aan de Tweede Kamer dat zij voornemens was het budget van de Betuweroute te verhogen met f 360 miljoen (€ 163,3 miljoen). De verhoging had betrekking op reële prijspeilontwikkelingen in het verleden (f 283 miljoen, € 128,4 miljoen), kosten voor extra studie en onderzoek (f 39 miljoen, € 17,7 miljoen) en de administratieve verwerking van bijdragen uit andere artikelen van het Infrastructuurfonds aan het project Betuweroute (f 42 miljoen, € 19,1 miljoen). De minister schreef: «Na de aanpassing van het budget resteert een verschil tussen raming en budget van ruim f 300 miljoen (prijsspeil 1995, exclusief BTW en exclusief de inmiddels verhoogde stelpost bodemsanering). Een (in omvang beperkt) verschil tussen raming en budget is niet ongebruikelijk voor grote infrastructurele investeringsprojecten.» De Algemene Rekenkamer tekent bij deze laatste uitspraak aan dat de ernst van het toen resterende verschil ad f 321 miljoen (€ 145,6 miljoen) alleen beoordeeld had kunnen worden als de verwachte kosten voor bodemsanering erbij betrokken waren geweest. Volgens de op dat ogenblik bij het ministerie bekende informatie moest hiervoor op een kleine f 200 miljoen (€ 90,8 miljoen) extra gerekend worden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Tweede Kamer over de omvang van het verschil tussen raming en budget beter geïnformeerd had moeten worden.

3.3.3 Beoordeling aansturing kostenraming door Auditbureau Betuweroute

Het Auditbureau Betuweroute dat in 1996 door het ministerie is ingericht, oordeelde in 1998 als volgt over de aansturing van 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 ontwerpfasen vertaald wordt in een ontwerp met een zo laag mogelijk kostenniveau.»¹⁰

3.3.4 Conclusies kostenbeheersing vóór de herijking

De kostenstijging van het project Betuweroute, van f 5 miljard (€ 2,3 miljard) tot ruim f 10 miljard (€ 4,5 miljard), is slechts voor een klein deel veroorzaakt door tekortkomingen in het ontwerp of in de ramingen (f 0,5 miljard (€ 0,23 miljard)). Andere oorzaken waren:

- compensatie van prijsstijgingen (f 1,7 miljard, € 0,8 miljard);
- door de Kamer goedgekeurde aanpassingen van het project (f 2,5 miljard, € 1,13 miljard)).

¹⁰ Auditbureau Betuweroute, *Tussenrapportage audit kostenraming project Betuweroute*, 16 maart 1998.

De Algemene Rekenkamer komt verder tot de conclusie dat de benodigde procedurele en organisatorische voorzieningen voor het tot stand brengen van een op minimale kosten gericht ontwerp in de planuitwerkingsfase van het project in onvoldoende mate of pas in een laat stadium tot stand zijn gebracht. RIB beschikte niet over het goede instrumentarium om te sturen op een ontwerp met een zo laag mogelijk kostenniveau.

In de periode tot aan de herijking is het ministerie er onvoldoende in geslaagd de uitwerking van het ontwerp en de bijbehorende raming te doen plaatsvinden binnen het vastgestelde taakstellende budget. De belangrijkste oorzaak hiervoor moet gezocht worden in het gebrek aan goede sturingsinstrumenten. De verantwoordingsinformatie van MgBr was niet voldoende om inzicht te bieden in de financiële situatie en om als sturingsinformatie te gebruiken. Dit probleem werd verergerd doordat het lang duurde voordat de auditfunctie naar behoren functioneerde.

Vanaf 1997 heeft het Auditbureau Betuweroute een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de kosten- c.q. de projectbeheersing.

Aanbevelingen van de auditor werden echter niet altijd adequaat opgevolgd.

3.4 Kostenbeheersing na de herijking

3.4.1 Start herijking

Voorjaar 1998 startte MgBr met de afgesproken herijking om budget en raming in evenwicht te brengen. De eerste resultaten van de herijking gaven weinig hoop dat het verschil tussen budget en raming zou verminderen. Het ministerie wees MgBr er in een brief van april 1998 op dat het Auditbureau in de toen net verschenen tussenrapportage van de audit op de kostenraming ernstige kritiek had geuit, zowel op de gehanteerde methodiek als op het ontwerp- en ramingsproces. MgBr had, in de ogen van het ministerie, nagelaten passend te reageren op de kritiek van het Auditbureau. Het substantiële verschil tussen de raming en het beschikbare taakstellende budget bracht volgens het ministerie de uitvoerbaarheid in gevaar.

Vanaf midden 1998 heeft PDBR in samenwerking met MgBr maatregelen genomen om de projectbeheersing te verbeteren. Het ging om versobering (hoofdstuk 3.4.2), versterking van de instrumenten voor projectbeheersing (hoofdstuk 3.4.3) en verbetering van de informatievoorziening (hoofdstuk 3.4.4).

3.4.2 Versobering

Na een diepgaande herijking werd een plan opgesteld om het rijksbudget en de projectraming van MgBr met elkaar in evenwicht te brengen. Dit resulteerde in het zogenoemde «Malle-Jan-akkoord», zo genoemd naar het restaurant waar het akkoord gesloten werd. Het akkoord bracht in opzet een nieuw evenwicht tot stand. De projectraming werd verlaagd van f 9928 miljoen (€ 4505 miljoen) naar f 9399 miljoen (€ 4265 miljoen). De minister berichtte in de zesde Voortgangsrapportage op 14 juni 1999 aan de Tweede Kamer dat raming en budget weer met elkaar in evenwicht waren gebracht binnen de functionele eisen.

De Algemene Rekenkamer is echter van mening dat het financieel evenwicht hiermee slechts in opzet was gerealiseerd. Het nieuwe evenwicht ging uit van een aantal risicovolle aannames, zoals:

- Versobering van Kijfhoek (f 200 miljoen, € 90,8 miljoen) en het Container Uitwisselpunt bij Valburg (CUP) f 55 miljoen (€ 25 miljoen);
- Gunstig uitvallen van de aanbestedingen (f 100 miljoen, € 45,4 miljoen). Dit ondanks een dreigende krapte op de bouwmarkt;
- Fixatie van de apparaatskosten van MgBr en de kosten voor inhuur van ingenieursbureaus op f 1200 miljoen (€ 544,5 miljoen). De oorspronkelijke afspraak met de Managementgroep was de inspanningsverplichting om de EAT-kosten op 15% van de bouwsom (inclusief onvoorzien) te houden;
- Fixatie van het budget voor «onvoorzien» op f 720 miljoen (€ 326,7 miljoen).

Geen rekening werd gehouden met een financiële retourstroom bij het verleggen van kabels en leidingen. De omvang van deze post bedraagt ca. f 30 miljoen (€ 13,6 miljoen)¹¹.

Op 9 februari 2000 werd op basis van het Malle-Jan-akkoord een aanlegbegroting tussen de PDBR en de MgBr overeengekomen. Nog dezelfde maand bleek dat het verschil tussen budget en raming weer gegroeid was, deels doordat een meevaller van f 100 miljoen (€ 45,4 miljoen) bij de aanbestedingen onhaalbaar bleek.

De minister besloot op 3 maart 2000 enige kosten die bij het Malle-Jan-akkoord nog niet in de aanlegbegroting waren verwerkt, voor f 132 miljoen (€ 59,9 miljoen) ten laste van de post «onvoorzien» te brengen. Een bedrag van f 40,2 miljoen (€ 18,2 miljoen) tegenvallende aanbestedingsresultaten zou worden opgevangen binnen het geheel van mee- en tegenvallers. Of de prijsontwikkeling boven de officiële BOI-index zou uitgaan, zou gemonitord worden.

Dit proces van bijstellingen in het gehele jaar leidde er uiteindelijk toe dat eind 2000 het verschil tussen budget en de raming – zoals eerder vermeld – circa f 600 miljoen (€ 272,3 miljoen) bedroeg op het toenmalige prijspeil. De versoberingen uit het Malle-Jan-akkoord waren onhaalbaar gebleken (met name de EAT-kosten, het verwachte gunningsresultaat en de versoberingen op Kijfhoek). De overeengekomen en geactualiseerde aanlegbegroting van februari 2000 dreigt ondergraven te worden.

Het onderstaande overzicht geeft de verschillen weer tussen de op basis van de door MgBr aan PDBR verstrekte kwartaalgegevens over de verwachte financiële eindstand van het project en het beschikbare rijksbudget in het betreffende jaar. Ter verduidelijking is de aanlegbegroting en voor 2000 de geactualiseerde aanlegbegroting weergegeven. Het overzicht is tentatief omdat uit de stukken onvoldoende kon worden afgeleid in hoeverre de organisatiekosten van PDBR in de cijfers begrepen zijn. Omwille van de overzichtelijkheid is hier de omrekening in euro's achterwege gelaten.

¹¹ Indien leidingeigenaren door verleggingen betere leidingen zouden terugkrijgen dan zij in de grond hadden liggen zouden zij dit voordeel aan de NS moeten terugbetalen.

	Rijksbudget ¹	Aanlegbegroting ²	Prognose-eindstand ³	Vershil kol. 2 en 4 vlg. MgBr ⁴
1997	9 120 (pp97)	Nvt	9 934 (pp97)	- 300 (pp95) ⁵
1998	9 350 (pp98)	9 339 (pp97)	9 239 ⁶ (pp98)	Geen melding gemaakt van verschil
1999	9 435 ⁷ (pp99)	9 339 (pp97)	9 847 (pp99)	Idem
2000	9 665 (pp00)	9 870 (pp00)	10 266 (pp00)	- 601 (pp00)

¹ Bron: Voortgangsrapportages aan de TK: budget ophogingen.

² Basisbegroting van het Malle-Jan-akkoord worden door BOL-compensaties en mutaties geactualiseerd tot «Aanlegbegroting».

³ bron: Interne kwartaalrapportage MgBr aan PDBR, stand per 31 december van elk jaar.

⁴ Kwartaalrapportages PDBR.

⁵ Brief van minister aan de Tweede Kamer van 13 maart 1997.

⁶ Projectramingen verdisconteerd reeds f 100 mln. aanbestedingsresultaat.

⁷ Na verlaging budget Communicatie à f 22 mln.

Inmiddels gaf het ministerie opdracht aan een extern bureau op dit punt een nader onderzoek in te stellen. De Algemene Rekenkamer wil verdere bijstellingen niet uitsluiten. De oorzaken daarvan kunnen onder meer liggen in het optreden van bijzondere gebeurtenissen (als spanning op de bouwmarkt) en van tegenvallende projectmutaties (als de kosten van maatregelen op het terrein van tunnelveiligheid).

3.4.3 Maatregelen ter versterking projectbeheersing

Een V&W-brede audit uit voorjaar 1999 naar de projectbeheersing van grote projecten concludeerde dat het project Betuweroute vanuit het ministerie onvoldoende werd beheerst. Het ontbrak de projectdirectie aan een actueel beeld van de realisatie, zowel uitgedrukt in tijd als in geld. Ook ontbeerde het ministerie van V&W voldoende technische kennis voor de controle op de uitvoering. De aanwezige informatie werd door de projectdirectie niet voldoende benut om het project te beheersen, aldus de audit. In reactie hierop stelde de PDBR begin 2000 het zogenoemde «Instrument ter versterking van de projectbeheersing» vast. Dit instrument moest onder andere bevorderen:

- dat mutaties in de projectopdracht steeds op dezelfde manier behandeld zouden worden;
- dat er regelmatig risico-analyses uitgevoerd zouden worden;
- dat de informatie-uitwisseling tussen MgBr en ministerie zou verbeteren.

Mutaties in de projectopdracht

Wijzigingen in het project dienen getoetst te worden aan de omschrijving van scope, beschikbaar budget en overeen gekomen planning. Alleen zo kunnen beschikbare rijks budget en de uitvoering aan elkaar gekoppeld blijven.

Voorbeelden van dit soort «projectmutaties» zijn:

- tunnels dimensioneren voor doublestack;
- vaststellen eisen voor spoorstaven door RIB;
- het verrichten van werken voor de HSL-Zuid;
- het vertalen van nieuwe veiligheidsnormen in het ontwerp en het budget voor tunnels.

Binnen MgBr werd pas in augustus 1999 een heldere, vaste procedure voor de beheersing van mutaties ingevoerd. Deze procedure werd medio 2000 nog niet goed nageleefd. Uit het onderzoek van de Algemene

Rekenkamer bleek dat een aantal wijzigingen in de uitvoering niet terug te vinden was bij de projectmutaties (bijvoorbeeld de verlegging Veerweg bij de Sophiatunnel).

MgBr heeft inmiddels plannen gemaakt om de verwerking van projectmutaties te verbeteren.

Risicobeheersing

Volgens het instrument voor de projectbeheersing van begin 2000 zou de MgBr halfjaarlijks risicoanalyses moeten uitvoeren en de uitkomsten hiervan met de PDBR bespreken in het periodiek voortgangsoverleg. Daar moest dit onderwerp een vast aandachtspunt worden. Dit voornemen is nog niet uitgevoerd. Wel worden intern bij MgBr periodiek risicoanalyses uitgevoerd, zowel Betuweroutebreed als op het niveau van de bouwcontracten. In een audit op de risicobeheersing van het Auditbureau Betuweroute wordt geconstateerd dat het risicomangement binnen het managementbureau goed verankerd is, maar dat de vervolgacties die PDBR zou kunnen nemen naar aanleiding van gemelde risico's nog verbeterd zouden kunnen worden.¹²

Informatie-uitwisseling

De Algemene Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening van de managementgroep aan de projectdirectie in vergelijking met de beginperiode sterk is verbeterd. Niettemin plaatst de Algemene Rekenkamer nog enige kanttekeningen bij de informatievoorziening:

- de mutatieprocedure waarborgt nog onvoldoende dat de referenties actueel zijn. Dit maakt het lastig het evenwicht tussen budget en begroting te bewaken;
- index- en aanbestedingsresultaten worden door de managementgroep niet afzonderlijk aan de projectdirectie zichtbaar gemaakt, wat intensief monitoren lastiger maakt. Verschillennotities zijn aan PDBR nog niet verstrekt;
- Het is niet duidelijk of er binnen MgBr een eenduidige wijze van risico-inschatting is met betrekking tot de prognose-eindstand bij de contracten.

3.4.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

PDBR is verantwoordelijk voor de opstelling van periodieke voortgangsrapportages die de minister conform de procedureregeling grote projecten sinds 1996 aan de Tweede Kamer toezendt. Ultimo 2000 waren er negen verschenen. De accountantsdienst van het ministerie stelde in een recente rapportage in het kader van de procedureregeling dat in opzet de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voldoet aan de eisen van de procedureregeling Grote Projecten¹³. De dienst was van mening dat de interne informatievoorziening, behoudens enige kanttekeningen, zodanig was opgezet dat er voldoende waarborgen waren voor goede besluitvorming.

De Algemene Rekenkamer meent echter dat de informatie in de voortgangsrapportages over de Betuweroute aan de Tweede Kamer nog op een aantal punten verbeterd zou kunnen worden. De procedureregeling vraagt bij dreigende kostenoverschrijdingen om tussentijdse rapportages met voorstellen tot vermijden dan wel beperking ervan en eventuele budgettaire inpassing ervan.

In de voortgangsrapportages worden de grootte en de oorzaak van de verschillen tussen budget en raming evenwel niet aangegeven. Eveneens ontbreekt een overzicht van in dit verband genomen maatregelen.

¹² Auditbureau Betuweroute audit risico-beheersing en kwaliteitsborging, 4 juli 2000.

¹³ DAD, Rapport inzake project Betuweroute, 21 september 2000.

Tenslotte wordt geen inzicht verschaft in het saldo van de aanbestedingsresultaten en de benutting van onvoorzien.

3.4.5 Conclusies kostenbeheersing na de herijking

Sinds het Malle-Jan-akkoord hebben PDBR en MgBr veel inspanningen geleverd om de projectbeheersing te verbeteren. Een aantal beoogde versoeringen bleek echter onhaalbaar en mede daardoor is een verschil tussen budget en raming ontstaan van ruim f 600 miljoen (€ 272,3 miljoen).

Het instrumentarium voor de projectbeheersing is versterkt, maar functioneert nog niet optimaal. Dit geldt met name voor de mutatie-procedure; nieuwe projectwijzigingen kunnen nog steeds sluipenderwijs het project binnenkomen. De risicobeheersing functioneert goed bij MgBr, maar de projectdirectie reageert nog niet adequaat op de gemelde risico's. De informatievoorziening is in opzet verbeterd.

3.5 Relatie met de V&W-begroting

3.5.1 Prijsbijstellingmethodiek infrastructuurprojecten

In de grond-, weg- en waterbouwsector worden uitvoerders meestal gecompenseerd voor prijsstijgingen wanneer voor de uitvoering van het contract meer dan één à anderhalf jaar staat. In het geval van de Betuweroute ontvangt MgBr compensatie van het ministerie voor het compenseren van de uitvoerders.

In april 1995 heeft het Directoraat-Generaal Vervoer voor zijn infrastructuurprojecten een zogenoemde prijsbijstellingsmethodiek vastgesteld¹⁴. Voor alle onder de methodiek vallende projecten, waaronder de Betuweroute, moest voortaan compensatie plaatsvinden op basis van de BOI-index. Deze prijsindex wordt voor ieder jaar berekend.

In afwijking van deze prijsbijstellingsmethodiek is MgBr voor het project Betuweroute extra gecompenseerd voor de prijsontwikkeling in de jaren 1992 tot en met 1997, dat wil zeggen: bovenop de op basis van de BOI-index vastgestelde compensatie. In totaal ging het om f 431 miljoen (€ 195,6 miljoen) extra. De Algemene Rekenkamer heeft binnen het ministerie geen formele argumentatie voor deze afwijking van de prijsbijstellingsmethodiek aangetroffen.

Als uitvloeisel van het «Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport» besloot het ministerie dat ook het project Betuweroute uitsluitend nog op basis van de BOI-index zou worden gecompenseerd. De huidige afspraak houdt tevens in dat MgBr aan de PDBR rapporteert over daarbovenuit gaande prijsontwikkelingen.

3.5.2 Dekking projectkosten V&W.

In het in 1995 voor de Betuweroute vastgestelde budget is geen rekening gehouden met door het ministerie zelf te maken projectkosten. In latere jaren zijn uitgaven voor de projectdirectie, voor het opzetten van de private exploitatie, voor de planstudie Noordoostelijke Verbinding en voor de communicatie echter wel ten laste van het budget gebracht. In maart 1999 werden deze uitgaven geschat op f 160 à 200 miljoen (€ 72,6 à € 90,8 miljoen). De Algemene Rekenkamer acht de besteding van het budget aan deze uitgaven niet correct, zij maakten immers geen deel uit van het vastgestelde budget.

¹⁴ Deze methodiek had behalve op de Betuweroute en de HSL-Zuid ook betrekking op NS-projecten en stad/streekprojecten.

3.5.3 Conclusies

Voor het project Betuweroute is onvoldoende onderbouwd afgeweken van de normale prijsbijstellingsmethodiek. Deze extra prijscompensatie is een ongewenste zaak, zowel vanwege de precedentwerking als vanwege optredende inflatoire tendensen.

De projectkosten van het ministerie zelf zijn pas in een laat stadium expliciet gemaakt en ten laste van het budget voor de aanleg van de Betuweroute gebracht.

