

Vergaderjaar 1991–1992

22 300 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XII (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) voor het jaar 1992

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 1992

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1992 van mijn ministerie is opgemerkt dat een investeringsprogramma geen statisch gegeven is. Naast tempoverschillen in de uitvoering spelen kostenverschillen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen een rol. Bij de uitwerking van de Rail 21-projecten, waaronder de Prorailprojecten, blijken de begrote kosten te stijgen naarmate de uitwerking concreter wordt en de uitvoering dichterbij komt. Mede daarom heeft de NS in 1992 een herprogrammering van Rail 21 bekend gemaakt. De NS zal mij binnenkort berichten over enige verdere aanpassingen op basis van het SVV II en over de onderbouwing van deze herprogrammering.

Verkeer en Waterstaat is in het voorjaar 1991 overleg gestart met de NS over kostenbeheersing. Het rapport «Raamwerk voor ramingen» over het verbeteren van de ramingen voor infrastructuurprojecten van Rijks-waterstaat, dat u is toegestuurd op 16 september 1991, was mede aanleiding ook het investeringsprogramma voor infrastructuur van de NS nader te bekijken. Ik heb u in dit verband in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting een externe audit aangekondigd.

Rail 21 betreft de invoering van een drietreinensysteem. Een van de belangrijkste doelstellingen in het SVV is het terugdringen van de toename van de automobilititeit. Daarvoor moet NS een nieuw type dienstregeling invoeren en de railinfrastructuur aanpassen en uitbreiden. Voor Rail 21 is in het SVV II een strategische goedkeuring afgegeven.

Het door de NS aan mijn ministerie voorgelegde Prorail '96 bestaat uit een pakket aan infrastructuurprojecten dat noodzakelijk is om de grootste knelpunten in het bestaande net op te lossen, zodat de geïntensifieerde dienstregeling die de NS in 1996 wil rijden, mogelijk zal worden. Voor de meeste van deze projecten is inmiddels tactische goedkeuring verleend.

Een tactische goedkeuring betreft een faseplan (in dit geval Prorail '96) waarin een tranche infraprojecten onderbouwd wordt met een dienstre-

gelingmodel. Voor ieder project wordt een projectbeschrijving met een kostenraming opgesteld. De projecten zullen op dat moment in de studie- of veelal in de ontwikkelingsfase verkeren. Na de tactische goedkeuring volgt een operationele goedkeuring. De operationele goedkeuring betreft elk individueel project, waarvan de ontwikkelingsfase is afgerond en de uitvoering gestart kan worden. Pas na operationele goedkeuring is het rijk daadwerkelijk gecommitteerd aan het project, doordat er een beschikking wordt afgegeven.

Audits

Uit een door de NS in 1991 uitgevoerde interne audit bleek dat in het Prorailpakket ramingsoverschrijdingen optraden. De NS heeft deze overschrijdingen teruggebracht door aanpassing van projecten. Daarbij werd gesteld dat dit niet zou leiden tot aantasting van de voorgestelde dienstregeling. Het ministerie heeft om dit te controleren twee audits laten instellen:

- IME consult heeft de ramingen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen onderzocht.
- Transmark, een dochter van British Rail, heeft onderzocht of met het aangepaste infrastructuurpakket in 1996 de voorgestelde dienstregeling met voldoende betrouwbaarheid gereden kan worden.

De resultaten van deze audits worden door mij bij de beoordeling van de herprogrammering van Rail 21, waarvan Prorail een onderdeel vormt, betrokken.

Uitkomst van de audit naar de ramingen

Uit de door de IME uitgevoerde audit komen drie conclusies naar voren. Deze conclusies betreffen de kosten en omvang van het investeringspakket, de interne administratieve organisatie van de NS en de realisatietermijn van Prorail '96.

De oorspronkelijke raming uit 1990 voor Prorail bedroeg f 5,3 mrd (prijsspeil 1990). De NS kwam in haar interne audit uit oktober 1991 tot een raming van bijna f 5,9 mrd. Om redenen van budgetbeheersing, maar ook uit functionele overwegingen – bij de uitwerking bleek voor de Prorail-dienstregeling niet alle geplande nieuwe infrastructuur noodzakelijk – heeft de NS onderdelen van projecten geschrapt of uitgesteld. Het investeringspakket dat nu in het kader van Prorail voorligt, is aldus een momentopname. Aan dit pakket is volgens IME een raming van f 6,2 mrd (prijsspeil 1991) verbonden. IME acht met het hanteren van de huidige onzekerheidsmarges het risico voor verdere kostenstijging van dit pakket aanvaardbaar. IME geeft bij het pakket plus of min 10% als onzekerheidsmarge.