4 UITVOERING: VAN AANBESTEDING NAAR REALISATIE

4.1 Inleiding

Het verloop van de uitvoeringsfase van de Betuweroute volgend, komt in dit hoofdstuk de project- en kostenbeheersing na het vaststellen van de subsidie aan MgBr aan de orde. Het zwaartepunt ligt hierbij op de aanbestedingen en de contractbeheersing. Nagegaan wordt of MgBr en – in mindere mate – PDBR voldoende maatregelen hebben genomen om de feitelijke aanleg te beheersen en de kosten daarbij in de hand te houden. Daartoe wordt eerst in hoofdstuk 4.2 de projectsturing aan de orde gesteld en worden in de hoofdstukken 4.3. en 4.4 contractering en contractbeheer nader geanalyseerd.

Dit deel van het onderzoek strekt zich uit over de periode vanaf 1996, toen de daadwerkelijke aanleg startte, tot heden. De uitvoeringspraktijk van de genomen maatregelen werd getoetst met behulp van deelonderzoeken bij vier omvangrijke contracten. Het betrof de Sophiaspoortunnel (aanneemsom f 656 miljoen, € 297,7 miljoen), het Tracé Sliedrecht–Gorinchem (f 439 miljoen, € 199,2 miljoen), de Ombouw Barendrecht (f 240 miljoen, € 108,9 miljoen) en de Onderbouw Kijfhoek (f 14 miljoen, € 6,4 miljoen). Hier werd zowel de aanbesteding als de uitvoering onderzocht. Voorts werd ook de aanbesteding van de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal onderzocht (f 350 miljoen, € 158,8 miljoen). Speciale aandachtspunten in deze deelonderzoeken waren de realisatie van het contract binnen het beschikbare budget (aanneemsom), de beschikbare tijd (opleverdatum) en de overeengekomen kwaliteit. Nagegaan werd in hoeverre optredende kostenstijgingen ten opzichte van de raming konden worden toegeschreven aan externe factoren, aan contractonderhandelingen, of aan meerwerk, bijbetaling als gevolg van prijsstijgingen en bijbestellingen.

4.2 Sturing in de uitvoeringsfase

4.2.1 Rol Projectdirectie Betuweroute

Nadat het uitvoeringsbesluit is genomen en de subsidiebeschikking door de minister is afgegeven, begint formeel de uitvoeringsfase en kan MgBr via RIB tot contractering (aangebesteding) overgaan. De mogelijkheden van de minister om bij te sturen in deze fase zijn geringer dan in de planuitwerkingsfase. PDBR heeft een beperkte rol bij de contractering en de contractbeheersing. In het Protocol Betuweroute is overeengekomen dat MgBr optreedt als aanbestedende dienst. PDBR stuurt de aanbestedingen op drie punten aan, te weten:

- door het vaststellen van het «Contractering- en Aanbestedingsbeleid Betuweroute»;
- door het beoordelen van contracteringsplannen voor de afzonderlijke aanbestedingen;
- door de beoordeling van gunningen die het mandaat van MgBr overschrijden.

Overeenkomstig het in 2000 ingevoerde «Instrument ter versterking van de projectbeheersing» zouden de verschillen tussen het aanbestedingsbedrag en de aanneemsom in het contract moeten worden verklaard aan PDBR door middel van zogenoemde verschillennotities. De PDBR heeft wel om deze notities gevraagd, maar nog geen verschillennotities ontvangen. De Algemene Rekenkamer acht dit een tekortkoming.

Na de ondertekening van het contract heeft PDBR eveneens een beperkte rol. Het gaat hierbij vooral om de beheersing van de kwaliteit, het meer- en minderwerk en «onvoorzien».

Voor de beheersing van het meer- en minderwerk in de uitvoeringsfase heeft MgBr een procedure opgesteld. Deze procedure is in 1997 en, in gewijzigde vorm, in 1998 door de projectdirectie goedgekeurd. Zij vroeg hierbij, vanwege een goede projectbeheersing, om een evaluatie. Meerwerk boven f 15 miljoen (€ 6,8 miljoen) valt buiten het mandaat van de Directeur MgBr, en wordt voor besluitvorming voorgelegd aan de projectdirecteur. De Algemene Rekenkamer constateerde dat ultimo 2000 nog geen evaluatie van de procedure meer- en minderwerk is uitgevoerd, terwijl er door PDBR wel om is gevraagd. Toch gaat de procedure ervan uit dat evaluatie een belangrijk sturelement is.

In de beginperiode van de aanleg van de Betuweroute was naar de mening van de Algemene Rekenkamer het toezicht van PDBR op de uitvoering zowel in opzet als werking onvoldoende. In december 1997, toen de eerste grote contracten, zoals voor de Botlektunnel, zijn ondertekend, waren op projectniveau weliswaar bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in onder andere het Protocol Betuweroute, maar op contractniveau waren nog weinig afspraken vastgelegd. Daarnaast verliep, zo blijkt uit het onderzoek, de communicatie tussen de MgBr en de PDBR in het algemeen onvoldoende: PDBR werd incidenteel, en soms te laat, geïnformeerd over de stand van zaken rond de contractering en contractbeheer.

Inmiddels is er in opzet veel veranderd in het toezicht en de sturing in de uitvoeringsfase. In het Kwaliteitshandboek komt de Projectorganisatie Betuweroute¹⁵ ter sprake: MgBr en PDBR presenteren zich waar mogelijk naar buiten toe als één organisatie. In de eindrapportage van de Werkgroep TSV¹⁶ is weergegeven hoe men sturing en verantwoording wil vormgeven. Vanaf 1998 heeft PDBR in opzet voldoende inhoud gegeven aan haar toezichthoudende rol.

4.2.2 Rol Managementgroep Betuweroute

Interne organisatie

Voor de sturing en borging van de processen binnen MgBr wordt gebruik gemaakt van vele instrumenten zoals managementcontracten, plannen en rapportages, overdrachtsdocumenten, kaders en normen.

De Algemene Rekenkamer heeft echter niet bij alle onderzochte contracten de documenten aangetroffen die in de dagelijkse gang van zaken richting kunnen geven aan het toepassen van het besturingsmodel. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de regiomanagers en contractmanagers binnen MgBr bleken niet altijd duidelijk vastgelegd. Over de rapportages ter verantwoording van het meer- en minderwerk constateerde de Algemene Rekenkamer dat er een achterstand is in het verwerken van informatie uit het systeem waarin detailinformatie over de contractrealisatie is opgenomen, naar de financiële administratie van RIB. De informatie uit het laatste systeem wordt gebruikt voor de sturing en rapportering van de realisatie op hoger niveau.

Directievoering en Technisch Toezicht

Bij het project Betuweroute is de directievoering in handen van de contractmanager. Het – externe – technisch toezicht heeft alleen een toetsende en adviserende rol. De lokale MgBr-directievoerder heeft tenminste drie belangrijke taken, te weten: het kwaliteitstoezicht op en de coördinatie en administratie van de uitvoering van het project op lokaal

¹⁵ Hierin zijn PDBR en MgBr op projectniveau een samenwerkingsverband aangegaan.

¹⁶ Werkgroep Transparante Sturings- en Verantwoordingsinformatie. Het rapport richt zich op de relaties binnen MgBr en de relatie tussen de MgBr en de PDBR. 16 augustus 2000.

niveau. Bij de hoofdcontracten voor werken binnen het project Betuweroute wordt zogenaamde projectgerichte kwaliteitsborging toegepast. Hierop wordt in hoofdstuk 4.4 nader ingegaan.

Het Auditbureau Betuweroute constateerde in zijn audit van juli 2000 dat de controle, aansturing en advisering van het Technisch Toezicht op onduidelijke wijze plaatsvonden. De Projectorganisatie Betuweroute heeft hierop gereageerd door te stellen dat het Technisch Toezicht intern diverse relaties onderhoudt en dat al deze functies «sturen» vanuit hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Uit de interne audits van de MgBr blijkt dat men ook daar nog niet tevreden is over het functioneren van Technisch Toezicht. Volgens de managementgroep moet het Technisch Toezicht de aannemer dwingen om zijn verantwoordelijkheden voor het bouwproces te aanvaarden en hiernaar te handelen door zich bij het keuren van producten en constateren van afwijkingen formeel op te stellen. Hieraan werd nog te weinig invulling gegeven.

Eind 2000 werd door MgBr gewerkt aan een actieplan met aandacht voor de beheersing van de acceptatietermijnen, de toetsende rol van Technisch Toezicht en de afhandeling van uitgevoerde audits.

4.2.3 Financiële taakstellingen op projectniveau

Beoogde aanbestedingsresultaten

De positieve aanbestedingsresultaten die bij het Malle-Jan-akkoord van 1998 waren voorzien om een verschil van f 100 miljoen (€ 45,4 miljoen) tussen rijksbudget en raming te overbruggen, bleken eind 2000 niet haalbaar (zie ook punt 3.4.2). In februari 2000 was er zelfs nog sprake van een negatief aanbestedingsresultaat. De verwachting was dat dit kon worden opgevangen binnen het totaal van mee- en tegenvallers van het project. Monitoring zou echter noodzakelijk zijn. Jaarlijks zou de MgBr in januari over dit verschil aan de PDBR moeten rapporteren. Voor zover de Algemene Rekenkamer dat kon vaststellen was dit in januari 2001 over het jaar 2000 nog niet gebeurd.

Onvoorzien

Bij het Malle-Jan-akkoord van 1998 zijn de uitgaven voor «onvoorzien» gefixeerd op f 720 miljoen (€ 326,7 miljoen). Van dit bedrag is f 319 miljoen (€ 144,8 miljoen) gereserveerd voor de kosten van meerwerk. Dit budget wordt beheerd door de contractmanagers. Ultimo 2000 was een bedrag van f 57,2 miljoen (€ 26 miljoen) benut voor de financiering van meerwerk.

Het is de Algemene Rekenkamer niet duidelijk geworden waarvoor het restant van de post onvoorzien (ad f 401 miljoen, € 182 miljoen) bedoeld is. Op grond van mededelingen van MgBr en PDBR concludeerde de Algemene Rekenkamer dat er geen reserve gevormd is voor bijzondere gebeurtenissen. Op basis van een in 1998 uitgevoerde risico-analyse werd evenwel nog geconcludeerd dat hiervoor met extra kosten ter grootte van f 488 miljoen (€ 221,4 miljoen) rekening moest worden gehouden¹⁷ en werd voorgesteld daarvoor f 400 miljoen (€ 181,5 miljoen) te reserveren (zie paragraaf 2.5.2).

Inmiddels heeft de minister in maart 2000 een korting toegepast van f 132 miljoen (€ 59,9 miljoen) op het budget van «onvoorzien», waardoor eind 2000 in totaal een reserve van f 588 miljoen (€ 266,8 miljoen) beschikbaar was.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat strikt genomen het budget voor «onvoorzien» bedoeld was voor tegenvallers bij de uitvoering. De minister besloot echter een gedeelte ervan te gebruiken ter dekking van

¹⁷ PASS'CO, Betrouwbaarheid van de raming van de Betuweroute, 26 juni 1998.

het verschil tussen rijksbudget en de projectraming. In het licht van recente ontwikkelingen (met name bij de bovenbouw) en de risico's van het project Betuweroute in de toekomst, acht de Algemene Rekenkamer het risicovol dat de minister zo vroeg is overgegaan tot een afbouw van de post onvoorzien en dat tevens besloten is tot fixatie van het budget «onvoorzien» op prijspeil 1997.

De Algemene Rekenkamer constateert overigens dat de verlaging van het budget voor «onvoorzien» vooralsnog niet zichtbaar is behandeld als projectmutatie, terwijl het hier toch gaat om een aanpassing van de financiële basisreferentie.

4.2.4 Conclusies sturing in uitvoeringsfase

De Algemene Rekenkamer concludeert dat zowel PDBR als MgBr inmiddels in opzet voldoende invulling hebben gegeven aan de toezicht-houdende rol.

In de praktijk zijn er echter tekortkomingen in het toezicht en de sturing geconstateerd.

De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij het gebruik van de post «onvoorzien».

4.3 Contractering

4.3.1 Contracteringsbeleid

In de periode 1996–1999 speelde een langdurige discussie over de inhoud van het beleid ten aanzien van aanbestedingen of – breder gezien – contractering. Het beleid in dezen draagt pas sinds september 1999 de officiële instemming van PDBR. Een strategie voor de contractering van het toekomstig beheer en onderhoud van de Betuweroute maakte geen deel uit van het contracteringsbeleid en van de opdracht tot aanleg van de Betuweroute. Dat maakte het volgens de Algemene Rekenkamer lastig om éénduidige contractuele afspraken te maken voor het onderhoud na oplevering.

In het contracteringsbeleid is ervoor gekozen innovatieve contractvormen toe te passen, zoals design & construct-contracten (D&C). Bij deze nieuwe contractvormen maakt de aannemer het ontwerp, terwijl bij traditionele contracten de opdrachtgever het ontwerp tot in detail uitwerkt of laat uitwerken. D&C-contracten zouden onder meer als gevolg hebben dat wijzigingen in het ontwerp, op initiatief van de aannemer, voor de aannemer geen aanspraak geven op bijbetalingen door de opdrachtgever¹⁸.

De Algemene Rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat bij de twee gevallen waar aanbesteed was als D&C-contract niet zo zeer het ontwerp innovatief bleek te zijn, wat de verwachting was, maar wel de uitvoeringstechniek (het betrof continu-boren bij de Sophiatunnel en boren door de Kandiaput bij het Pannerdensch Kanaal).

Op het Tracé Sliedrecht-Gorinchem is gekozen voor een «alliantiemodel». Bij dit model beheersen en dragen MgBr en de aannemer de (financiële) risico's bij de uitvoering gezamenlijk. Deze alliantieconstructie werd geschapen om de verwachte grote hoeveelheid meerwerk en risico's in de uitvoering beter te kunnen beheersen.

4.3.2 Contracteringsplannen

In de «Werkafspraken bij het protocol» (maart 1998) werd bepaald dat de

¹⁸ Bij de aanleg van de Betuweroute is voor onder meer bij de Sophiaspoortunnel, de Tunnel onder het Pannerdensch Kanaal en het Tracé Sliedrecht-Gorinchem voor D&C-contracten gekozen.

aanbestedingsvoornemens van MgBr vastgelegd dienden te worden in zogenoemde «contracteringsplannen». Deze zouden ter informatie worden toegezonden aan PDBR. De projectdirectie had echter geen checklist voor de toetsing van de contracteringsplannen aan het contracteringsbeleid en legde ook niet systematisch vast hoe die toetsingen plaatsvonden.

4.3.3 Vaststellen van aanbestedingsresultaten

Doordat MgBr geen verschillennotities over oorzaken van verschillen tussen toegekend subsidiebedrag en de aanneemsom aan PDBR stuurde, is moeilijk te reconstrueren hoe omgegaan is met mee- en tegenvallende resultaten (zie ook punt 4.2.1).

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat de cijfers die de MgBr toezendt aan de projectdirectie geen onderscheid maken tussen het aanbestedingsresultaat en het zogenoemde «indexresultaat». Het indexresultaat is het verschil tussen het met betrekking tot indexering toegekende bedrag in de referentie en de indexering met betrekking tot het betreffende contract. MgBr kan hiertoe een prijsrisicoregeling met de aannemer overeenkomen of een afkoopbedrag ineens betalen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de contracten waarbij een prijsrisicoregeling is gesloten (in plaats van afkoop) de komende jaren nog voor kostenstijgingen kunnen zorgen.

4.3.4 Aanbestedingspraktijk

De Algemene Rekenkamer heeft van vijf contracten het verloop van de aanbesteding onderzocht om te beoordelen of de procedures juist werden doorlopen en maatregelen werden genomen om binnen het budget te blijven. Er werden geen gebreken bij de naleving van de formele aanbestedingsprocedures geconstateerd. Het selectieproces was goed onderbouwd.

De Algemene Rekenkamer stelde dat drie van de vijf onderzochte aanbestedingen (Ombouw Barendrecht, Pannerdensch kanaal en Onderbouw Kijfhoek) duurder uitvielen dan aanvankelijk in de beschikingsraming was geraamd.

Naar haar mening is het voor de minister moeilijk vast te stellen in hoeverre de subsidie toereikend is voor de opdracht zoals omschreven in de beschikkingsaanvraag. Het onderzoek leverde een aantal voorbeelden op van verschillen in aanpak die de transparantie niet bevorderen:

- Allereerst was de onderbouwing van de beschikingsraming van de diverse werken zeer verschillend. Bij de Sophiaspoortunnel werd het gemiddelde van de inschrijfbedragen gebruikt om de subsidieaanvraag te onderbouwen. MgBr had zelf onvoldoende deskundigheid om de kosten van een boortunnel te ramen. Bij de Ombouw Barendrecht werd de Voorlopige Ontwerp-raming als basis gebruikt omdat niet langer gewacht kon worden met aanbesteden (twee contracten van de beschikking waren reeds gegund). De overige aanbestedingen gingen wel uit van een Definitieve Ontwerp-raming.
- De verschillen tussen de beschikingsraming en de aanneemsom werden soms verklaard door omissies in de raming (tunnel onder het Pannerdensch Kanaal en Kijfhoek Onderbouw) en door onderschatting van de marktprijzen (tunnel onder het Pannerdensch Kanaal).
- Soms maakte de minister keuzes in het ontwerp afhankelijk van de hoogte van de inschrijvingen. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor een geboorde in plaats van een afgezonken tunnel bij het Sophiatracé.

Na het sluiten van het Malle-Jan-akkoord moest echter f 100 miljoen (€ 45,4 miljoen) gewonnen worden met gunstige aanbestedingsresultaten. Bij de aanbesteding van de boortunnel onder het Pannerdensch Kanaal zijn singlestack inschrijvingen niet gevraagd, terwijl aan de Tweede Kamer was beloofd de afweging tussen singlestack versus doublestack te beslissen aan de hand van de inschrijfbetrag¹⁹.

- Bij de inschrijvingen die hoger uitvielen dan geraamd in de subsidieaanvraag werd door de MGBR soms maar een gedeelte van het werk gegund of de opdracht gewijzigd. Bij Barendrecht en de tunnel onder het Pannerdensch kanaal werd bijvoorbeeld het spoorwerk uit het contract gehaald. Bij de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal werd het ontwerp aangepast: ballastbed in plaats van ingelijmd spoor.
- Soms worden prijsstijgingsrisico's impliciet afgekocht in de aanneemsom, terwijl het afkoopbedrag conform het beleid voorgelegd zou moeten worden aan de PDBR. Bij de aanbesteding van de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal ten slotte, was bij start van het project nog geen prijsrisicoregeling overeengekomen.

Door bovengenoemde redenen, ontstaat volgens de Algemene Rekenkamer, een weinig transparant beeld van de wijze waarop MgBr handelt bij inschrijvingen die sterk afwijken van de ramingen voor het projectonderdeel. Het ontbrak de minister aan een heldere verschillenanalyse.

4.3.5 Conclusies aanbesteding

De aanbestedingsfase wordt door de PDBR in opzet voldoende beheerst. De instrumenten hiervoor, zoals een vastgesteld contracteringsbeleid, zijn echter eerst in 1999 tot stand gekomen.

MgBr had in opzet voldoende organisatorische waarborgen gecreëerd om het aanbestedingsproces te kunnen beheersen. Het selectieproces van de aannemers was goed onderbouwd. Er werden bij de vijf onderzochte contracten geen tekortkomingen geconstateerd bij de naleving van de formele aanbestedingsprocedures MgBr.

In de praktijk gaf PDBR een beperkte invulling aan het monitoren van aanbestedingsresultaten. Het ontbrak de PDBR aan verschillenanalyses over het verschil tussen beschikbare budget en de overgekomen aanneemsom. Hierdoor was het voor PDBR niet duidelijk hoe omgegaan werd met te hoge inschrijvingen. De aanwending van gunstige aanbestedingsresultaten was eveneens onvoldoende inzichtelijk. Daarnaast had de projectdirectie geen inzicht in de indexresultaten. De wijze waarop door MgBr omgegaan werd met prijsstijgingsrisico's zou beter zichtbaar gemaakt kunnen worden. Verschillennotities waarin grote verschillen tussen budget en raming inzichtelijk worden gemaakt, zijn nog niet beschikbaar gekomen.

4.4 Contractbeheer

4.4.1 Inleiding

In de contractfase gaat het om de beheersing van datgene wat afgesproken is in het contract (bestek), meer specifiek de beheersing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de contractuitgaven. Wordt het geld doelmatig besteed, wordt de afgesproken kwaliteit behaald en worden de prestaties ook daadwerkelijk geleverd? Hiertoe dienen al vóór de contractondertekening afspraken gemaakt en vastgelegd te worden over onder meer de gehanteerde procedures (bijvoorbeeld meer- en minder-

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 22 589, nr. 119, p.7.

werk), de budgetreservering voor onvoorzien, en de risico- en kwaliteitsbeheersing.

4.4.2 De afspraken

Handboeken en procedures

Thans zijn bijna alle procedures in het «Procedurehandboek» actueel beschreven, maar bij de aanvang van het project waren nauwelijks beschrijvingen van procedures beschikbaar. Het Procedurehandboek vormt samen met het Kwaliteitshandboek en de Werkinstructies op contractniveau het kwaliteitssysteem van de Projectorganisatie Betuweroute.

Verbijzonderde Interne Controle/Interne Audits

De interne auditafdeling van MgBr, de afdeling Kwaliteit & Organisatie voert sinds juni 1999 interne audits uit op het kwaliteitssysteem van de managementgroep. Interne audits zijn belangrijke instrumenten in de contractbeheersing; ze verschaffen stuurinformatie over onder meer de naleving van voornoemde procedureafspraken en over het functioneren en de doeltreffendheid van kwaliteitsborging.

Vóór juni 1999 waren er echter binnen het project onvoldoende verbijzonderde interne-controlemaatregelen en andere waarborgen getroffen om de organisatie tijdig te informeren over de naleving van de procedureafspraken.

Op contractniveau worden, onder verantwoordelijkheid van de Contractmanagers, audits uitgevoerd bij de aannemer en indien noodzakelijk bij het ingenieurbureau dat Technisch Toezicht uitoefent. Bij de onderzochte contracten zijn geen audits uitgevoerd bij het Technisch Toezicht.

Budgetreservering «onvoorzien»

De Algemene Rekenkamer constateert bij MgBr een inconsistentie in definitie van de post «onvoorzien» in de verschillende fasen van het project. In de planuitwerkingsfase is slechts een reservering gemaakt voor onvoorzien zaken in de uitvoeringsfase, niet voor «onvoorzien» in de ontwerpfase. In het document *Herijking Betrouwbaarheid van de ramingen* van september 1998 staat echter dat onvoorzien wijzigingen die binnen het programma van eisen vallen, zoals ontwerp-wijzigingen, wél uit de post «onvoorzien» betaald mogen worden. Hierdoor blijft er in de realisatiefase discussie bestaan over de financiering van bepaalde meerwerk-meldingen uit de post «onvoorzien».

Kwaliteitsborging bij de Betuweroute

Kwaliteitsborging wordt een steeds belangrijker instrument in de contractbeheersing. In het project Betuweroute is gekozen voor projectgerichte kwaliteitsborging in de uitvoeringsfase. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de prestaties bij de opdrachtnemer worden gelegd. De aannemer dient zelf aan te tonen dat het product voldoet aan de in het contract gestelde eisen. MgBr heeft het externe kwaliteitsbeleid begin 1997 geformuleerd waarna het in 1998 is vastgesteld.

MgBr heeft in het kwaliteitsbeleid opgenomen dat de keuze en de keuzecriteria ten aanzien van kwaliteitsbeheersing dienen te worden uitgewerkt en vastgelegd in contracteringsplannen en interne richtlijnen. De Algemene Rekenkamer constateerde echter dat deze contracteringsplannen en interne richtlijnen niet of laat zijn opgesteld. De kwaliteitsborging is wel opgenomen in de contracten, maar dit is niet via contracteringsplannen verlopen. Ook over de soort en mate van toezicht is weinig

van tevoren vastgelegd. De Algemene Rekenkamer heeft geen beoordeling van het externe kwaliteitsbeleid door de PDBR aangetroffen.

4.4.3 De beheersing van het meerwerk in de praktijk

De Algemene Rekenkamer heeft in de onderzochte contracten per contract een tiental meerwerkmeldingen onderzocht. In het algemeen heeft de Algemene Rekenkamer bij de meerwerkmeldingen van recente datum geen grote onvolkomenheden aangetroffen. De meldingsbonnen zijn, met uitzondering van de meldingen bij het contract onderbouw Kijfhoek, in voldoende mate zichtbaar beoordeeld door verschillende functies. De procedure meer- en minderwerk is in grote lijnen gevolgd. De Algemene Rekenkamer heeft wel gebreken geconstateerd bij de onderbouwing van oudere meerwerkmeldingen. Deze gebreken hadden met name betrekking op het aanspreken van de post «onvoorzien» en op de naleving van de procedure meer- en minderwerk bij het contract onderbouw Kijfhoek. Bij oudere meerwerkmeldingen trof de Algemene Rekenkamer onvoldoende informatie in de dossiers aan. Met name de onderbouwing van de prestatieverklaring bij de door de aannemer geleverde prestaties achtte de Algemene Rekenkamer matig. Bij de aanvang van het contract Sophiaspoortunnel was geen actuele procedure meer- en minderwerk beschikbaar. Hierdoor is bij de meerwerkbonnen in de beginfase van dit contract onvoldoende onderbouwing bij de behandeling en bij de prestatie van de aannemer aangetroffen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er ondanks de innovatieve contractvormen, veel meerwerkmeldingen zijn ingediend en goedgekeurd. Bij een D&C-contract zou in theorie minder aanspraak gemaakt worden op de post «onvoorzien» omdat het ontwerp de verantwoordelijkheid is van de aannemer. Een verzoek om bijbetaling zou door de opdrachtgever niet vaak gehonoreerd mogen worden.

De Algemene Rekenkamer stelde tevens vast dat in voorkomende gevallen bijbestellingen (buiten de opdracht van het betreffende hoofdcontract) en derden-werken (voortkomend uit extra wensen van bijvoorbeeld een gemeente) ten laste zijn gebracht van de post «onvoorzien», en dus als meerwerk behandeld. Een voorbeeld hiervan is de verlegging van de Veerweg bij de Sophiaspoortunnel.

De Algemene Rekenkamer constateerde in deze gevallen een ondoelmatigheid in de contractuitgaven, de reservering «onvoorzien» is strikt genomen niet bedoeld voor deze bijbestellingen en derden-werken.

4.4.4 Het werken met kwaliteitsborging

Bij iedere contractvorm hoort een daarop aangepaste vorm van contractbeheersing. MgBr heeft gekozen voor projectgerichte kwaliteitsborging door de aannemer met een opdrachtgever «op afstand» die zich meer richt op procesbeheersing (met systeem-, proces- en producttoetsen). De projectgerichte kwaliteitsborging die de managementgroep toepast vereist meer overleg, afstemming en inspanning in de contracteringsfase. De keuze en de keuzecriteria voor de kwaliteitsbeheersing in de uitvoeringsfase werden naar de mening van de Algemene Rekenkamer onvoldoende uitgewerkt en vastgelegd in de contracteringsplannen en interne richtlijnen, zoals het kwaliteitsbeleid van MgBr voorschrijft (zie ook punt 4.4.2).

Zowel de Algemene Rekenkamer als MgBr constateerden dat de aannemers onvoldoende onder kwaliteitsborging werken en dat in voorko-

mende gevallen de door aannemers overhandigde documenten kwalitatief onvoldoende zijn. In de laatste kwartaalrapportage van 2000 stelt MgBr additionele beheersmaatregelen voor om te komen tot een verbetering in het werken onder kwaliteitsborging. Hiertoe zal een verbeterplan opgesteld worden onder verantwoordelijkheid van de Directeur Realisatie. Het dient in de eerste helft van 2001 gereed zijn. De Algemene Rekenkamer constateerde bij de onderzochte contracten dat de documenten die de kwaliteitsbeheersing op contractniveau vastleggen, zoals onder meer Kwaliteitsplannen Technisch Toezicht en Toezichtsplannen, doorgaans erg laat geaccepteerd en vastgesteld zijn. De raamovereenkomsten Technisch Toezicht zijn in januari 2000 ondertekend door de drie ingenieursbureaus (adviseurs) die MgBr heeft ingehuurd. Tot dan toe waren de taken, verantwoordelijkheid en aansturing van het Technisch Toezicht nog onvoldoende duidelijk.

4.4.5 Conclusies contractbeheer

Centraal zijn binnen de MgBr afspraken gemaakt hoe het meer- en minderwerk beheerst moet worden en wat als meerwerk gefinancierd mag worden uit de post «onvoorzien». Meer- en minderwerk betreft (relatief kleine) uitbreidingen of verminderingen van reeds aan aannemers gegund werk. Uit het onderzoek blijkt dat de beheersing van meer- en minderwerk op contractniveau op onderdelen onvoldoende is en dat er in de uitvoeringsfase discussie blijft bestaan over de financiering van bepaalde meerwerken uit onvoorzien. Hierdoor worden in de praktijk ook bijbestellingen en derden-werken gefinancierd uit «onvoorzien» en is sprake van ondoelmatige contractuitgaven. De procedure meer-minderwerk was nog niet geëvalueerd.

Kwaliteitsborging wordt nog niet als volwaardig instrument in de contractbeheersing ingezet. De opdrachtgever heeft vooralsnog onvoldoende aandacht besteed aan de opzet van de kwaliteitsborging, zowel in richtlijnen en procedures als in de organisatie zelf. De keuzes en keuzecriteria in dit verband zijn onvoldoende van te voren uitgewerkt en vastgelegd. Binnen de MgBr-organisatie was lange tijd niet voldoende aandacht voor de kwaliteitsborging. Hierdoor waren de aansturing, taken en verantwoordelijkheden van Technisch Toezicht onduidelijk, terwijl reeds vele contracten waren afgesloten. Daarnaast bleek in de uitvoeringspraktijk dat veel aannemers, waarmee de MgBr een contract had gesloten, moeite hebben met het werken onder kwaliteitsborging. Zij zijn daarvoor – nog – niet voldoende toegerust. Samenvattend betekent dit dat de naleving van de contractafspraken rond de kwaliteit van de werken bij oplevering niet volledig is en/of kan worden aangetoond.

5 CONDITIONERING

5.1 Inleiding

Conditionerende activiteiten zijn alle activiteiten die nodig zijn om de feitelijke bouwwerkzaamheden ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute mogelijk te maken. Het gaat daarbij onder andere om het verwerven van de benodigde gronden, archeologisch onderzoek, het verleggen van kabels en leidingen, het opzetten van schadevergoedingsregelingen, het verkrijgen van diverse vergunningen. Eén en ander brengt intensieve contacten tussen MgBr en lagere overheden met zich mee. Om dit proces goed te doen verlopen zijn door MgBr «convenanten» met betrokken overheden gesloten. De Algemene Rekenkamer bezag op hoofdlijnen het functioneren van het instrument convenant voor de proces- en kostenbeheersing van de Betuweroute (hoofdstuk 5.2). De Algemene Rekenkamer heeft zich op grond van praktische overwegingen in haar onderzoek naar de conditionering geconcentreerd op de qua tijdsplanning en financiën belangrijke conditie «kabels en leidingen» (hoofdstuk 5.3).

5.2 Convenanten

5.2.1 Inleiding

MgBr heeft circa 35 convenanten gesloten met de bij de Betuweroute betrokken bestuursorganen, zoals gemeenten, hoogheemraadschappen en een industrieschap. In een convenant worden principeafspraken vastgelegd. Details worden geregeld in zogenaamde objectovereenkomsten. De convenanten betreffen onder meer zaken die samenhangen met omleidingswegen, toepassen van schadevergoedingsregelingen, toekomstig beheer van kruisende infrastructuur en de uitvoering van de bouw.

5.2.2 Overleg

Voorafgaand aan de totstandkoming van het Tracébesluit zijn in de diverse regio's bijeenkomsten georganiseerd om informatie te verschaffen aan de betrokkenen en om hun medewerking te krijgen. In de convenanten moest de relatie met de gemeenten worden vastgelegd voor wat betreft de algehele uitwerking van het Tracébesluit en daarnaast moesten voor iedere gemeente aparte afspraken over de lokale uitvoering van de bouw worden gemaakt. Van deze bijeenkomsten en de daarin gedane toezeggingen konden geen notulen worden overgelegd. De meeste gemeenten hebben bij het vaststellen van het Tracébesluit uiteindelijk medewerking toegezegd. Dit hield echter niet automatisch ook praktische medewerking in. De eigen verantwoordelijkheden van de gemeenten bleven intact bij bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen, medewerking aan grondonteigeningen en het beoordelen van vergunningaanvragen. Hierdoor konden gemeenten op een legitieme manier druk uitoefenen op MgBr. In de praktijk was dit een oorzaak van vertragingen.

Op ambtelijk niveau is MgBr na het Tracébesluit in contact getreden met de betrokken bestuurs- en beheersorganen om vooraf afspraken te maken over de realisatie van de uitvoering van de Betuweroute met respect voor de bestuurlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid van het betreffende overheidslichaam. Dat bleek vooral nodig bij die gemeenten waar het Tracébesluit niet dekkend was. Met sommige gemeenten moest

nog flink onderhandeld worden over de voorwaarden waaronder deze hun medewerking wilden verlenen.

5.2.3 Voortgang totstandkoming convenanten

In 1998 was met alle gemeenten overeenstemming bereikt over het algemene deel van de convenanten. In 1999 werd in Zuid-Holland de situatie bereikt dat, met uitzondering van het convenant met de gemeente Rotterdam, alle convenanten waren gesloten. In Gelderland verliep alles trager en moeizamer. Ultimo 2000 zijn, met uitzondering van de convenanten met de gemeenten Elst en Rotterdam, alle convenanten gesloten. De Algemene Rekenkamer constateerde dat het afsluiten van de convenanten in het algemeen pas na de aanvang van de uitvoering plaats vond. Hierbij wordt aangetekend dat de Tracéwet voor de eerste keer in een groot project werd toegepast en de zogenaamde «Nimby-procedure» voor de eerste keer werd voorbereid. Het tijdstip van afsluiten van de convenanten was echter niet bepalend voor de voortgang van de uitvoering. Dat was wel het geval bij de vergunningverlening door gemeenten. Vertragingen werden met name veroorzaakt door het (voor)overleg met de gemeenten daarover.

5.2.4 Beheersing tijdigheid en financiën in de praktijk

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal convenanten²⁰ van het project Betuweroute gezien op de aspecten beheersing van de tijdigheid en financiën.

In het algemeen zijn de convenanten opgesteld vanuit een juridische invalshoek. De financiële kant is daaraan ondergeschikt. Zo is in de convenanten een algemene aanduiding opgenomen over hoe om te gaan met schades. De financiële consequenties van de gemaakte afspraken zijn soms wel, maar meestal niet opgenomen in de convenanten. Per convenant zijn derhalve de kosten van de gemaakte afspraken niet te berekenen. Deze liggen wel vast in objectplannen, maar een directe koppeling met het convenant is niet te maken. Ook de kosten van alle convenanten samen (zonder derden-werken) kunnen daardoor niet inzichtelijk worden gemaakt. Volgens MgBr is dat ook niet nodig, omdat het Tracébesluit maatgevend is.

In de convenanten zijn nauwelijks tijdsgegevens of tijdsplanningen opgenomen; zij leveren daarom een geringe directe bijdrage aan de beheersing van de «masterplanning». MgBr acht ook dat niet nodig, omdat de beheersing van de planning al uit het Tracébesluit zou volgen.

De termijnen voor vergunningaanvragen liggen in het algemeen wettelijk vast, hiervan kan in convenanten niet afgeweken worden. Toch is de verlening van vergunningen een risico voor de tijdplanning vanwege de vertraging die uit de procedures kan voortvloeien. Een door de projectorganisatie uitgevoerde risicoanalyse op de laatste versie van de masterplanning (van februari 2000) gaat echter uit van indienststelling van de Betuweroute tussen 1 juli 2005 en 1 september 2006. Lokaal dreigen daarbij evenwel problemen. De casus Barendrecht kan dat verduidelijken.

²⁰ Alblasserdam, Hoogheemraadschap Alblas-serwaard Vijfheerenlanden, Barendrecht, Bemmel, Duiven, Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld Giessendam, Hendrik Ido Ambacht, Industrieschap Medel, Papendrecht, Sliedrecht, Tiel, Zevenaar en Zwijndrecht.

Convenant MgBr en Barendrecht

In de gemeente Barendrecht doet zich een, zelfs voor het project Betuweroute, uitzonderlijk complexe situatie voor. In Barendrecht komen de projecten Betuweroute, de HSL-Zuid en Rail 21 samen, die verdrievoudiging van het oorspronkelijke spoortraject beogen, inclusief een overkapping (feitelijk te beschouwen als een tunnel). Om dit te realiseren is de medewerking van de gemeente nodig in de vorm van bestemmingsplanwijzigingen en vergunningen.

Een complicatie daarbij is dat Rail 21 niet onder de reikwijdte van het Tracébesluit valt. Tussen MgBr en Barendrecht is een omvangrijk en gedetailleerd convenant afgesloten. Voor de aanleg van het Betuweroute-deel te Barendrecht was het definitieve Tracébesluit 1996 uitgangspunt en de op grond daarvan te hanteren veiligheidsnormen voor goederenvervoer. Het bleek de Algemene Rekenkamer echter dat voor reizigerstreinen, in tegenstelling tot goederentreinen, in dergelijke tunnels ook thans nog geen veiligheidsdoelstellingen zijn vastgelegd. De huidige wet- en regelgeving voor tunnelveiligheid vertoont in het algemeen manco's. Voordat voor het laatste deel van de overkapping een vergunning volgens het Bouwbesluit kan worden afgegeven, verlangt de gemeente al jarenlang een integrale veiligheidstoets. Barendrecht en MgBr kwamen hierover eerst in een bestuurlijk overleg van februari 2001 tot afspraken. Ondanks het bestaan van een uitgebreid convenant en na vele overleggen is er geen garantie dat de gemeente de nog benodigde vergunningen tijdig zal verlenen.

Deze situatie toont het grote risico van vertragingen in de uitvoering aan die doorwerken op landelijk niveau, maar op lokaal niveau kunnen ontstaan in verband met de decentrale besluitvorming en het ontbreken van landelijke normen voor bijvoorbeeld de veiligheid van reizigerstreinen.

5.2.5 Conclusie

In de praktijk blijken de convenanten waarin afspraken tussen Railinfra-beheer en gemeenten worden vastgelegd, nuttige diensten te bewijzen in de onderlinge relaties tussen de betrokken bestuursorganen en de uitvoerende organisatie van de Betuweroute. De totstandkoming van de convenanten bleek een tijdrovende en daardoor kostbare zaak. De convenanten leiden evenwel niet tot garanties dat gemeenten de benodigde medewerking voor de bouw (als wijziging bestemmingsplannen, vergunningsaanvragen) daadwerkelijk en binnen de gewenste termijn verlenen.

Doordat aan de convenanten geen financieel plaatje werd gehecht, zijn de financiële gevolgen daarvan niet of nauwelijks in kaart te brengen.