De wijzigingen in het oorspronkelijke pakket betreffen onder andere het partiële in plaats van volledige viersporigheid op een aantal trajecten en het vervallen van een aantal vrije raikruisingen. Verschillende projectonderdelen komen vrijwel zeker in het kader van Rail 21 terug, omdat de dan te realiseren dienstregeling hogere functionele eisen aan de infrastructuur stelt. De investeringen die in deze herprogrammering zijn betrokken, bedragen volgens de NS f 840 mln. Deze bedragen zijn niet door IME getoetst en zijn gebaseerd op dezelfde grove schattingen als de oorspronkelijke Prorailraming. Zij kunnen 20 – 40% hoger uitvallen. De NS heeft verder projectonderdelen voor een bedrag van f 573 mln. geschrapt. Extra kosten van een aantal projecten t.g.v. aanvullende wensen uit de omgeving, waaraan de NS op dit moment niet tegemoet kan komen, zijn niet in de raming van de NS uit 1991 opgenomen. IME consult schat deze mogelijke kostenpost op f 780 mln. Als een voorbeeld van een dergelijk project kan «Boxtel-Eindhoven» genoemd worden.

Uit het IME-rapport blijkt dat de oorspronkelijke kostenraming, zoals deze door de NS was opgesteld, niet goed was. Er is destijds uitgegaan van te lage en te globale kengetallen. Oorzaak daarvoor was onder andere dat de NS op dat moment weinig of geen ervaring had met de complexiteit van Prorail-projecten. Prorail '96 bestaat niet uit aanleg van nieuwe infrastructuur, maar uit uitbreiding en verbetering van bestaande infrastructuur, waarbij de exploitatie doorgang moet vinden en de uitvoering veelal plaatsvindt in een bebouwde omgeving.

Ook werden tekortkomingen in de interne administratieve procedures bij de NS, waarbinnen de ramingen tot stand komen, geconstateerd. De NS heeft erkend dat het ramingsproces verbeterd dient te worden en heeft inmiddels maatregelen getroffen. In het overleg met het ministerie, waarbij ook de Rijkswaterstaat betrokken is om gebruik te kunnen maken van wederzijdse ervaring met het rammen van investeringen in infrastructuur, worden deze maatregelen verder uitgewerkt. De aanbevelingen van het rapport «Raamwerk voor ramingen» spelen hierbij een belangrijke rol.

De realisatie van Prorail '96 staat thans onder druk. Ook andere dan financiële problemen kunnen tijdige invoering van het drietreinensysteem in de Randstad belemmeren. IME heeft gewezen op interne en externe capaciteitsproblemen. Daarnaast spelen er enkele technische problemen bij de ontwikkeling van nieuwe beveiligingstechnieken en is de tijdsduur van planologische procedures steeds een onzekere factor.

De audit naar de kwaliteit van de te rijden dienstregeling

De belangrijkste bevinding van Transmark is dat de versoeringen in het infrastructuurprogramma, zoals door de NS voorgesteld, de met Prorail '96 beoogde dienstregeling niet in gevaar brengen. Wel zal de kwetsbaarheid van de dienstregeling wat groter zijn dan oorspronkelijk was voorzien. Vergeleken met de huidige situatie zal de treindienst echter beter bestand zijn tegen verstoringen. Transmark stelde ook dat het planningsproces en de ontwerpprocedures om van de gewenste dienstregeling tot een pakket infrastructuurprojecten te komen adequaat waren.

De eindconclusie luidt dat Transmark voldoende vertrouwen heeft dat Prorail aan de gestelde kwaliteitseisen zal voldoen, waarbij enige verschillen optreden tussen de acht in het verzoek onderscheiden corridors. Op zich is dit een bevredigend resultaat.