5.3 Kabels en leidingen

5.3.1 Inleiding

Een belangrijke conditionerende activiteit voor de voortgang van de Betuweroute is het aanleggen, vernieuwen en verleggen van kabels en leidingen op de locaties van de route. MgBr is geheel belast met deze conditie. Het ministerie heeft hier nauwelijks bemoeienis mee.

Om de verlegging van kabels en leidingen tijdig te realiseren worden objectplannen gemaakt. De functie van het objectplan is het vastleggen van technische afspraken en het aangeven van een kader voor de werkzaamheden aan kabels en leidingen. De MgBr-regio's zijn verantwoordelijk voor de inhoud. De technische afspraken die in het objectplan worden vastgelegd zijn mede de basis voor de juridische afspraken met de kabel- en leidingeigenaren. Het objectplan vormt de basis voor een bestek. De kabeleigenaar stuurt op basis van het bestek een offerte naar

de MgBr. Deze verleent vervolgens de opdracht aan de eigenaar (zogenaamde «autonome contracten») of voert de werkzaamheden zelf uit.

5.3.2 Financiën

De eerste uitgewerkte kostenraming voor kabels en leidingen dateert uit 1994. Deze kwam uit op in totaal bijna f 208 miljoen (prijspeil 1994, € 94,4 miljoen). In 1995 kwam een nieuwe versie tot stand, deze raming kwam circa f 50 miljoen (prijspeil 1995, € 22,7 miljoen) lager uit. In het Werkplan Conditioes 1998–1999 van MgBr wordt een ramingsbedrag van ruim f 315 miljoen (€ 142,9 miljoen) genoemd, exclusief «onvoorzien» en EAT. Niet exact is daarbij aangegeven welk deel van de kosten de leidingeigenaren daarvan voor hun eigen rekening zouden moeten nemen. Gesproken wordt van 10% van dit bedrag, ongeveer f 32 miljoen (€ 14,5 miljoen). Nadat een procedure voor definitieve verrekening in november 1998 zou zijn uitgewerkt werd als streefdatum voor het afronden van alle schade-loosstellingen aan eigenaren eind 1999 genoemd. Eind 2000 kwam de prognose voor de kosten van kabels en leidingen in autonome contracten op circa f 285 miljoen (€ 129,3 miljoen) en de prognose van het resultaat op f 8,8 miljoen (€ 4 miljoen, beide prijspeil 2000). Hierbij dienen de kosten van kabels en leidingen in de bouwcontracten nog te worden opgeteld. Deze konden niet afzonderlijk worden verstrekt.

5.3.3 Voortgang uitvoering

De kabels en leidingen zijn grotendeels in het bezit van particuliere bedrijven en lokale overheden. Alle verschillende instanties en bedrijven hebben hun eigen regels en afspraken over de te volgen procedures bij de aanleg of verlegging van hun kabels en leidingen. Voor werkzaamheden in de grond naast en onder de spoorwegen is bovendien altijd een vergunning nodig van de NS. Pas in 2000 bereikte MgBr overeenstemming over de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen in dit opzicht.

Ultimo 2000 was van het totaal aantal projecten 62% in uitvoering of gereed. Over circa 35% van de schadevoorstellen was akkoord bereikt. Dit betekent een forse vertraging ten opzichte van het werkplan 1998/99. Vanaf 1994 was MgBr zich overigens reeds bewust van het risico voor de planning als gevolg van door nutsbedrijven uit te voeren werkzaamheden. In de kwartaalrapportages wordt voortdurend achterstand in de tijdplanning van kabels en leidingen gemeld. Medio 2000 berichtte de minister aan de Tweede Kamer dat de voortgang van de kabel- en leidingwerkzaamheden overal achter liep op de planning²¹. Zij noemde de stagnerende voortgang één van de grootste risico's voor de voortgang van de gehele Betuweroute. Vanaf dat moment werd een speciaal team van specialisten op de knelpunten ingezet.

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de conditionerende activiteiten op dit punt onvoldoende ver gevorderd waren toen al met de aanleg van de Betuweroute was begonnen. Pas op een laat tijdstip in het proces nam MgBr maatregelen om de knelpunten op te lossen.

5.3.4 Overleg en verrekening kosten

Na jarenlang moeizaam overleg met de brancheorganisaties van kabel- en leidingbeheerders kwam in 1999 een overeenkomst over schadevergoe-

²¹ Voortgangsrapportage Betuweroute 8, Projectdirectie Betuweroute, peildatum 1 juli 2000, blz. 25.

dingen tot stand. Deze overeenkomst verplichtte de minister tot een aanpassing van een oude schadevergoedingsregeling. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het niet tijdig beschikbaar zijn van een nieuwe ministeriële regeling vertragend heeft gewerkt op de bereidheid van kabel- en leidingeigenaren om voortvarend mee te werken aan de verleggingen ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute.

In 1999 waren er nog geen procedures en instrumentarium voor verrekening van kosten met de kabel- en leidingeigenaren. De eerste ervaringen met definitief verrekenen werden eind 2000 in Zuid-Holland en Gelderland opgedaan. Hierbij bleken problemen te bestaan met het verstrekken van de benodigde informatie om de definitieve schadevergoeding vast te kunnen stellen. Een deel van de projecten wordt door de leidingbeheerders zelf uitgevoerd op basis van een opdracht van MgBr. Daarbij wordt al rekening gehouden met de kosten die volgens de schaderegeling voor rekening dienen te blijven van de leidingbeheerder. Het instrumentarium ten behoeve van de financiële beheersbaarheid van kabels en leidingen was ultimo 2000 nagenoeg klaar. In 2000 is ook gewerkt aan het uitvoeringsprotocol voor de verrekeningen. Het was ultimo 2000 nog niet vastgesteld.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de verrekening van de kosten van verlegging van kabels en leidingen pas op een laat tijdstip in het uitvoeringsproces tot stand kwam, waardoor gedurende lange tijd onduidelijkheid over de financiële kant van de verleggingen bestond.

Kabels en leidingen in de praktijk

De Algemene Rekenkamer heeft de gang van zaken rond kabels en leidingen onderzocht van de contracten Kijfhoek, Barendrecht, Sophiatunnel, Waardse Alliantie en Pannerdensch Kanaal. De met kabels en leidingen gemoeide bedragen waren niet in een afzonderlijk contract vastgelegd.

Bij Barendrecht is ervoor gekozen zo klein mogelijke kabels- en leidingenopdrachten te verstrekken, omdat daarmee directer op de uitvoering gestuurd kan worden. Een gevolg hiervan is echter ook dat het meerwerk daardoor groter wordt. Verder worden de projectkosten voor de Betuweroute, HSL Zuid en Rail 21 bij Barendrecht deels gezamenlijk verantwoord. Hierdoor is de uitsplitsing van de kosten voor kabels- en leidingen voor de Betuweroute afzonderlijk niet mogelijk.

Bij de Sophiatunnel was in de aanlegbegroting een bedrag van f 8,5 miljoen gereserveerd voor kabels en leidingen. Uit de conditioneringbeschikking is dit moeilijk af te leiden.

Bij de Waardse Alliantie lag het budget voor kabels en leidingen buiten het Alliantie-budget. De coördinatie voor kabels en leidingen lag echter wel binnen de Alliantie, wat tot frictie aanleiding gaf. Het contract gaf bij de Waardse Alliantie aanleiding tot een aantal gunstige technische oplossingen, die kostenbesparend hebben gewerkt.

In de regio's bleek dat een nauwkeurige stand van zaken van de kosten alleen voor de contracten met de kabel- en leidingeigenaren beschikbaar was. Niet beschikbaar waren de kabel- en leidingkosten uit de bouwcontracten voor de aanleg van de Betuweroute.

Er traden uitvoeringproblemen op door het grote aantal partijen dat bij verleggingen betrokken was. Ook traden problemen op door het onvoldoende vastgelegd zijn van de zakelijke rechten en plichten van de kabeleigenaren.

In het geval van de Waardse Alliantie verliep voor het deel Sliedrecht–Gorinchem de communicatie met de kabelen leidingeigenaren niet goed en was aanvankelijk binnen MgBr onvoldoende capaciteit aanwezig.

5.3.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de organisatie van de conditie kabels en leidingen over de gehele periode gebreken vertoonde. MgBr heeft zich verkeken op de omvang van de administratieve werkzaamheden voordat met het verleggen, vernieuwen en verwijderen van kabels en leidingen kon worden begonnen. De conditie kabels en leidingen was onvoldoende ver gevorderd toen met de aanleg van de Betuweroute werd begonnen. De organisatie heeft zich niet vooraf verzekerd van de tijdige medewerking van de kabels- en leidingeigenaren. Gedurende de uitvoering is achterstand ontstaan op de masterplanning. De negende Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (januari 2001) gaat ervan uit dat «op zijn vroegst» de Betuweroute (A-15-deel) in juli 2005 in gebruik genomen kan worden. Een nieuwe risicoanalyse is voorzien.

MgBr kon derhalve de beheersing van de tijdigheid van deze conditie maar ten dele realiseren, hoewel sinds 1999 sprake is van verbetering. De financiële ramingen en overzichten omvatten slechts een deel van de kosten van alle kabel- en leidingwerkzaamheden, namelijk die van de autonome contracten. Hierbij dienen nog de kosten van kabels en leidingen in de bouwcontracten opgeteld te worden. Deze kosten konden niet afzonderlijk verstrekt worden. MgBr beschikte derhalve niet over een overzicht van alle met kabel- en leidingwerkzaamheden gemoeide bedragen, wat de kostenbeheersing in dit opzicht bemoeilijkt.

6 PRIVATE FINANCIERING BETUWERROUTE

6.1 Inleiding

In de Planologische Kernbeslissing (PKB) Betuweroute is uitgesproken dat de Betuweroute voor een deel privaat gefinancierd zou worden, en wel voor een bedrag tussen f 1,5 en f 2 miljard (€ 0,7 en € 0,9 miljard)²². Voor de kosten van het verkrijgen van private financiering werd door het kabinet f 50 miljoen (€ 22,7 miljoen) uitgetrokken. Dit bedrag is inmiddels grotendeels besteed aan stuurgroepen, onderzoeken en consultaties. Eén en ander heeft echter nog niet geleid tot concrete toezeggingen. Wel werd de tijdshorizon voor het verkrijgen van private financiering steeds verder opgeschoven. In dit hoofdstuk toetst de Algemene Rekenkamer de beleidsinformatie die ten grondslag lag aan de uitspraken van de minister over private financiering en beziet zij hoe dit proces werd beheerst. Dit deel van het onderzoek strekt zich uit over de periode van 1990 tot heden. In de periode tot en met 1994 (hoofdstuk 6.2) staan de pogingen tot het verkrijgen van private financiering centraal. Daarna volgt een periode van herbezinning (hoofdstuk 6.3) terwijl in hoofdstuk 6.4 het inmiddels vernieuwde beleid met een accent op het streven naar private exploitatie voorwerp van onderzoek is.

6.2 Periode tot en met 1994

6.2.1 Oorspronkelijk kabinetsstandpunt

Aanvankelijk werd (PKB, deel 1) slechts gesproken van de *mogelijkheid* van private financiering. In PKB, deel 3: Kabinetstandpunt van 18 mei 1993 was dit voorbehoud verdwenen en werd gesproken van het beschikbaar komen van gelden in de tweede fase van de aanleg. Als richtpunt gold een bedrag van f 1,5 miljard (€ 0,7 miljard). De minister stelde de toekomst van de Betuweroute afhankelijk van het welslagen van de private financiering. De minister voorzag hiervoor een constructie met een concessie voor een baanexploitant en heffingen voor de gebruikers.

6.2.2 Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI)

In april 1990 stelde de minister de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI) in, die tot taak kreeg aan de minister te rapporteren over de mogelijkheden tot privatisering van railinfrastructuur. Hierin zaten vertegenwoordigers van het ministerie en van de NS. De Stuurgroep werd ondersteund door een accountantskantoor. Tussen december 1992 en november 1994 hield de SPRI 57 gesprekken met in totaal 17 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.

6.2.3 Beoordeling SPRI-rapport 1992

In mei 1992 bracht de SPRI een rapport «Haalbaarheid private financiering Betuweroute» uit. Het rapport ging uit van een marktpartij die een concessie zou kopen om de Betuweroute gedurende 30 jaar te exploiteren. De prijs die een marktpartij bereid zou zijn te betalen voor deze

²² PKB, deel 3, p. 87.

concessie werd afhankelijk gezien van het toekomstig vervoersvolume, de verwachte opbrengst aan gebruikersvergoedingen die vervoersmaatschappijen aan de exploitatiemaatschappij zouden betalen en het rendement dat de exploitant op zijn investering verlangde.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de definitieve versie van het rapport (26 mei 1992) een private deelname van f 1,5 miljard (€ 0,7 miljard) haalbaar noemt, terwijl in een versie van februari nog sprake was van f 0,5 miljard (€ 0,2 miljard). Van de definitieve versie van (26 mei 1992) is een managementsamenvatting aan de minister gestuurd. Van de strekking van het eerste concept werd de minister bij nota geïnformeerd. Daarin werd tevens aangegeven dat de SPRI met van de PKB afwijkende prognoses zou nagaan of deze zouden kunnen leiden tot een hogere private bijdrage.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat in het SPRI-rapport op drie cruciale punten de noodzakelijke onderbouwing van de uitgangspunten en de uitkomsten ontbreekt. Dat zijn de volgende:

- *Gehanteerde vervoersvolumes*

In de PKB is uitgegaan van een vervoersvolume op de oostwest-as van 32 miljoen ton in 2010. Dit volume is ook gehanteerd in de geluids- en andere milieuberekeningen. Het SPRI-rapport ging in haar berekeningen uit van een veel hoger volume: 58,5 miljoen ton in 2010 en 120 miljoen ton (de maximale capaciteit van de Betuweroute) in 2028. Een verklaring waarom deze van de PKB afwijkende volumes in het rapport worden gehanteerd, wordt in het SPRI-rapport niet gegeven. Ook de veronderstelling dat de Betuweroute in 2028 haar maximale capaciteit zal hebben bereikt wordt niet gestaafd door toen bestaande prognoses²³, noch in daarna gepubliceerde prognoses.

- *Rendementseisen*

Als uitgangspunt voor de rendementsberekening ging het SPRI-rapport uit van een veronderstelling van 9%, op grond van hetgeen redelijk leek met in achtname van de risico's en de terugverdientijd. Daarbij werd aangegeven dat de risicopremie in de markt zou moeten worden getoetst. Door een extern bureau is enkele jaren later, in een op verzoek van de SPRI uitgevoerde contra-expertise (zie hoofdstuk 6.3.4), gesteld dat een rendement van 11% meer voor de hand had gelegen. Op basis van dat percentage komt het privaat financierbaar bedrag veel lager uit.

- *Berekening gebruikersvergoeding*

De gebruikersvergoeding is cruciaal in de bepaling van de waarde van de concessie omdat zij de enige inkomsten vormt voor de infrastructuur-exploitant. Een te hoge vergoeding tast evenwel het rendement van de vervoerexploitant en de volumes op het spoor aan.

Uit het onderzoek bleek dat in het definitieve rapport de gebruikersvergoeding bijna twee keer zo hoog uitkomt als in de eerste conceptversie (20,4% in plaats van 12,9%). Volgens het definitieve rapport waren deze hogere uitkomsten gebaseerd op een marktonderzoek. De Algemene Rekenkamer heeft dit marktonderzoek echter niet aangetroffen.

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het SPRI-rapport uit 1992 niet voldoet aan de eisen die gesteld mogen worden aan onderbouwing en deugdelijkheid van beleidsinformatie.

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

²³ Toekomstplan voor het Goederenvervoerbedrijf van de NS met prognoses uit een rapport van Prognos/Kessel/NEA (Deutsch-Niederländischer Eisenbahnverkehr, 1990), Knight Wendling, «Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute», 29 september 1992; Knight Wendling, Evaluatie van de Betuwe Goederenspoorlijn, Analyse, 20-08-1991; «Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor», McKinsey, september 1992.

private bijdrage aan de financiering van de Betuweroute. Zij stelde dat uit de gesprekken van de SPRI met mogelijke belangstellenden was gebleken dat de belangstelling voor het project heel groot was. Op 22 november 1993 deelde de minister de Kamer desgevraagd mee dat zij goede reden had om aan te nemen dat f 1,5 miljard (€ 0,7 miljard) een haalbare kaart was. Kort tevoren had zij in een notitie de Kamer een extract gegeven van het SPRI-rapport van mei 1992, waarin een private bijdrage van f 1,5 miljard (€ 0,7 miljard) mogelijk werd genoemd. In die notitie werd niet gewezen op de door de SPRI gehanteerde afwijkende uitgangspunten: een veel hoger vervoersvolume dan in de PKB, en dus ook dan in de geluids- en andere milieuberekeningen.

6.3 Periode 1995–1998

6.3.1 Advies van de Commissie Betuweroute

De Commissie Betuweroute was in haar advies over de haalbaarheid van de Betuweroute vernietigend over het concept van private financiering. Het negatieve oordeel van de Commissie Betuweroute heeft het kabinet niet doen besluiten om af te zien van private financiering. Het kabinet bleef uitgaan van een concessie voor de exploitatie van de Betuweroute die door een private partij gekocht zou worden en zo de overheid de gestelde middelen zou opleveren, maar schoof nu vooral het aspect van een marktgerichte exploitatie naar voren. Wel vond het dat *«het beter is de concessie pas te verkopen wanneer de meeste politieke risico's zijn opgelost. (...). Daardoor zal een aannemelijke gunstiger opbrengst gerealiseerd kunnen worden (Kabinetsstandpunt april 1995)»*²⁴

6.3.2 Budgettaire dekking

De Betuweroute heeft de status van «Groot Project» in de zin van de Procedureregeling grote projecten van de Tweede Kamer²⁵. Een van de eisen die de Procedureregeling aan de informatievoorziening aan de Kamer over deze projecten stelt, is dat deze in ieder geval inzicht geeft in de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de meerjarenbegroting. In het geval van de Betuweroute was aan deze eis met betrekking tot de private financiering niet voldaan.

De Departementale Accountantsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde in 1993 al in haar «Rapport in het kader van de procedure Grote Projecten over de Betuweroute» dat:

*«Over de mogelijkheden en kosten van private financiering zijn nu geen definitieve mededelingen te doen. Het is nog niet duidelijk of de op bladzijde 87 van PKB-3 genoemde private financiering van f 1,5 à 2 miljard te realiseren is. (...).»*²⁶ In 1995 was de situatie nog niet beter geworden. In het Kabinetsstandpunt van 1995 staat:

*«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.»*²⁷ Uit de Projectbeschrijving van november 1995 blijkt dezelfde onzekerheid: *«Voor de private financiering wordt uitgegaan van een opbrengst van circa f 1,5 miljard. De precieze dekking zal pas bekend worden als het project zover is gevorderd dat de marktpartijen een realistische risico-inschatting kunnen maken.»*²⁸ In de

²⁴ Vierde voortgangsrapportage Betuweroute; antwoord minister op vraag 33.

²⁵ Tweede kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 752, nr. 1–3, enkele keren gewijzigd.

²⁶ «Rapport in het kader van de procedure Grote Projecten over de Betuweroute», 11 november 1993.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1995, 22 589, nr. 71, p. 24.

²⁸ Projectbeschrijving Betuweroute, p. 17.

voortgangsrapportages is de geschatte opbrengst van de private financiering jaarlijks mee geïndexeerd.

6.3.3 Twee contra-expertises op het SPRI-rapport

In maart 1995 verschenen twee studies over private financiering van de Betuweroute, één van de Nationale Investeringsbank (NIB): Alternatieven voor financiering Betuweroute, en één van een extern onderzoeksbureau. Beide studies zijn gemaakt op verzoek van de SPRI.

Beide onderzoeken zijn te omschrijven als contra-expertises op het SPRI-rapport. Zij geven kritiek en wijzen een nieuwe richting aan, maar betreffen geen zelfstandig onderzoek naar de haalbaarheid van private financiering. De uitkomsten van beide studies onderschrijven vrijwel geheel die van de Commissie Betuweroute.

Het externe onderzoeksbureau had fundamentele kritiek op het SPRI-model voor de private financiering. Het SPRI-model veronderstelde dat er een marktpartij uit de vervoersmarkt zou opstaan die voldoende middelen kon genereren om de concessie ineens te betalen. Volgens het onderzoeksbureau was het idee dat zo'n partij in de vervoerssector gevonden zou kunnen worden met de aanpak van de SPRI onmogelijk. Het was van mening dat de private bijdrage hooguit f 1 miljard (€ 0,45 miljard) zou kunnen bedragen, maar dan wel met een fundamenteel andere aanpak.

Ook de NIB achtte het SPRI-model waarbij uitgegaan is van één ondeelbare concessie aan een volledig private partij onhaalbaar. De NIB adviseerde te komen tot een publiek private samenwerkingsconstructie (PPS). De Betuweroute zou moeten worden geëxploiteerd door een exploitatiemaatschappij waarin zowel de Staat als private partijen belang kunnen hebben. De Staat zou op een welgekozen moment haar aandeel kunnen verkopen en zo de private bijdrage te zijner tijd binnen halen. De NIB noemde geen haalbaar bedrag.

6.4 Periode 1998-heden

6.4.1 Kabinetsdoelstelling

In de motivatie van het kabinet 1994–1998 van de private betrokkenheid bij de Betuweroute stonden de vervoersdoelstellingen van het project Betuweroute centraal. Het volgende kabinet bracht een tweede criterium aan: het moest voor de belastingbetaler zo voordelig mogelijk zijn. De Algemene Rekenkamer heeft de recente beleidsinformatie dan ook beoordeeld op basis van deze uitgangspunten:

- grotere volumes op het spoor als gevolg van private exploitatie;
- een voor de belastingbetaler zo voordelig mogelijke financiële constructie.

6.4.2 De opvolgers van de SPRI

De SPRI werd in februari 1998 vervangen door de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI). De SPI zou een advies- en toetsings-(audit)-functie gaan vervullen bij concrete privatiseringsvoorstellen van de projectdirecties ten aanzien van alle verkeers- en vervoersinfrastructuur. In de loop van 1998 en 1999 bleek ook de SPI minder goed te functioneren dan was gehoopt, onder meer door interne problemen. De minister besloot in november 1999 de SPI op te heffen.

Binnen de PDBR was in december 1997 reeds de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute (PEB) ingesteld. Hierin zaten naast de PDBR en de directie FEZ van het ministerie ook de directie Financieringen en de Inspectie voor de Rijksfinanciën (beiden ministerie van Financiën). De departementale accountantsdienst van het Ministerie van V&W had geen zitting in de stuurgroep, maar werd volgens het ministerie wel erbij betrokken in het kader van de grote projectenregeling.

6.4.3 Ontwikkelingsmaatschappij voor de Betuweroute

Op 2 april 1999 stuurde de minister een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij het beleid rond private exploitatie van de Betuweroute nogmaals bevestigde, maar stelde dat door grote onzekerheden op verschillende niveaus de tijd nog niet rijp was voor exploitatie door een private partij. De onzekerheden zouden gelegen zijn op beleidsniveau, op marktniveau (de vervoersprognoses) en bij de inrichting van de private exploitatie. Om deze reden kondigde de minister aan dat middels een ontwikkelingsmaatschappij de overheid zelf het voortouw zou nemen voor de exploitatie van de Betuweroute. Deze nieuwe beleidslijn was ingegeven door een motie uit de Tweede Kamer voor de oprichting van een pilot-bedrijf en sloot enigermate aan op het advies dat eerder was gegeven door de NIB.

6.4.4 Marktconsultatie 1999

Na de aankondiging van deze beleidswijziging vond vanaf juli 1999 onder regie van de PEB een marktconsultatie plaats. Uit de marktconsultatie bleek voornamelijk geen bereidheid van marktpartijen om tot investering in de Betuweroute over te gaan²⁹. De Algemene Rekenkamer merkt op dat het feit dat de minister al had laten weten dat zij had gekozen voor het oprichten van een ontwikkelingsmaatschappij, terwijl het consultatiedocument globaal drie mogelijkheden onderkent (tendering van het exploitatierecht, ontwikkeltraject met tendering van prestatiecontracten, oprichten ontwikkelingsmaatschappij), de uitkomst van de marktconsultatie beïnvloed kan hebben.

6.4.5 Beoordeling PEB-rapport 1999

In 1999 presenteerde de PEB een rapportage onder de titel «*Private bijdrage voor de Betuweroute is mogelijk met een beperkt verlies van vervoersvolume*». Het rapport bevat de onderbouwing van het huidige standpunt van het ministerie omtrent de mogelijke private bijdrage aan de Betuweroute. Omdat de PEB veronderstelde dat de markt de risico's voornamelijk te groot zou vinden, gaat haar model ervan uit dat de Betuweroute voornamelijk publiek geëxploiteerd zal moeten worden; de private bijdrage van vervoerders wordt jaarlijks door de overheid geïnd tot het moment van verkoop van de concessie. In het PEB-rapport wordt voor het eerst rekening gehouden met een infraheffing³⁰. De Algemene Rekenkamer heeft het PEB-rapport getoetst aan kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie³¹. Op de volgende punten blijkt het rapport niet aan deze criteria te voldoen:

- *Ontbreken onafhankelijke validering*

Omdat het PEB-rapport was opgesteld door een werkgroep die sterk betrokken was bij het beleid rond de Betuweroute, had een onafhankelijke validering voor de hand gelegen als waarborg voor betrouwbaarheid. Het PEB-rapport is evenwel niet door een onafhankelijke instantie gevalideerd.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 589, nr. 158.

³⁰ In geen van de eerdere prognoses was dat het geval; zie «Beleidsinformatie Betuweroute», Algemene Rekenkamer, 2000.

³¹ De normen voor beleidsinformatie zijn gedurende de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Om die reden is ten aanzien van het PEB-rapport breder getoetst dan ten aanzien van het SPRI-rapport. Zo zijn onder meer normen ten aanzien van de omgang met onzekerheid gehanteerd die de Algemene Rekenkamer eerder in haar onderzoek van 1998 ten aanzien van Schiphol heeft toegepast.

- *Rapport bevat slechts één scenario*

De robuustheid van haalbaarheidsstudies wordt vergroot indien ze met meer scenario's zijn uitgevoerd³². Het PEB-rapport is slechts binnen het European Coördination-scenario opgesteld.

- *Onjuistheden in invoergegevens en veronderstellingen*

Het PEB-rapport geeft de herkomst van de belangrijkste invoergegevens en veronderstellingen voldoende expliciet aan. Bepalend voor de hoogte van de private bijdrage in het PEB-rapport zijn

- Het vervoersvolume
- De hoogte van de infrabijdrage
- De rendementseis van de exploitatiemaatschappij.

Op alle drie punten heeft de Algemene Rekenkamer kritiek op de gemaakte keuzes en de wijze waarop de gegevens zijn verwerkt.

Vervoersvolume ruim 25% te hoog

Voor het vervoersvolume is het PEB-rapport volgens de Algemene Rekenkamer uitgegaan van foutieve cijfers. Volgens het PEB-rapport is voor het vervoersvolume uitgegaan van de NEA-prognoses volgens de TiB-variant uit 1998³³. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat het PEB-rapport een aanzienlijk hoger vervoersvolume hanteert.

Tabel 2 TiB-prognose OW-as (EC-scenario) en PEB-vervoersvolumes

	TiB 1998	PEB 1999
2010	34,4 miljoen ton	43,7 miljoen ton
2015	40,6 miljoen ton	51,9 miljoen ton
2020	49,2 miljoen ton	61,7 miljoen ton

Volgens de Algemene Rekenkamer heeft de PEB abusievelijk de TiB-prognoseuitkomst voor 2010 ingevoerd voor het jaar 2005. Dit zou verklaren waarom de gehanteerde volumes ruim 25% te hoog zijn. Volgens het ministerie zijn de volumes in het PEB-rapport juist en gebaseerd op nieuwe berekeningen van Railned voor het traject Betuwe-route. De Algemene Rekenkamer heeft deze berekeningen echter niet aangetroffen en blijft van mening dat sprake is van een vergissing.

Effect infrabijdrage te gunstig voorgesteld

Terecht stelt het PEB-rapport dat het heffen van een infrabijdrage ten koste zal gaan van de volumes op het spoor. Het rapport geeft daarbij twee opties: een uniforme bijdrage en een gedifferentieerde bijdrage. Het rapport stelt, kort samengevat, dat een heffing van 2 cent per ton kilometer een private bijdrage van f 1,2 tot f 1,5 miljard (€ 0,5 tot € 0,7 miljard) oplevert, terwijl de vervoersvolumes boven de 30 miljoen ton blijven (het uitgangspunt voor het in 1995 hernieuwde besluit tot aanleg). Uit het overzicht hieronder, waarbij de onjuistheid in de invoergegevens is verbeterd en overigens de invoergegevens van het rapport zijn gehanteerd, blijkt dat deze uitspraak niet juist is. Omwille van de overzichtelijkheid heeft hier de omrekening in euro's niet plaatsgevonden.

³² Dit gezien het feit dat de beleidsinformatie bij andere grote infrastructurele projecten, zoals voor de PKB Schiphol en Omgeving, met drie scenario's was opgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport «Groei-cijfers voor Schiphol», 1998, op het belang van de scenario-aanpak gewezen.

³³ Genoemd naar de maatregelen uit de Nota Transport in Balans van 1997, waarvan het verwachte effect in de betreffende prognoses is meegenomen. PEB-rapport p. 14. In haar rapport «Beleidsinformatie Betuweroute» van 2000 heeft de Algemene Rekenkamer deze prognosevariant gemotiveerd afgewezen ondermeer omdat ze een dubbele telling van het TiB-effect bevatte (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nr. 1–2, p. 23 e.v.).

Tabel 3 Gevolgen infrabijdrage Betuweroute voor volume en opbrengst

	Volume 2010 ¹	Opbrengst private bijdrage ²
0 cent/tonkm	25,8 miljoen ton	f 0,0 miljard
1 cent/tonkm	24,8 miljoen ton	f 0,3 miljard
2 cent/tonkm	23,8 miljoen ton	f 0,9 miljard
3 cent/tonkm	22,9 miljoen ton	f 1,4 miljard

¹ Voor de afname in het volume zijn gelijke percentages gehanteerd als in het PEB-rapport. Evenals bij PEP is slechts 75% van de TIP-prognose gehanteerd.

² Voor de afname in de opbrengst zijn gelijke percentages gehanteerd als in het PEB-rapport.

Op basis hiervan constateert de Algemene Rekenkamer dat reeds zonder gebruikers- of infraheffing de volumes voor de Betuweroute beneden de grens van 30 miljoen ton liggen. Het effect van een gebruikersheffing op de route verlaagt deze volumes nog meer. De gebruikersheffing levert daarbij in 2010 aanzienlijk minder aan private bijdrage op dan in het rapport wordt gesteld.

Laag rendementpercentage

Het PEB-rapport bepaalde de opbrengst van de private bijdrage als het verschil tussen de exploitatieopbrengst en de som van kosten en winstmarge van de exploitant. Derhalve is de rendementseis van de exploitant bepalend voor de private opbrengst.

Het PEB-rapport heeft een rentabiliteitspercentage van slechts 5,3% gehanteerd, in afwijking van het SPRI-rapport (dat 9% hanteerde) en de contra-expertise van een extern onderzoeksbureau (dat 11% meer voor de hand vond liggen). De Algemene Rekenkamer acht het niet waarschijnlijk dat een private exploitant genoeg zal nemen met het rendementpercentage zoals door het PEB-rapport gehanteerd.

6.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie voor de besluitvorming over private financiering van de Betuweroute ernstige tekortkomingen vertoonde. Het rapport van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur uit 1992 voldoet niet aan de eisen die gesteld worden aan onderbouwing en deugdelijkheid van beleidsinformatie. 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.

Ook het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute (1999), dat moest dienen als onderbouwing van het huidige kabinetsstandpunt over de mogelijke private bijdrage aan de Betuweroute, voldoet volgens de Algemene Rekenkamer niet aan de kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie. Volgens de Algemene Rekenkamer is een fout gemaakt bij de invoering van de gegevens over vervoersvolumes. Ook stelt het rapport de effecten van een infrabijdrage te gunstig voor en hanteert het onrealistische rendementpercentages. Dit alles beïnvloedt de conclusies van het rapport in gunstige zin, waardoor een positief beeld ontstaat van de haalbaarheid van private financiering.

Na correctie van het rapport kan de conclusie van de Algemene Rekenkamer slechts luiden dat de bijdrage die van de vervoersmaatschappijen zal worden verlangd, ten koste gaat van het vervoersvolume op het spoor. Wanneer de exploitatie op marktcondities ter hand genomen zou worden, dan zou het vervoer op de Betuweroute afnemen tot ver beneden het

volume dat in het besluit tot aanleg als uitgangspunt was genomen. Grotere vervoersvolumes op de Betuweroute zullen volgens de Algemene Rekenkamer dan ook niet gehaald worden als gevolg van de private financiering.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is gebleken. De omstandigheden zouden fundamenteel anders moeten zijn, wil de private sector aan de Betuweroute deelnemen.

De opzet waarbij het besluit tot aanleg van de Betuweroute was genomen vóórdat er vanuit de markt duidelijke toezeggingen waren, heeft bewerkstelligd dat enerzijds de overheid zich geconfronteerd zag steeds de realiteit van de beloofde private bijdrage aannemelijk te moeten maken, terwijl anderzijds de markt een afwachtende houding kon aannemen. Het besluit om ook al met de aanleg te beginnen heeft dit effect nog versterkt. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer komt het project Betuweroute terecht niet langer voor op de lijst met PPS-projecten in de Voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat over de gehele periode van uitvoering van de Betuweroute tussen 1995 en heden veel inspanningen zijn verricht om het project in organisatorische en financiële zin te beheersen. Het rendement van deze inspanningen is echter op het belangrijke punt van de kostenbeheersing teleurstellend gebleken. Met name in de periode vóór 1998 is het ministerie er niet voldoende in geslaagd om de door de uitvoeringsorganisatie opgestelde kostenramingen binnen het taakstellend budget van de rijksbegroting te houden. Dit werd onder andere veroorzaakt door het ontbreken van veel noodzakelijke instrumenten en waarborgen ter beheersing van het project bij de aanvang van de uitvoering. Een overzicht van conclusies en aanbevelingen is als bijlage 3 opgenomen.

Ramingsmethodiek en ramingen

Het ontbreken van eenduidige definities en afspraken over ramingbegrippen en kostencategorieën heeft volgens de Algemene Rekenkamer de kostenbeheersing van het project ernstig parten gespeeld. Dit probleem speelde al vroeg in de planuitwerkingsfase en werkt tot op heden toe door in de uitvoeringsfase. De aanscherping van de herijking van de raming die in april 1998 werd ingezet, werd mede ingegeven door de ernstige kritiek van het interne Auditbureau Betuweroute op de ramingsmethodiek. Voor het project Betuweroute is een ramingsmethodiek gekozen waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met risico's en waarin onzekerheden gemakkelijk kunnen leiden tot tegenvallers. De voorgeschreven ramingsmethodiek is niet steeds consistent toegepast.

Kostenbeheersing in de planuitwerkingsfase

De kostenbeheersing van het inhoudelijk en financieel steeds uitdijende project Betuweroute, zowel vanuit het ministerie als vanuit de uitvoeringsorganisatie heeft lange tijd te wensen overgelaten. Voorjaar 1998 werd binnen het ministerie geconstateerd dat de PDBR het project Betuweroute onvoldoende beheerste.

Eén van de belangrijkste symptomen hiervan was dat het ministerie zelf er nog steeds niet in geslaagd was MgBr een ontwerp met bijbehorende raming te doen opstellen dat paste binnen het taakstellende budget. Nadien is de beheersing van het project verbeterd. De medio 1998 uitgevoerde en op zich door de Algemene Rekenkamer positief gewaardeerde herijking van raming en budget en de in dit kader genomen versoeringsmaatregelen zijn echter op een aantal belangrijke punten onvoldoende effectief gebleken:

- de versoeringsmaatregelen hebben (nog) onvoldoende resultaat opgeleverd;
- de instrumenten om de projectbeheersing te versterken werken eveneens nog niet voldoende;
- de informatievoorziening aan het ministerie is nog niet voldoende en die aan de Tweede Kamer schoot op enige belangrijke punten tekort. Ultimo 2000 was er daarom opnieuw in de projecthistorie sprake van een omvangrijk verschil tussen raming (f 10 266 miljoen, € 4059 miljoen) en budget (f 9 665 miljoen, € 4386 miljoen) ter grootte van ruim f 600 miljoen (€ 273 miljoen).

De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de door het ministerie zelf noodzakelijk geachte soberheid van de uitvoering. In de eerste jaren van de uitvoering ontbrak een gericht en effectief sturingsinstrumentarium voor een doelmatige en sobere uitvoering. Ook was er geen vastgesteld programma van eisen. Volgens de Algemene Rekenkamer is op een te laat tijdstip naar versoeringen binnen het ontwerp gezocht.

Kostenbeheersing in de contracteringsfase

De aanbestedingsfase wordt inmiddels vanuit het ministerie in opzet voldoende beheerst. Ook MgBr had voldoende organisatorische waarborgen gecreëerd om het aanbestedingsproces te beheersen. De instrumenten voor de kostenbeheersing, zoals onder andere het contracteringsbeleid, zijn echter pas in een laat stadium tot stand gekomen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de door haar bekeken contracten de formele aanbestedingsprocedures werden nageleefd.

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal punten van kritiek op de uitvoering van de kostenbeheersing in de aanbestedingsfase. De PDBR geeft naar de mening van de Algemene Rekenkamer een te beperkte invulling aan het ook door het ministerie noodzakelijk geachte monitoren van de aanbestedingsresultaten. Daardoor heeft bijvoorbeeld het ministerie vooralsnog niet of nauwelijks inzicht in de resultaten van de aanbestedingen versus de indexresultaten. Mede daardoor is er onvoldoende zicht op de financiële risico's. Ook in de toekomst kunnen deze risico's nog tot kostenstijgingen leiden. Omdat de verschillen tussen de raming en aanneemsom (aanbestedingsresultaat) per projectonderdeel thans nog niet systematisch worden geanalyseerd, heeft de PDBR onvoldoende inzicht in de oorzaken van de verschillen tussen raming en aanneemsom.

Kwaliteitsborging in de uitvoeringsfase

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de uitvoeringsfase van de afgesloten contracten door MgBr onvoldoende aandacht is besteed aan een goede opzet van de kwaliteitsborging. Dit geldt zowel voor de opzet van richtlijnen als voor de opzet van de organisatie. Vooral de aansturing van het Technisch Toezicht, en hiermee duidelijkheid van taken en verantwoordelijkheden van Technisch Toezicht, is lange tijd onduidelijk geweest. Daarnaast bleek dat in de praktijk aannemers waarmee de MgBr een contract had afgesloten, moeite hadden met het werken onder kwaliteitsborging. In de door de Algemene Rekenkamer bekeken deelprojecten waren daardoor niet steeds voldoende waarborgen voor een kwalitatief goede uitvoering aanwezig. Op een belangrijk punt als tunnelveiligheid was de uitvoering al gestart, terwijl normen en doelstellingen nog onvoldoende waren bepaald en vastgelegd.