Ik wil benadrukken dat de conclusies van de audit door Transmark betrekking hebben op een Prorail-infrastructuurpakket, zoals het voorlag na de interne audit van de NS uit 1991. Overigens is er bij deze audit van uitgegaan dat het openingsregime van spoorbruggen over waterwegen geen belemmering zal vormen voor de Proraildienstregeling.

Standpunt over de uitkomsten van de audits

In 1991 is uitgegaan van een bedrag van f 5,3 mrd – f 5,5 mrd, prijspeil 1991 – voor de realisatie van het investeringspakket van Prorail '96. Dit betekent dat voor de verbetering van de spoorweginfrastructuur ten bate van het reizigersvervoer aanzienlijke middelen zijn uitgetrokken. Ik acht het op dit moment niet opportuun extra middelen uit de rijksbegroting voor Rail 21 ter beschikking te stellen. Er bestaat immers ook de wenselijkheid om meer te besteden aan de infrastructuur voor het stads-gewestelijk vervoer. Wel zou een gedeelte van de vrijval van reserves bij

verzelfstandiging van het Spoorwegpensioenfonds voor infrastructuur bestemd kunnen worden. Het betreft een bedrag van in totaal f 340 mln over een periode van enkele jaren.

Het huidige beeld is dat voor Rail 21, waarvan Prorail '96 een onderdeel is, maximaal f 13,7 mrd (prijsspeil 1990) beschikbaar is in de periode 1990–2010. In de MIT-periode 1993–1997 is in de meerjarcijfers voor de NS een beschikbaar bedrag van gemiddeld f 700 mln per jaar opgenomen. Dit is minder dan waar de NS op rekende ter voorbereiding voor het uitvoeringsprogramma. Omdat de middelen in de begroting de eerste jaren niet toereikend zijn, is er met de NS overeengekomen dat de NS f 600 mln op de kapitaalmarkt kan lenen, teneinde een aantal Prorail-investeringen te kunnen voorfinancieren.

De uitkomst van de audit betekent, gelet op de beschikbare middelen, dat een aantal projecten van Prorail moet worden getemporiseerd. De Prorailprojecten die na 1996 gerealiseerd worden, komen dan wel ten laste van het resterende budget van Rail 21.

De in Prorail '96 opgenomen en tactisch goedgekeurde infrastructuurprojecten zijn bedoeld om nu al bestaande knelpunten in het spoorwegnet op te lossen. Zij zijn verder noodzakelijk en, blijkens de studie van Transmark ook voldoende om een begin te maken met de invoering van het drietreinensysteem. Dit drietreinensysteem vormt de kern van Rail 21.

Ik ben van mening dat de investeringen in Prorail '96 zo snel mogelijk rendement voor de samenleving moeten opleveren. De in 1997 oorspronkelijk beoogde treindienstkwaliteit dient zo dicht mogelijk benaderd te worden. De vermindering van de kwetsbaarheid van de treindienst is een belangrijk onderdeel van deze kwaliteit. Binnen het infrastructuurpakket van Prorail '96 dienen nadere prioriteiten gesteld te worden, zodat in 1996 in ieder geval op enkele verbindingen het nieuwe drietreinensysteem gereden kan worden. In het SVV II is prioriteit gegeven aan de oude lijn Amsterdam–Rotterdam.

Te ondernemen stappen

Met de NS zal overlegd worden om tot nadere prioriteitstelling te komen, die veeleer gericht zal zijn op keuze tussen verbindingen dan tussen projecten. Dit overleg zal een vervolg krijgen in het kader van de verdere onderbouwing door de NS van Rail 21, welke mij deze zomer zal worden aangeboden. In de tussentijd zal voor ieder project, waarvoor de NS een beschikking aanvraagt, in plaats van de gebruikelijke toetsing, volgend op de tactische goedkeuring van het project, een nieuwe, volledige inhoudelijke afweging plaatsvinden.

Het reeds gestarte overleg met de NS over kostenbeheersing op basis van onder meer het rapport «Raamwerk voor ramingen» zal worden voortgezet. Nog dit jaar zal ik u over deze onderwerpen nader berichten.

Bijgevoegd doe ik u een exemplaar van beide audits toekomen; ik verzoek u deze bij de bibliotheek ter inzage te leggen.¹

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Parlementaire Documentatie.