De PDBR had in opzet de beheersing van het meer- en minderwerk goed georganiseerd. Een evaluatie van de procedure had echter nog niet plaatsgehad. Ook MgBr had deze fase goed opgezet. In de praktijk bleken daarentegen forse achterstanden te bestaan in de registratie van het meer- en minderwerk, en ook in het verwerken van specifieke contractinformatie in de financiële administratie. Op regionaal niveau werd de meer- en minderwerkprocedure niet altijd strikt nageleefd en bleven discussies bestaan over de vraag of een meerwerk nu wel of niet gefinancierd mag worden uit de post «onvoorzien». In voorkomende gevallen zijn bijbestellingen en derden-werken behandeld als meer- en minderwerk en gefinancierd uit de post «onvoorzien».

Convenanten

Het bleek de Algemene Rekenkamer dat de convenanten tussen MgBr en de lokaal opererende bestuurs- en beheersorganen geen rol van betekenis speelden in de beheersing van de tijdigheid en de financiën van de Betuweroute. Convenanten bleken in de praktijk principe-afspraken, waarin algemene zaken als toekomstig beheer van infrastructuur en de uitvoering bij de bouw worden vastgelegd. Zij bewijzen dan ook wel nuttige diensten bij de onderlinge relaties tussen de bestuurs- en beheersorganen en MgBr. Zij leiden evenwel niet tot garanties dat gemeenten de benodigde medewerking voor de bouw, zoals wijzigingen van bestemmingsplannen en bouwvergunningen, ook daadwerkelijk en binnen de gewenste termijn zullen verlenen.

Kabels en leidingen

De minister achtte de stagnerende voortgang van de conditie kabels en leidingen in een brief aan de Tweede Kamer een van de grootste risico's voor de voortgang van de gehele Betuweroute. De Algemene Rekenkamer vond deze opvatting echter niet weerspiegeld in het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan. De beheersing van de tijdigheid en van de financiën van de kabel- en leidingwerkzaamheden bij de Betuweroute bleek maar ten dele gerealiseerd. De negende Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer (januari 2001) gaat ervan uit dat «op zijn vroegst» de Betuweroute (A-15-deel) in juli 2005 in gebruik genomen kan worden. Een nieuwe risicoanalyse is voorzien. Het overleg met de eigenaren van kabels en leidingen kwam moeizaam op gang. Procedures en regelingen moeten ook nu nog voor een deel worden uitgewerkt.

Private financiering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie voor de besluitvorming over private financiering van de Betuweroute ernstige tekortkomingen vertoonde. Het rapport van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur uit 1992 voldoet niet aan de eisen die gesteld worden aan onderbouwing en deugdelijkheid van beleidsinformatie. Als gevolg van deze tekortkomingen in de beleidsinformatie 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.

Ook het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute (1999), dat moest dienen als onderbouwing van het huidige kabinetsstandpunt over de mogelijke private bijdrage aan de Betuweroute, voldoet volgens de Algemene Rekenkamer niet aan de kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie. Ook dit rapport geeft een positief beeld van de haalbaarheid van private financiering.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat met de huidige inzichten private financiering van de Betuweroute een doodlopend spoor is gebleken. Uit de nu beschikbare informatie blijkt dat de door het huidige kabinet aan private financiering van de Betuweroute gestelde gecombineerde eis van grotere volumes op het spoor en een voor de belastingbetaler zo voordelig mogelijke constructie niet te realiseren is.

De opzet waarbij het besluit tot aanleg van de Betuweroute was genomen vóórdat er vanuit de markt duidelijke toezeggingen waren, heeft bewerkstelligd dat enerzijds de overheid zich geconfronteerd zag steeds de realiteit van de beloofde private bijdrage aannemelijk te moeten maken, terwijl anderzijds de markt een afwachtende houding kon aannemen.

7.2 Aanbevelingen

Ramingsmethodiek en ramingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om te komen tot meer eenduidigheid en transparantie in de ramingsmethoden voor grote infrastructuurprojecten. Het daartoe door het ministerie en anderen reeds in gang gezette proces zou daarvoor versneld moeten worden. Het ministerie behoort volgens de Algemene Rekenkamer de ramingsmethodiek voor infrastructuurprojecten permanent te bewaken zowel vanuit de invalshoek van kwaliteit (betrouwbaarheid, voorspellende waarde) als vanuit de gedachte van bruikbaarheid voor kostenbeheersing in de uitvoeringsfase.

Kostenramingen voor (rail)infrastructuurprojecten behoren alle volgens één en dezelfde, eenduidige en transparante ramingsmethode te worden opgesteld. Het verdient dan ook aanbeveling om bij de kostenraming te werken met een referentievariant. Inhoudelijke toevoegingen aan deze referentievariant dienen zo mogelijk expliciet geraamd en getoetst te worden. Periodieke toetsing van raming en planning aan de projectopdracht is gewenst. Nacalculatie ter verbetering van de ramingen behoort steeds mogelijk te zijn en overwogen te worden.

Kostenbeheersing bij de planuitwerking

Het heeft de voorkeur van de Algemene Rekenkamer om zoveel mogelijk met taakstellende budgetten te werken die toegekend worden op basis van een vastgesteld programma van eisen.

Eenmaal vastgestelde prijsbijstellingsmethoden moeten strikt worden toegepast, zowel om een precedentwerking te voorkomen als om inflatoire tendensen tegen te gaan. Eventuele bijstelling behoort altijd goed onderbouwd te worden.

De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om regels op te stellen voor de omgang met aanbestedingsresultaten en met het budget «onvoorzien».

Het functioneren van de procedures voor meeren minderwerk en voor projectgerichte kwaliteitswaarborging komen naar de mening van de Algemene Rekenkamer in aanmerking voor evaluatie.

Het ministerie moet in staat zijn om op basis van de verantwoordingsinformatie van de uitvoeringsorganisatie het uit elkaar lopen van raming en budget in een vroegtijdig stadium te onderkennen. Dreigende kostenoverschrijdingen behoren in principe dan ook steeds te worden voorzien van voorstellen tot compenserende versoeringen.

De informatievoorziening door de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie zou verbeteren wanneer zij mede zogenaamde verschillennotities omvat. Dit impliceert onder meer dat belangrijke afwijkingen tussen raming en aanneemsom verklaard zouden moeten worden aan het ministerie. Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen besteksramingen en opdrachtbedragen en afwijkingen van de geraamde loon en prijscompensaties.

De informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer kan verbeterd worden wanneer zij ook de verschillen tussen budget en raming, de som van de aanbestedingsresultaten en de benutting van «onvoorzien» omvat.

Een ministerie behoort er naar de mening van de Algemene Rekenkamer op toe te zien dat de auditfunctie bij een groot project van meet af aan goed geregeld is en ingevuld wordt. Tijdig uitgevoerde audits of second opinions op het ontwerp kunnen een nuttige bijdrage leveren aan versoeringsvoorstellen en kostenbesparingen. Het verdient de voorkeur om de apparaatskosten van het ministerie voor een groot project al in een

zo vroeg mogelijk stadium expliciet zichtbaar te maken en duidelijk te onderscheiden van de aanlegkosten. Het budget daarvoor dient zoveel mogelijk taakstellend gehanteerd te worden.

Specifiek voor de Betuweroute geldt dat tot op heden bij de raming steeds een onzekerheidsmarge van 20% gehanteerd is. Volgens de Algemene Rekenkamer verdient het aanbeveling om deze marge regelmatig aan te passen op grond van risicoanalyse. Het verdient aanbeveling om het in 2000 door PDBR en MgBr ingevoerde instrumentarium ter versterking van de projectbeheersing consequent toe te passen en te evalueren. Daarbij ware te bezien in hoeverre het bestaande instrumentarium ook bij andere grote projecten kan worden gehanteerd.

Projectbeheersing in de contracteringsfase

De meerwaarde van nieuwe contractvormen (D&C-contracten, en met name het alliantiecontract) ware na de oplevering van een project te evalueren, met name op het punt van de meerwaarde voor de projectbeheersing.

Overwegingen voor de keuze van een bepaalde contractvorm behoren altijd en in een vroegtijdig stadium geëxpliciteerd te worden. Het lijkt de Algemene Rekenkamer dan ook juist om afspraken over kwaliteitsborging of een ander toezichtmodel steeds in een zo vroeg mogelijk stadium te maken en te integreren in het systeem van risicobeheersing.

De procedure voor de behandeling van wijzigingen van de projectopdracht ware steeds consequent toe te passen. De taken en bevoegdheden bij beslissingen die de omvang en reikwijdte, tijd en geld van een project raken, behoren naar de mening van de Algemene Rekenkamer altijd helder vastgelegd te zijn. In de uitvoeringsfase ware te komen tot een scherpere bewaking van de post «onvoorzien». Daarvoor is het noodzakelijk om in een voorgaande fase een eenduidige definitie van deze post op te stellen. De bewaking in de uitvoeringsfase kan zich dan richten op de doelmatigheid van de contractuitgaven en beheersing van het meer- en minderwerk. Een evaluatie van de procedure meer- en minderwerk is hierbij gewenst.

Convenanten

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de in het kader van de Betuweroute afgesloten convenanten kritisch te evalueren om het functioneren van dit instrument bij een groot project vast te kunnen stellen. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om gelet op de tijdrovende en kostbare totstandkoming van de convenanten te onderzoeken of aan het – herziene – instrument een bredere functie bij de projectbeheersing gegeven kan worden.

Kabels en leidingen

Voor de behandeling van de conditie kabels en leidingen in grote (rail)infrastructuurprojecten behoren naar de mening van de Algemene Rekenkamer standaardprocedures aanwezig te zijn. Overleg en onderzoek per object dienen daarvoor zo vroeg mogelijk gestart te worden. De kosten voor deze conditie dienen bij voorkeur zowel voor een geheel project als voor afzonderlijke delen en regio's geregistreerd te worden.

Private financiering

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat bij toekomstige grote infrastructuurprojecten, waarbij tussen kabinet en Tweede Kamer het voornemen is uitgesproken om geheel of gedeeltelijk privaat te financieren, helder wordt gemaakt wat exact de status van die private financiering bij de besluitvorming is. Mocht het gezien worden als een

noodzakelijke voorwaarde die vervuld moet zijn alvorens te kunnen beslissen tot aanleg (en exploitatie), dan zullen daarbij de bereidheid tot het verlenen van een bijdrage vanuit de markt – en de bij die bereidheid gehanteerde uitgangspunten (zoals prognoses, rendement, verdeling ondernemingsrisico's, verdeling zeggenschap) – afdoende vast moeten staan en in overeenstemming moeten zijn met de (publieke) uitgangspunten voor de aanleg als zodanig.

8 REACTIE MINISTER V EN W, RAILINFRABEHEER EN NEDERLANDSE SPOORWEGEN

8.1 Reactie minister van Verkeer en Waterstaat

De Algemene Rekenkamer stuurde de minister van Verkeer en Waterstaat in september 2001 haar conceptrapport met het verzoek hierop te reageren. De minister stuurde in oktober 2001 de volgende reactie.

8.1.1 Algemeen

De minister hecht groot belang aan de projectbeheersing van (grote) infrastructurele projecten en zeker bij een omvangrijk en complex project als de Betuweroute. Volgens haar is het rapport er voor een groot deel in geslaagd om – op basis van een heldere analyse – de probleem- en verbeterpunten met betrekking tot de financiële beheersing van het project Betuweroute in beeld te brengen en hieraan waardevolle aanbevelingen te verbinden.

Voor 1998 schoot ook volgens de minister het niveau van projectbeheersing op onderdelen tekort. Sinds 1998 is hierin een grote verbetering opgetreden. Ontwikkeling van het beheersinstrumentarium en de werking van dit beheersinstrumentarium hebben permanent de aandacht van het ministerie. Op het punt van de kostenbeheersing zijn inmiddels vele maatregelen getroffen die in lijn liggen met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

In de negende Voortgangsrapportage is een onderzoek aangekondigd naar de (financiële) beheersing van het project Betuweroute. De uitkomsten van dit in de afgelopen zomer uitgevoerde onderzoek liggen op een groot aantal punten in lijn met het in het rapport geschetste beeld. Zoals toegezegd in de negende Voortgangsrapportage zal in de tiende Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer verslag gedaan worden van de maatregelen om de beheersing en aansturing van het project verder aan te scherpen.

Wel vindt de minister dat het rapport meer recht had kunnen doen aan de veranderende context en aan de bijzondere karakteristieken van het mega-project Betuweroute.

De minister onderschrijft in het algemeen de conclusies van de Algemene Rekenkamer. Het merendeel van de aanbevelingen wordt overgenomen. Een aantal is reeds overgenomen, daar een interne audit in gelijksoortige aanbevelingen heeft geresulteerd. Bij de volgende aanbevelingen plaatst zij echter kanttekeningen.

8.1.2 Ramingsmethodiek en ramingen

Achteraf gezien – met de kennis van nu – erkent de minister dat de gehanteerde methodiek, wat betreft de definiëring van ramingsbegrippen, transparanter had kunnen zijn. De kritische beoordeling van de methodiek laat echter onverlet dat de ramingen die op basis van de methodiek tot stand zijn gekomen, voldeden aan de op dat moment in de praktijk gangbare eisen. Het door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde eisenpakket waar elke kostenraming van een infrastructuurproject aan zou moeten voldoen, wordt onderschreven. Wel is het zo dat deze eisen pas in 1995 door het ministerie en in 1997 door RIB expliciet zijn gemaakt. Een aantal aanbevolen maatregelen, zoals de bewaking van de verschillen

tussen budget en raming, zijn reeds voor het project Betuweroute van toepassing.

Daarnaast tekent de minister aan dat de kwaliteit van het ontwerp de basis vormt van de raming. De Commissie Betuweroute heeft in 1994/1995 het ontwerp als evenwichtig en verantwoord beoordeeld. In 1998 heeft het adviesbureau TUC-rail het ontwerp aan een review onderworpen. In 1999 is dat voor het gedeelte Lingewaal-Dodewaard door ingenieursbureau DHV gedaan. Zonder uitzondering hebben deze het ontwerp en de bijbehorende raming als goed en evenwichtig beoordeeld.

8.1.3 Kostenbeheersing in de planuitwerkingsfase

Het rapport geeft een heldere analyse. De instrumenten van de projectbeheersing zijn er sinds 1998 inderdaad op gericht om het verschil tussen raming en budget te monitoren opdat besluiten tot bijsturing kunnen worden genomen. In dat verband heeft, zoals aan de Tweede Kamer is gemeld, extra prijscompensatie plaatsgevonden en zijn de projectkosten van het ministerie – weliswaar in een laat stadium – expliciet gemaakt. Voorzover bijsturing heeft geleid tot bijstelling van budget en scope is de Tweede Kamer geïnformeerd op het moment dat besluitvorming hierover opportuun was.

8.1.4 Kostenbeheersing in de contracteringsfase

De minister onderschrijft de conclusie, dat de aanbestedingsfase in opzet en werking voldoende wordt beheerst. Hierbij merkt zij op dat de onderbouw (circa driekwart van de totale kosten) in overeenstemming met het beschikbare budget is aanbesteed.

In het verlengde van de aanbeveling om «bij de verdere uitbouw van een marktgericht railinfrastructuurbeleid beter in te spelen op de oververhitting van delen van de markt en daarvoor maatregelen te treffen» is besloten tot een stringentere projectbeheersing op dit punt, ter voorkoming van negatieve aanbestedingsresultaten. Dit op basis van een zomer 2001 uitgevoerd intern onderzoek naar de projectbeheersing. Dit neemt volgens de minister niet weg dat de marktkrachten uiteindelijk bepalen of een voor het rijk gunstig aanbestedingsresultaat binnen de raming haalbaar is.

8.1.5 Kwaliteitsborging in de uitvoeringsfase

Volgens de minister is er thans sprake van een in opzet goede procedure voor beheersing van het meer- en minderwerk. Wel wordt overwogen – naar aanleiding van het eerder genoemde onderzoek naar de projectbeheersing – maatregelen te nemen om de aanspraak op de post Onvoorzien vanuit het departement sterker te toetsen en beheersen. De minister acht de conclusie dat de normen en doelstellingen ten aanzien van tunnelveiligheid pas zijn vastgesteld nadat de uitvoering van de tunnels al was begonnen niet juist. Reeds in 1997 is het Beveiligingsconcept spoorwegtunnels uitsluitend bestemd voor goederenvervoergereed gekomen. Hierin zijn de veiligheidskaders opgenomen zoals die voor de Betuweroute-tunnels zullen gaan gelden. Deze kaders, die ook specifiek voor de Betuweroute tunnels zijn ontwikkeld, zijn in nauwe samenwerking met de directie Brandweer en Rampbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en de brandweer opgesteld en zijn aan de gemeenten waar een tunnel doorheen loopt aangeboden om dit als toetsingskader bij het verlenen van de bouwver-

gunning te hanteren. In april 1999 is de boor gaan draaien van de Botlektunnel. Bij alle andere tunnels is men later begonnen met de bouw.

8.1.6 Kabels en leidingen

In 1998 is in de vijfde en zesde Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gemeld dat de medewerking van kabel- en leidingeigenaren aan een voorlopige schaderegeling zeer gering was. Pas na zeer intensief overleg is overeenstemming met deze eigenaren bereikt en is dit in een tijdelijk convenant vastgelegd. De afspraken zijn uiteindelijk vastgelegd in een begin 1999 getekende overeenkomst («Nadeelcompensatie verleggen kabels en leidingen in en buiten rijkswaterstaatwerken en spoorwegwerken, NKL 1999»).

8.1.7 Private financiering

De minister is het eens met de aanbeveling om bij toekomstige grote infrastructuurprojecten, waarbij het voornemen is uitgesproken om deze geheel of gedeeltelijk privaat te financieren, helder te maken wat exact de status van die private financiering bij de besluitvorming is. Mocht het gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde, dan zullen daarbij de bereidheid tot het verlenen van een bijdrage vanuit de markt en de bij die bereidheid gehanteerde uitgangspunten afdoende vast moeten staan en in overeenstemming moeten zijn met de (publieke) uitgangspunten voor de aanleg als zodanig. Deze benadering wordt inmiddels bij een aantal projecten toegepast.

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. Daar bestond ten tijde van de behandeling van PKB-3 brede instemming om de extra wensen van de Kamer te financieren uit de middelen die destijds in het SVV waren gereserveerd als achtervang bij tegenvallende private opbrengst.

De conclusie dat het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute niet aan de kwaliteitscriteria voor beleidsinformatie voldoet, is hoofdzakelijk toe te schrijven aan verschil in inzicht omtrent het gebruik van de gehanteerde vervoersgegevens.

De constatering dat deze cijfers niet gevalideerd zijn, is juist. De in het rapport van de Stuurgroep Private Exploitatie Betuweroute gebruikte cijfers verschillen niet van de NEA-TiB-prognoses. Validering zou geen nieuwe feiten naar voren hebben gebracht. Deze cijfers hebben wel een (andere) bewerking ondergaan, waardoor een één op één vergelijking niet opportuun is. De NEA-TiB-cijfers voor 2000 komen overeen met de realisatie van spoorgoederenvervoer.

Naar de mening van de minister komt de context waarin de privatiseringsgedachten begin jaren negentig werden ontwikkeld in het rapport onvoldoende tot uiting. Zij vraagt aandacht voor de volgende zaken.

Herstructurering spoorvervoer

Begin jaren '90 was de gedachte om private partijen te betrekken bij de exploitatie van een goederenspoorlijn volledig nieuw. De SPRI – de interdepartementale stuurgroep, waarin ook het Ministerie van Financiën vertegenwoordigd was, onder onafhankelijk voorzitterschap – heeft

destijds vooruitlopend op internationale en NS-herstructureringsdiscussies een model voor herstructurering voor goederenvervoer ontwikkeld. Het was van meet af aan duidelijk dat er geen garantie op het succes kon worden verleend. Succesvolle private betrokkenheid was alleen mogelijk bij een herstructurering van de spoorsector. Daarbij moest de sector een aantal slagen maken. Ook de (internationale) overheid moest een groot aantal beleidswijzigingen doorvoeren. Deze beleidswijzigingen zijn veel later dan verwacht tot stand gekomen. Zowel de overheid als het bedrijfsleven hadden begin jaren '90 nog onvoldoende zicht op alle relevante factoren. Een belangrijke factor in het geheel vormde de positie van de NS. Pas vanaf 1995 kreeg de NS een onafhankelijke rol in dit proces en werd een duidelijker scheiding tussen taak en bevoegdheden van NS en overheid zichtbaar. De SPRI diende naast het ontwikkelen van het meest kansrijke privatiseringsmodel, tevens een indicatie te geven van de mogelijkerwijs te realiseren private financieringsbijdrage. Deze bijdrage was enerzijds gebaseerd op een nieuw toekomstbeeld voor railgoederenvervoer (zowel wat betreft structuur van de sector als wat betreft beleidsmaatregelen) en anderzijds op een rendementsperspectief wat zich circa tien jaar later zou kunnen voordoen. De SPRI is derhalve altijd voorzichtig geweest in het geven van harde «beoordelingen» rond de te verwachten bijdragen. De minister is van mening dat in het rapport teveel hardheid, exactheid en voorspellende waarde aan de SPRI-prognoses wordt toegedicht.

Verwachtingen

Het door de Algemene Rekenkamer te optimistisch geachte beeld van de mogelijkheden van de private opbrengst werd gevoerd door de uitkomsten uit de modelberekeningen van de SPRI en de rapporten van externen die daaraan ten grondslag lagen. Daarnaast waren er positieve resultaten van de marktsonderingen in de periode 1992 – 1994. Volgens de minister moeten de gesprekken van de SPRI met potentiële gegadigden beslist niet gezien worden als een eerste stap in een aanbestedingsproces, maar veeleer als een wederzijdse uitwisseling van ideeën tussen de overheid en de private markt. Uit die gesprekken bleek een grote interesse in de ideeën van de SPRI ten aanzien van de Betuweroute. Van deelname in consortia of dergelijke was in dit stadium nog geen sprake. Dit was, gelet op de beoogde indienstneming van de Betuweroute nog niet noodzakelijk. De minister wijst erop dat de recente ervaringen rond de HSL-Zuid laten zien dat het succes van een private betrokkenheid kan afhangen van een klein aantal serieuze partijen.

Prognoses

Over de verwachte vervoersvolumes zoals aangegeven in de (concept-)rapportage van de SPRI in mei 1992 merkt de minister op dat bij de berekeningen die ten grondslag lagen aan de te realiseren opbrengst van private betrokkenheid niet alleen is gekeken naar het vervoersvolume over de Oost-West-as, maar ook naar de totale volumes van het totale goederenvervoer in Nederland. Daarbij werd gebruik gemaakt van het toen voorliggende Business-plan van NS-Goederen. Dit vanuit de veronderstelling dat de Betuweroute als integraal onderdeel van het goederennet niet uitsluitend vervoer zou genereren over de Oost-West-as, maar ook in belangrijke mate gebruikt zou worden voor het binnenlands goederenvervoer. Van deze vervoersstroom is ongeveer 70% toegerekend aan de verwachte volumes over de Betuweroute. De hoge volumes die na 2020 werden geprognosticeerd gingen uit van een technisch-economisch haalbaar geachte maximale vervoerscapaciteit van 120 miljoen ton. Deze prognoses kenden een langere looptijd dan de rapporten van Knight

Wendling en McKinsey. Die rapporten hadden een horizon tot ongeveer 2020. De SPRI is destijds uitgegaan van een concessieduur van 30 jaar, waardoor de horizon tot 2028 werd verlengd. Vanaf 2020 is met een constante groei gerekend.

Officiële zienswijze

De minister vindt dat er een opvallend zware nadruk wordt gelegd op de verschillenanalyse tussen een concept-rapportage en de definitieve versie. Volgens haar spreekt de definitieve rapportage voor zich en vormt die de enige weergave van de officiële zienswijze.

8.2 Algemeen Directeur Railinfrabeheer

De Algemeen Directeur van NS Railinfrabeheer BV (RIB) sloot voor het algemene deel van zijn reactie als verantwoordelijke voor de uitvoeringsorganisatie (MgBr) aan op enkele punten uit de algemene reactie van de minister. Zo kon ook hij zich – deels vinden in de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de beheersing van het project Betuweroute in de initiële en de conditiefase. Ter verklaring wees hij daarbij evenals de minister op de context waarin dit grote project moest worden gerealiseerd. Ten eerste betrof dat zijns inziens de ontwikkeling van wetgeving en techniek. Voor het eerst werden bij een groot project de Tracéwet en de Nimby-wetgeving toegepast. Voor het eerst werden tunnels geboord in de specifieke Nederlandse ondergrond en werden een nieuw Europees gestandaardiseerd beveiligingssysteem en een nieuw energiesysteem toegepast. Ten tweede maakte volgens Directeur RIB de aanhoudende maatschappelijke en politieke discussie over nut en noodzaak van het project het voor de uitvoeringsorganisatie nagenoeg onmogelijk de projectreferenties in rust te brengen, wat zijns inziens voor de beheersing van het project van grote invloed was geweest. Nog in 1998 werd de brug over het Pannerdensch Kanaal vervuild voor een tunnel. De besluitvorming over de HSL-Oost en de Noordoostelijke Verbinding hebben grote invloed gehad op de referenties en ontwerpen. De discussies over de uitvoeringsvorm lopen nog steeds door. Het op een juiste wijze inspelen op en effectueren van genomen besluiten vraagt een grote mate van flexibiliteit van de uitvoeringsorganisatie en staat vaak op gespannen voet met een beheersmatige projectuitvoering. Het sec constateren door de Algemene Rekenkamer van tekortkomingen doet zijns inziens onvoldoende recht aan de bijzondere karakteristieken van dit project. De Directeur RIB wees in dit kader ook op de – positieve – beoordelingen van de opzet van de projectorganisatie door de Departementale Accountantsdienst van september 2000 en op eerdere toetsingen van raming en ontwerp door onafhankelijke onderzoekbureaus met een positieve beoordeling. Verder wees hij op het behalen van het ISO 9001-kwaliteitscertificaat door de uitvoeringsorganisatie in mei 2000.

Hoofdconclusie

Over de analyse door de Algemene Rekenkamer van de methodiek van kostenraming, de opneming van reserves, de risico-analyses en het fenomeen «onvoorzien» stelde de Directeur RIB dat de Algemene Rekenkamer terecht had gesteld dat de bij de Betuweroute toegepaste ramingssystematiek afweek van de thans gangbare. Om die reden was, aldus de Directeur RIB, in de Voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer gewerkt met een onzekerheidsmarge van 20%. Deze marge was altijd bedoeld geweest als een percentage voor het opvangen van ontwikkelingen die zich afspelen buiten het directe invloedsgebied van het project, zoals niet te voorspellen ontwikkelingen op de bouwmarkt of zich

wijzigende wet- en regelgeving. In termen van de Rijksbegroting is deze marge nooit gebudgetteerd. Dit risico achtte hij ook niet verwijtbaar aan de uitvoeringsorganisatie.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij grote projecten zoveel mogelijk te werken met taakstellende budgetten achtte de directeur RIB logisch maar ook enigszins theoretisch. Daartoe moet zijns inziens voldaan worden aan twee cruciale randvoorwaarden. Ten eerste moeten dan het programma van eisen, de projectomgeving, de politieke besluitvorming en wet- en regelgeving gekenmerkt worden door een grote mate van rust en stabiliteit. Ten tweede moet aan de raming van het project een substantiële toevoeging worden gepleegd op grond van deugdelijke risico-inschattingen. De eerste voorwaarde achtte hij in het project Betuweroute nauwelijks realistisch. Om te voldoen aan de tweede voorwaarde had de marge, zoals in de Voortgangsrapportages steeds is vermeld, in de budgettering moeten worden verwerkt.

Terecht had de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat er sprake was van een fors verschil tussen projectraming en het gereserveerde budget. De directeur RIB merkte daarbij op dat er zijns inziens geen relatie bestond tussen het gehanteerde beheersinstrumentarium en de budgetproblematiek. Gegeven het zijns inziens algemeen erkende feit dat geen verdere versoeringen binnen de scope van het project meer mogelijk zijn, kan zijns inziens dit probleem slechts vanuit de Rijksbegroting worden opgelost.

Contractering

De kritische kanttekeningen van de Algemene Rekenkamer bij de informatiestroom van de uitvoeringsorganisatie naar het ministerie kon de directeur RIB in algemene zin niet plaatsen. Het aanbestedingsproces is zijns inziens zeer zorgvuldig ingericht en op naleving wordt intern nauw toegezien. Een verschillenanalyse tussen ramingsbedrag en aanneemsom maakt daarvan deel uit. Indien dit verschil groter is dan f 15 miljoen, overlegt de directeur van de uitvoeringsorganisatie met de projectdirecteur op het ministerie. Het uiteindelijke aanbestedingsresultaat wordt eenmaal per kwartaal per contractcluster aan het ministerie gerapporteerd.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de procedure meer- en minderwerk te evalueren nam de directeur RIB ter harte. Begin 2002 zal deze uitgevoerd worden. Eventuele bijsturing heeft dan nog zin omdat het merendeel van de reservering dan nog verplicht zal gaan worden.

Kwaliteitsborging

De Directeur RIB meende dat de Algemene Rekenkamer terecht had geconcludeerd dat de markt soms moeite heeft met de binnen het project toegepaste moderne vorm van externe kwaliteitsborging. Om verbeteringen in de werkwijze aan te brengen, heeft RIB het initiatief genomen voor het opzetten van een cursus «bouwen onder kwaliteitsborging» en wordt door RIB extra capaciteit ingezet. De geconstateerde praktijkmoeilijkheden mogen zijns inziens echter niet tot de conclusie leiden dat bij oplevering onvoldoende waarborg bestaat voor een kwalitatief goede uitvoering. Integendeel, door toepassing van kwaliteitsborging in combinatie met technisch toezicht zijn er zijns inziens meer waarborgen aanwezig voor een kwalitatief goede uitvoering dan voorheen.

Tunneltechnische installaties

Om te voorkomen dat verkeerde conclusies getrokken zouden worden getrokken uit de constatering van de Algemene Rekenkamer dat op een belangrijk punt als tunnelveiligheid de uitvoering van werkzaamheden al

was gestart terwijl normen en doelstellingen nog onvoldoende waren bepaald en vastgelegd schetste de Directeur RIB enkele ontwikkelingen op dit terrein. Zo wees hij op het in 1997 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken uitgegeven Beveiligingsconcept «Spoortunnels uitsluitend bestemd voor goederenvervoer» en op het plaatsvindende overleg terzake. De aanbesteding van tunneltechnische installaties die in overgrote mate de tunnelveiligheid bepalen, moet voor alle tunnels nog plaats vinden. Voor het civieltechnische deel van de al in aanbouw zijnde tunnels is rekening gehouden met het beveiligingsconcept. Naar de mening van de Directeur RIB zullen de tunnels in de Betuweroute gaan behoren tot de veiligste tunnels in Europa.

Convenanten

De inmiddels – op één uitzondering na – getekende convenanten waren volgens de Directeur RIB bedoeld om vroegtijdig helderheid en klaarheid te brengen in de verhoudingen met de betrokken overheidsinstanties. Medewerking, laat staan instemming, was bij de voorbereiding en uitvoering van dit grote project vaak moeizaam te verkrijgen. Het convenant is naar zijn opvatting geen wettelijk verplicht instrument maar een soort van extra service van de uitvoeringsorganisatie aan de betrokken instanties. Terecht heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat convenanten geen garanties voor medewerking bij de bouw bieden. Desondanks meende de Directeur RIB dat de wens en de inspanningen om convenanten af te sluiten een belangrijke randvoorwaarde waren gebleken voor de totstandkoming van een werkbare relatie met betrokkenen.

8.3 President-Directeur Nederlandse Spoorwegen

De President-Directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen maakte een aanvullende opmerking over de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problemen met het werken onder kwaliteitsborging. Hij wees er op dat deze in 2000 ook door de uitvoeringsorganisatie gesignaleerde problemen aanleiding waren geweest om een plan op te stellen met additionele beheersmaatregelen om te komen tot verbetering van het werken onder kwaliteitsborging. Hij meldde dat de uitvoering van dit plan reeds in gang was gezet.

9 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat zowel uit de reacties van de minister als van de Directeur RIB een grote mate van instemming met de gemaakte analyses, de getrokken conclusies en de gedane aanbevelingen naar voren komt. De door de minister, de Directeur RIB en de President-Directeur van NS daarbij op onderdelen gemaakte kanttekeningen zijn vooral op te vatten als nuanceringen van haar standpunt. De Algemene Rekenkamer betreurt evenwel dat de minister niet of nauwelijks ingaat op het ontstaan en de omvang van het ook thans – weer – aanwezige forse verschil tussen kostenraming en het rijksbudget en hoe daarmee om te gaan.

Met belangstelling ziet zij daarom de door de minister aangekondigde Tiende Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer tegemoet. Voorshands deelt de Algemene Rekenkamer niet de twijfels van de Directeur RIB rond het werken met taakstellende budgetten voor een groot project als de Betuweroute. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer toont aan dat een tijdig ontwikkeld en stringent toegepast financieel beheersinstrumentarium van groot belang is voor de projectbeheersing, juist in een bestuurlijk complexe omgeving.

Door enkele van de op deelonderwerpen gemaakte kanttekeningen werd de Algemene Rekenkamer echter niet overtuigd. Zij blijft met name op grond van de veldstudie naar de uitvoering van een aantal grote deelcontracten bij haar mening dat de informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie over de verschillen tussen raming en aanneemsom voor verbetering vatbaar is. Wat betreft de conclusie over het systeem van kwaliteitsborging wil de Algemene Rekenkamer er op wijzen dat zij meent dat er niet steeds voldoende waarborg is voor een kwalitatief goede technische uitvoering bij oplevering. Zij heeft nimmer willen zeggen dat er over de gehele linie onvoldoende waarborgen zouden bestaan voor een kwalitatief goede uitvoering.

Zowel de minister als de Directeur RIB gaan uitgebreid in op de veiligheid in spoortunnels voor goederenvervoer. De Algemene Rekenkamer stelt de problematiek rond tunnelveiligheid op twee manieren in het rapport aan de orde. In de eerste plaats als voorbeeld voor (financiële) tegenvallers bij de projectmutaties en in tweede plaats als voorbeeld van een probleem in de omgang tussen de uitvoeringsorganisatie en de gemeenten. Het is daarin toegespitst op de technisch gecompliceerde en potentieel gevaarlijke situatie te Barendrecht, waar een combinatie van de tunnelveiligheid voor goederenvervoer en reizigersvervoer optreedt. Het voorbeeld illustreert tot welke problemen bij de feitelijke realisatie van het project achterblijvende wet- en regelgeving kan leiden in de afstemming tussen de uitvoeringsorganisatie en gemeenten. Het door de Directeur RIB gestelde over convenanten ziet de Algemene Rekenkamer als een onderschrijving van de wenselijkheid om te komen tot evaluatie van dit instrument.

Wat betreft het door de minister gestelde over private financiering kan de Algemene Rekenkamer zich vinden in het door de minister geschetste beeld van onzekerheid rond de toekomst. Juist daarom heeft de Algemene Rekenkamer benadrukt dat met die onzekerheid op een verantwoorde wijze dient te worden omgegaan en keek zij naar de kwaliteit en totstandkoming van de modelberekeningen. Uit de gemaakte verschillenanalyse met een concept-rapportage leidde de Algemene Rekenkamer af hoezeer modeluitkomsten samenhangen met het als

invoergegeven gekozen vervoersvolume. De Algemene Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat voor de mogelijke opbrengst van de private financiering van dezelfde vervoersvolumes dient te worden uitgegaan als in de Planologische Kernbeslissing en niet van een ander (hoger) volume. Ook de minister zelf ging daar in de informatievoorziening aan de Staten-Generaal steeds van uit. Als in werkelijkheid de Betuweroute meer vervoer zou genereren, dan had dat ook door moeten werken in de geluids- en andere milieuberekeningen in de Planologische Kernbeslissing.

Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen

Afkortingen:

BOI	—	Bruto Overheidsinvesteringen
D&C	—	Design en Construct (contractvorm)
DGG	—	Directeur-generaal Goederenvervoer
EAT	—	Engineering, Apparaatkosten en Toezicht
FEZ	—	Financieel Economische Zaken
HSL	—	Hoge Snelheidslijn
MgBr	—	Managementgroep Betuweroute
NS	—	NV Nederlandse Spoorwegen
PDBR	—	Projectdirectie Betuweroute
PEB	—	Stuurgroep private exploitatie Betuweroute
PKB	—	Planologische Kernbeslissing Betuweroute
PoBr	—	Projectorganisatie Betuweroute
PvE	—	Programma van eisen
SG	—	Secretaris-Generaal
SPRI	—	Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur
TSV	—	Transparante Sturingen Verantwoordingsinformatie
V&W	—	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Begrippen:

Aanbestedingsresultaat	Het prijsverschil tussen de bestekraming (incl. nota's van inlichtingen) en het opdrachtbedrag (ook wel: gunning-resultaat).
Aanlegbegroting	De begroting voor de aanleg van de Betuweroute op basis van prijspeil 1997 die tussen managementgroep Betuweroute en projectdirectie Betuweroute is overgekomen.
Bouwkosten	De som van de directe en indirecte kosten, het totaal van alle kosten zijn gebonden aan de fysieke realisatie van het bouwwerk.
Conditie	Een voorwaarde verklonken aan een object waaraan voldaan moet zijn voorafgaand aan de uitvoering.
Conditiefase	De fase van een projectonderdeel waarin de condities in rust worden gebracht om een ongestoorde realisatie van het werk mogelijk te maken.
Conditionerende activiteiten	Werkzaamheden, die verricht moeten worden om een conditie in rust te brengen.
Directe kosten	Kosten die direct samenhangen met de productie van het te realiseren object. Ze zijn de optelsom van man- en materieeluren, huren en leveranties. Directe kosten zijn direct gekoppeld aan de hoeveelheid van de uit te voeren werkzaamheden. Ze bestaan uit een gespecificeerd deel, nader te detailleren en object onvoorzien.
Doublestack	Twee lagen containers op elkaar gestapeld.
Engineeringkosten	Kosten voor werkzaamheden van adviesbureaus op het terrein van de techniek en daarmee verband houdende vakgebieden omtrent organisatie, milieutechnische juridische en economische aspecten.
Functioneel Programma van Eisen	Hierin zijn de functionele eisen die door de opdrachtgever aan de Betuweroute zijn gesteld vastgelegd. Het Functioneel Programma van Eisen is nader uitgewerkt in het Technisch Programma van Eisen.

Indirecte kosten	Kosten die door de uitvoerende partij gemaakt moeten worden om de werkzaamheden onder «directe kosten» naar behoren te kunnen uitvoeren. Indirecte kosten hebben geen directe relatie met hoeveelheden. De kosten zijn als percentage van de directe kosten uit te drukken, inclusief nader te detailleren en object onvoorzien, of als een vast bedrag. Tot de indirecte kosten behoren ook de posten «winst en risico aannemer» en eventueel (indien van toepassing) de post afkoop loon- en prijsstijgingen».
Indexresultaat	Het indexresultaat is het verschil tussen het met betrekking tot indexering toegekende bedrag in de referentie en de indexering met betrekking tot het betreffende contract.
Managementcontract	Document waarin de afspraken tussen een manager en zijn leidinggevende zijn vastgelegd, zoals o.a. de referentie.
Marge	Spreiding of bandbreedte rond de raming, als gevolg van «kennisonzekerheid» in het project, onnauwkeurigheid (oplossend vermogen) van de onderliggende gegevens, de schaal van de ontwerp-tekening en de «normale fluctuaties» in onderliggende ramingposten, hoeveelheden, prijzen, enzovoort; uitgedrukt als variatiecoëfficiënt (een percentage van de gemiddelde waarde van de investeringskosten) of als standaardafwijking (het bedrag in guldens). De marge kan volgen uit een risicoanalyse, maar is ook te schatten als bedrag »-«/bedrag »+»; de grootte van de marge hangt onder meer af van de projectfase, het proces en het bedrijf.
Object onvoorzien	Toeslag op de nominale raming voor kosten die in een later stadium erbij kunnen komen voor geïnventariseerde en niet geïnventariseerde «bijzondere gebeurtenissen» die toe te wijzen zijn aan het betreffende object.
Onvoorzien	Toeslag op de raming voor kosten die in een later stadium erbij kunnen komen als gevolg van al dan niet geïnventariseerde, bijzondere gebeurtenissen die binnen de project-scope van het project vallen. De hoogte van de toeslag is onder andere afhankelijk van de projectfase.
Prognose eindstand	De op basis van de laatst beschikbare informatie verwachte financiële eindstand van het project.
Projectscope	Kortweg «scope» genoemd. Een omschrijving van wat wel en wat niet tot het project behoort in termen van het fysieke ontwerp en de eventuele randvoorwaarden waaronder het te realiseren object tot stand moet komen (bijvoorbeeld opgelegde fasering of veiligheidsmaatregelen).
Risico aannemer	Bedragen in de aannemings-sommen ter dekking van het aannemersrisico binnen de bestekken/contracten.

BIJLAGE 2
Overzicht Analysekamer

Onderwerp	Beleids- en Sturingskader	Genomen maatregelen door V&W en MgBr in de tijd uitgezet	Hoe werking door Algemene Rekenkamer getoetst?
Ramingsmethodiek	V&W: niet aanwezig; MgBr: sinds 1996 vastgestelde methodiek	V&W: Interne audit 1997/98, overleg; MgBr: Methodiek uitgewerkt en aangevuld	Gehele periode aan algemene in rapport omschreven eisen. Periode na 1996 ook aan de vastgestelde Methodiek
Ramingsproces	Algemene/V&W voorschriften met beperkte reikwijdte	V&W : Audit 1996 Vastgesteld PvE in 1998 Instelling van MgBr Stafafdeling Kostenmanagement	Bestaande juridische kader; Algemene vereisten van procesdoelmatigheid, voorts de vereisten van evaluatie en nacalculatie
Projectbeheersing	Algemene/V&W voorschriften Procedureregeling 1996 NS-voorschriften (tot 1995) Overeenkomst NS/V&W Procedurehandboek en TSV-rapportage 2000	Protocol tussen V&W en RIB/MgBr van 1997; Invulling protocol met o.a. Mandatverdeling; V&W-instrument 2000 Versterking Projectbeheersing en van MgBr; Bestaande juridische kader; Algemene vereisten voortvloeiend uit standpunt van Kabinet uit 1993: Taken, bevoegdheden helder en op schrift, overleg en evaluatie Passende controle, goede (beleids)informatie richting minister en Tweede Kamer Mbt specifieke maatregelen vanaf jaar inwerkingtreden	
Kostenbeheersing	Algemene/V&W voorschriften t.a.v. rechtmatigheid en doelmatigheid (soberheid) MgBr: Interne regelgeving	Nadere uitwerking van t.a.v. Projectbeheersing genomen maatregelen Herijking in 1998, Ingestelde audits, Verbetering van de informatievoorziening	Bestaande juridische kader; MgBr dient voldoende instrumenten te hebben voor uitvoering binnen gegeven kaders en budget V&W (PDBR) idem voor (bij)sturing uitvoering. o.a. voor beheersing risico's Na 1998 Toetsing aan afspraken uit de Herijking
Contractering en Contractbeheersing	Algemene/V&W voorschriften t.a.v. financieel beheer; Europese wet- en regelgeving voor aanbesteden	Contracteringsbeleid (Bijlage bij Protocol uit 1997) en uitwerkingen; Procedurehandboek 2000/ werkinstructies Kwaliteitshandboek van MgBr (+ eerdere voorlopers) Audits Extern Kwaliteitsbeleid (1998); Directievoering door contractmanagers	Bestaande juridische kader; Algemene eisen van ordelijk en controleerbaar financieel beheer, inbegrepen Europese aanbestedingsregels Toetsing aan voorlopers van recent ingevoerde regelgeving (MgBr) Aanwezigheid bij V&W adequate toezicht- en controlestructuur: Goede interne controle Controle op geleverde prestatie en betaling
Conditionering	Algemene wet- en regelgeving, goede planologische inpassing	Flankerend beleid van V&W Overleg en afspraken/convenanten	MgBr/PDBR dienen over passend instrumentarium te beschikken dat tijdigheid en soberheid waarborgt
Private financiering	Algemene wet- en regelgeving. Beleidskader voor Private Financiering Infrastructuur	Organisatorische structuren; Onderzoek/advies marktsondering Rapportage en informatievoorziening	Algemene aan beleid (o.a. toetsbare doelen) en aan beleidsinformatie (o.a. relevantie, volledigheid, juistheid, actualiteit, tijdigheid en consistentie) te stellen eisen

Hoofdconclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat over de gehele periode van uitvoering van de Betuweroute tussen 1995 en heden veel inspanningen zijn verricht om het project in organisatorische en financiële zin te beheersen. Het rendement van deze inspanningen is echter op het belangrijke punt van de kostenbeheersing onvoldoende gebleken. Met name in de periode vóór 1998 is het ministerie van Verkeer & Waterstaat er niet voldoende in geslaagd om de door de uitvoeringsorganisatie opgestelde kostenramingen binnen het taakstellend budget van de rijksbegroting te houden. Veel noodzakelijke instrumenten en waarborgen ter beheersing van het project kwamen eerst tijdens het uitvoeringsproces tot stand.

Overgenomen aanbevelingen

De minister geeft in haar antwoord aan dat het merendeel van de door de Algemene Rekenkamer gedane aanbevelingen wordt overgenomen danwel reeds is overgenomen. Zij geeft evenwel niet aan welke aanbevelingen niet worden overgenomen. Wel merkt zij op dat de aanbevelingen rond ramingsmethodiek en ramingen niet alle bruikbaar zijn en dat een deel daarvan reeds van toepassing is voor het project Betuweroute. Directeur RIB geeft expliciet aan begin 2002 de procedure meer- en minderwerk te laten evalueren.

Hoofdconclusie

Aanbevelingen

Het ontbreken van eenduidige definities en afspraken over ramingsbegrippen en kostencategorieën heeft volgens de Algemene Rekenkamer de kostenbeheersing van het project ernstig parten gespeeld. Dit probleem speelde al vroeg in de planuitwerkingsfase en werkt tot op heden toe door in de uitvoeringsfase. De aanscherping van de herijking van de raming die in april 1998 werd ingezet, werd mede ingegeven door de ernstige kritiek van het interne Audit Bureau Betuweroute op de ramingsmethodiek. Het risicomanagement is pas laat tot stand gekomen wat tot onverwachte kostentoeenames kan leiden.

- Het ministerie V&W behoort de gehanteerde ramingsmethodiek voor infrastructuurprojecten permanent te bewaken zowel vanuit de invalshoek van kwaliteit (betrouwbaarheid, voorspellende waarde) als voor kostenbeheersing in de uitvoeringsfase.
- Het is gewenst om kostenramingen voor (rail)infrastructuurprojecten alle volgens één en dezelfde, eenduidige en transparante ramingsmethode op te stellen.
- Bij de kostenraming dient het streven om te werken met een referentievariant consequent bevorderd te worden.
- Inhoudelijke toevoegingen aan deze referentievariant dienen zo mogelijk expliciet geraamd en getoetst te worden.
- Periodieke toetsing van raming en planning aan de projectopdracht is gewenst.
- Nacalculatie ter verbetering van de ramingen dient steeds mogelijk te zijn en overwogen te worden.

Planuitwerkingsfase

De kostenbeheersing van het project Betuweroute, zowel vanuit het ministerie als vanuit de uitvoeringsorganisatie heeft lange tijd te wensen overgelaten. Voorjaar 1998 werd binnen het ministerie geconstateerd dat de Projectdirectie Betuweroute het project Betuweroute «onvoldoende in de hand» had. Eén van de belangrijkste symptomen hiervan was dat het ministerie zelf er nog steeds niet in geslaagd was MgBr een ontwerp met bijbehorende raming te doen opstellen dat paste binnen het taakstellende budget.

Nadien is de beheersing van het project verbeterd. De medio 1998 uitgevoerde en op zich door de Algemene Rekenkamer positief gewaardeerde herijking van raming en budget en de in dit kader genomen versoberingsmaatregelen zijn echter op een aantal belangrijke punten onvoldoende effectief gebleken:

- de versoberingsmaatregelen hebben (nog) onvoldoende resultaat opgeleverd;
- de instrumenten om de projectbeheersing te versterken werken eveneens nog niet voldoende;
- de informatievoorziening aan het ministerie is nog niet voldoende en die aan de Tweede Kamer schoot op enige belangrijke punten tekort.

Uit medio 2000 was er opnieuw in de projecthistorie sprake van een omvangrijk verschil tussen raming en budget ter grootte van circa f 600 miljoen.

- De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om zoveel mogelijk met taakstellende budgetten te werken die toegekend worden op basis van een vastgesteld programma van eisen.
- Eenmaal vastgestelde methoden voor prijsbijstelling behoren strikt te worden toegepast, zowel om een precedentwerking te voorkomen als om inflatoire tendensen tegen te gaan. Eventuele bijstelling behoort goed onderbouwd te worden.
- Het is gewenst dat er regels komen voor de omgang met aanbestedingsresultaten en met het budget voor «onvoorzien».
- Het verdient aanbeveling om het functioneren van de procedures voor meer- en minderwerk en voor projectgerichte kwaliteitswaarborging te evalueren.
- Het is gewenst dat de uitvoeringsorganisatie zodanige verantwoordingsinformatie aan het ministerie verschaft dat het uit elkaar lopen van raming en budget in een vroegtijdig stadium kan worden onderkend.
- Dreigende kostenoverschrijdingen dienen in principe steeds te worden voorzien van voorstellen tot compenserende versobering.
- Het verdient overweging om de informatievoorziening door de uitvoeringsorganisatie aan het ministerie mede te doen omvatten verschillennotities, de aanbestedingsindexresultaten. Belangrijke afwijkingen tussen raming en aanneemsom moeten verklaard worden.
- Het is gewenst dat de informatievoorziening over grote projecten aan het Parlement ook de verschillen tussen budget en raming, de som van de aanbestedingsresultaten en de benutting van «onvoorzien» omvat.
- Het ministerie behoort er op toe te zien dat de auditfunctie bij een groot project van meet af aan goed geregeld is en ingevuld wordt.

• De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de uitvoering van het thans in realisatie zijnde ontwerp van de Betuweroute vanuit een oogpunt van de door het ministerie zelf noodzakelijk geachte soberheid van de uitvoering. Op een te laat tijdstip is naar versoberingen binnen het ontwerp gezocht. In de eerste jaren van de uitvoering ontbrak een gericht en effectief sturings-instrumentarium voor een doelmatige uitvoering.

- Het is gewenst om audits of second opinions op het ontwerp tijdig uit te voeren, zodat er nog tijd en ruimte is om voorstellen voor versobering en kostenbesparing door te voeren.
- De apparaatskosten van het ministerie voor een groot project moeten bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium expliciet zichtbaar worden gemaakt en helder worden onderscheiden van de aanlegkosten. Het budget daarvoor ware zowel voor het ministerie als voor de uitvoeringsorganisatie als taakstellend te hanteren.
- Het verdient overweging om de bij dit project gehanteerde onzekerheidsmarge van 20% regelmatig aan te passen op grond van risicoanalyse.
- Het verdient aanbeveling om het recent door PDBR en MgBr ingevoerde instrumentarium ter versterking van de projectbeheersing te evalueren en te bezien op mogelijkheden voor bredere toepassing.

Uitvoeringsfase

De aanbestedingsfase wordt vanuit het ministerie thans in opzet voldoende beheerst. Ook MgBr had voldoende organisatorische waarborgen gecreëerd om het aanbestedingsproces te beheersen.

Formele aanbestedingsprocedures worden voldoende nageleefd.

De instrumenten voor de kostenbeheersing zoals het contracteringsbeleid zijn gaande weg en in een laat stadium tot stand gekomen. Er wordt een te beperkte invulling gegeven aan het door het ministerie noodzakelijk geachte monitoren van de aanbestedingsresultaten. Het ministerie heeft voorts nog onvoldoende inzicht in de resultaten van de aanbestedingen versus de indexresultaten. Mede daardoor is er onvoldoende zicht op de financiële risico's. In de toekomst kunnen deze risico's tot kostenstijgingen leiden. Omdat de aanbestedingsresultaten (verschillen tussen raming en aanneemsom) per projectonderdeel niet systematisch worden geanalyseerd, heeft het ministerie onvoldoende inzicht in de oorzaken van de verschillen tussen raming en aanneemsom.

In opzet is de uitvoering van contracten wat betreft de beheersing van het meer- en minderwerk, goed georganiseerd. In de praktijk bleken daarentegen aanzienlijke achterstanden te bestaan in de registratie van het meer- en minderwerk alsook in het verwerken van contractinformatie in de financiële administratie. Op regionaal niveau werd de bestaande procedure voor meer- en minderwerk niet strikt nageleefd (contract onderbouw Kijfhoek) en bleven discussies bestaan over de vraag of een meerwerk nu wel of niet gefinancierd mag worden uit de post «onvoorzien». In voorkomende gevallen zijn bijbestellingen en derden-werken behandeld als meer- en minderwerk en gefinancierd uit het «onvoorzien» (contract Sophiaspoortunnel).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de uitvoeringsfase van de afgesloten contracten door MgBr onvoldoende aandacht is besteed aan een goede opzet van de kwaliteitsborging. Dit geldt zowel voor de opzet van de richtlijnen alsook voor de opzet van de organisatie. Vooral de aansturing van het Technisch Toezicht is lange tijd onduidelijk geweest. Daarnaast bleek dat in de praktijk aannemers waarmee de MgBr een contract had afgesloten, moeite hadden met het werken onder kwaliteitsborging. In de door de Algemene Rekenkamer bekeken deelprojecten waren daardoor niet steeds voldoende waarborgen voor een kwalitatief goede uitvoering aanwezig. Op een belangrijk punten als tunnelveiligheid was de uitvoering al gestart terwijl normen en doelstellingen nog onvoldoende waren bepaald en vastgelegd (bijv. Barendrecht).

- De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om de meerwaarde van nieuwe contractvormen (D&C-contracten, alliantiecontract) na de oplevering van een project te evalueren.
- Het is gewenst om overwegingen voor de keuze van een bepaalde contractvorm altijd en in een vroegtijdig stadium te expliciteren.
- Afspraken over kwaliteitsborging of een ander toezichtsmodel dienen bij voorkeur steeds in een zo vroeg mogelijk stadium te worden gemaakt en geïntegreerd te worden aangepakt met risicobeheersing.
- In principe geen afwijkingen toe te staan van de procedure voor de behandeling van wijzigingen van de projectopdracht.
- De taken en bevoegdheden bij beslissingen die de omvang en reikwijdte, tijd en geld van een project betreffen dienen schriftelijk vastgelegd te worden.
- De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om voor de uitvoeringsfase te komen tot een scherpere bewaking van de post «onvoorzien».
- Het is gewenst bestaande onduidelijkheden in de definitie van de post «onvoorzien» op te heffen.
- De bewaking van de doelmatigheid van de contractuitgaven en beheersing van het meer- en minderwerk in de uitvoeringsfase verdienen meer aandacht.
- Een evaluatie van de procedure meer- en minderwerk is gewenst.

Conditionering

Het bleek de Algemene Rekenkamer dat de convenanten door MgBr met de lokaal opererende bestuurs- en beheersorganen afgesloten, geen rol van betekenis speelden in de beheersing van de tijdigheid en de financiën van de Betuweroute. Convenanten bleken in de praktijk wel nuttige diensten te bewijzen bij de onderlinge relaties tussen de bestuurs- en beheersorganen en MgBr. Zij leiden evenwel niet tot garanties dat gemeenten de benodigde medewerking voor de bouw zoals wijzigingen van bestemmingsplannen en bouwvergunningen ook daadwerkelijk en binnen de gewenste termijn zullen verlenen.

- De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de in het kader van de Betuweroute afgesloten convenanten kritisch te evalueren om het functioneren van dit instrument bij een groot project vast te kunnen stellen.
- De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om gelet op de tijdrovende en kostbare totstandkoming van de convenanten om te onderzoeken om aan het – herziene – instrument een bredere functie bij de projectbeheersing te geven.

De minister achtte de stagnerende voortgang van de conditie kabels en leidingen in een brief aan de Tweede Kamer een van de grootste risico's voor de voortgang van de gehele Betuweroute. De Algemene Rekenkamer vond deze opvatting echter niet weerspiegeld in het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan. De beheersing van de tijdigheid en van de financiën van de kabel- en leidingwerkzaamheden bij de Betuweroute bleek maar ten dele gerealiseerd.

Het overleg met de eigenaren van kabels en leidingen kwam moeizaam op gang. Procedures en regelingen moeten ook nu nog voor een deel worden uitgewerkt.

- De Algemene Rekenkamer beveelt aan om voor de behandeling van de conditie kabels en leidingen in (rail)infrastructuurprojecten tot standaardprocedures te komen.
- Overleg en onderzoek per object dienen zo vroeg mogelijk gestart te worden.
- Het heeft de voorkeur om de kosten voor deze conditie dienen zowel voor een geheel project als voor afzonderlijke delen en regio's te registreren.

Private financiering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de onderzoeken naar de mogelijke opbrengst van private financiering gebruik is gemaakt van kwalitatief onvoldoende beleidsinformatie. Mede daardoor heeft de minister een optimistisch beeld over de haalbaarheid van private financiering aan de Staten-Generaal geschetst. Uit de thans voorhanden zijnde informatie blijkt dat de door het huidige kabinet aan private financiering van de Betuweroute gestelde gecombineerde eis van grotere volumes op het spoor en een voor de belastingbetaler zo voordelig mogelijke constructie niet te realiseren is.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij toekomstige projecten, waarbij het voornemen is uitgesproken om deze geheel of gedeeltelijk privaat te financieren, helder wordt gemaakt wat exact de status van die private financiering bij de besluitvorming is. Mocht het gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde, dan zullen daarbij de bereidheid tot het verlenen van een bijdrage vanuit de markt en de bij die bereidheid gehanteerde uitgangspunten afdoende vast moeten staan en in overeenstemming met de (publieke) uitgangspunten voor de aanleg als zodanig.